

Izabela Piekłus, Grzegorz Pytel, Tadeusz Reimus, Agnieszka Wyrzykowska

Zespół współpracujący:

Lukasz Chruszczyk, Robert Kasper, Joanna Noszka, Kamil Szymański

## **Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.**

Warszawa, listopad 2008 r.

**Digital System s.c.**  
**43-300 Bielsko-Biala, ul. Bukowa 15**  
**[www.digitalsystem.com.pl](http://www.digitalsystem.com.pl)**  
**Wydanie pierwsze, Warszawa 2008**  
**Nakład: 600 egz.**

## Spis treści

<b>1. Wstęp .....</b>	<b>5</b>
1.1. Założenia i cele projektu .....	5
1.2. Kontekst realizacji projektu .....	6
1.3. Etapy realizacji projektu .....	8
1.4. Charakterystyka wykonawcy .....	8
<b>2. Funkcjonalna typologia urzędów i ról zawodowych w administracji publicznej.....</b>	<b>9</b>
2.1. Funkcjonalna typologia urzędów .....	9
2.1.1. Charakterystyka administracji działającej na rzecz rządu państwem .....	10
2.1.2. Charakterystyka administracji porządkowo – reglamentacyjnej.....	11
2.1.3. Charakterystyka administracji świadczącej .....	11
2.1.4. Charakterystyka administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze .....	12
2.2. Funkcjonalna typologia grup stanowisk pracy w służbie publicznej .....	12
<b>3. Metodologia badania .....</b>	<b>14</b>
3.1. Indywidualne wywiady pogłębione .....	15
3.2. Badanie ankietowe.....	19
3.3. Zogniskowane wywiady grupowe .....	22
3.4. Badania klienckie.....	24
<b>4. Wyniki badań .....</b>	<b>25</b>
4.1. Indywidualne wywiady pogłębione z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej .....	25
4.1.1. Wnioski dotyczące kontekstu szkoleń w służbie publicznej.....	25
4.1.2. Wnioski dotyczące kompetencji i postawy urzędników służby publicznej .....	28
4.1.3. Wnioski dotyczące procedur związanych ze szkoleniami w służbie cywilnej.....	29
4.1.4. Wnioski z analizy ilościowej .....	29
4.2. Badanie ankietowe.....	31
4.2.1. Charakterystyka próby badawczej .....	31
4.2.2. Analiza umiejętności związanych z realizacją obowiązków na stanowisku pracy, samooceny w zakresie kategorii umiejętności i luk kompetencyjnych .....	39
4.2.2.1. Płeć .....	41
4.2.2.2. Wielkość miejscowości.....	42
4.2.2.3. Wiek i staż pracy.....	42
4.2.2.4. Grupy urzędów i stanowisk pracy.....	44
4.2.2.5. Funkcja administracji i role zawodowe.....	46
4.2.3. Analiza obszarów luk kompetencyjnych .....	48
4.2.4. Potrzeby szkoleniowe w zakresie wiedzy fachowej i kompetencji merytorycznych.....	55
4.2.5. Stosunek do szkoleń formalnych: preferowane sposoby rozwijania kompetencji deficytowych .....	57
4.3. Zogniskowane wywiady grupowe .....	58
4.3.1. Wizerunek administracji publicznej.....	58
4.3.2. Cechy dobrego urzędnika .....	59
4.3.3. Zmiany i wyzwania administracji publicznej .....	60
4.3.4. Oczekiwania w zakresie polityki szkoleniowej .....	61
4.4. Badania klienckie.....	62
<b>5. Potrzeby szkoleniowe związane ze społecznym wizerunkiem i percepcją służby publicznej.....</b>	<b>66</b>
<b>6. Podsumowanie.....</b>	<b>68</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>71</b>
<b>Spis tabel.....</b>	<b>72</b>
<b>Spis wykresów .....</b>	<b>72</b>



# 1. Wstęp

## 1.1. Założenia i cele projektu

Projekt systemowy „Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych oraz opracowanie planu działania (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008 – 2010” jest jednym z zadań realizowanych w ramach projektu „Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych oraz opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008 – 2010 oraz realizacja szkoleń”, w ramach Priorytetu V „Dobre Rządzenie”, Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Grupą docelową objętą badaniem potrzeb szkoleniowych byli pracownicy służby publicznej, a więc zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) członkowie korpusu służby cywilnej oraz osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe, w myśl ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

Założenia, cele i sposób realizacji projektu zostały szczegółowo określone w dokumentach i aktach prawnych związanych z realizacją Priorytetu V „Dobre Rządzenie” PO KL, w tym w „Planie Działania na lata 2007 – 2008 Program Operacyjny Kapitał Ludzki”, zatwierdzonym w dniu 5 grudnia 2007 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Instytucję Zarządzającą PO KL oraz w „Systemie Realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, opracowanym przez Instytucję Zarządzającą PO KL, uwzględniającym wytyczne horyzontalne Ministra Rozwoju Regionalnego w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007 – 2013.

Zgodnie z powyższymi dokumentami, programy szkoleniowe, stanowiące część strategii szkoleniowej na lata 2008 – 2010 opracowanej na podstawie wyników badania potrzeb szkoleniowych oraz analizy źródeł zastanych, muszą przyczynić się do realizacji celów Priorytetu V „Dobre Rządzenie” PO KL, odzwierciedlających strategiczne problemy polskiej administracji, do których zaliczono:

- 1) poprawę zdolności regulacyjnych administracji publicznej,
- 2) poprawę jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw,
- 3) modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej,
- 4) usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi,
- 5) podnoszenie kompetencji kadr administracji.

W tym kontekście, realizacja projektu badawczego dotyczącego potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej służyła uzyskaniu aktualnych i miarodajnych danych diagnozujących kondycję kapitału ludzkiego administracji publicznej, z uwzględnieniem poszczególnych grup stanowisk w różnych sektorach administracji. Opracowana na tej podstawie strategia szkoleniowa ułatwi planowanie i programowanie szkoleń w służbie publicznej w ramach rozbudowanego systemu polityki szkoleniowej w administracji publicznej<sup>1</sup>, rozumianej jako system jednostek świadczących usługi publiczne dla zróżnicowanych grup klientów.

Dodatkowym celem projektu jest umożliwienie dostosowania prowadzonej w służbie publicznej polityki szkoleniowej do specyficznych wymagań i potrzeb administracji rządowej, aby realizowane szkolenia w jak najpełniejszy sposób zaspokajały potrzeby pracowników administracji rządowej, przyczyniając się do podnoszenia kompetencji i kwalifikacji pracowników służby publicznej, a w konsekwencji wpływając na sprawniejsze i efektywniejsze funkcjonowanie struktur administracji.

Realizowany projekt opiera się na zastosowaniu procedur badania, analizy i wnioskowania statystycznego pozwalających na identyfikację, kategoryzację, scharakteryzowanie i wskazanie obszarów priorytetowych dla realnych potrzeb szkoleniowych wynikających z luk kompetencyjnych, związanych z realizowaniem konkretnych zadań na poszczególnych

<sup>1</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 76, poz. 507).

stanowiskach pracy. Analizie poddana została dodatkowo motywacja do uczestnictwa w szkoleniach z zakresu wybranych umiejętności, a zaproponowana funkcjonalna typologia urzędów administracji rządowej oraz ról zawodowych jej pracowników pozwala na stwierdzenie, że projekt ten jest przeciwieństwem badań opartych wyłącznie na modelach teoretycznych struktury organizacyjnej i zatrudnienia, które są nieefektywne i prowadzą do gromadzenia danych o charakterze deklaracyjnym, odwołujących się często do wiedzy związanej z misją poszczególnych urzędów, nie zaś do ich faktycznej funkcji<sup>2</sup>.

## 1.2. Kontekst realizacji projektu

PO KL obejmuje całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007 – 2013. Jego celem jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie budowy struktur administracyjnych państwa. Ostatni z wymienionych celów realizowany jest poprzez zróżnicowane działania zmierzające do poprawy zdolności regulacyjnych administracji publicznej na drodze modernizacji i wypracowania efektywnego standardu zarządzania, uwzględniającego jej specyficzne wymagania i potrzeby oraz poprawę jakości świadczonych usług publicznych, dzięki wzmacnianiu profesjonalnych kompetencji kadr administracji ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk z zakresu obsługi klienta oraz, jako szczególnej grupy docelowej, urzędów administracji skarbowej, w związku z wdrażaną reformą administracji skarbowej i koniecznością poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nią usług dotyczących obsługi przedsiębiorców<sup>3</sup>.

Administracja rządowa jest zarówno bezpośrednim beneficjentem programu, jak i strukturą kluczową dla realizacji celów szczegółowych na rzecz innych grup, w tym w szczególności grup zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>4</sup>, a realizacja celów programu wymaga horyzontalnej współpracy pomiędzy administracją szczebla rządowego i samorządowego, jak również z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

Należy podkreślić, że administracja rządowa funkcjonuje w ściśle określonych ramach prawnych i zastanym, często mało funkcjonalnym z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi i procesami, kontekście instytucjonalnym. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1218 ze zm.) i zgodnie z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (Monitor Polski z 2007 r., Nr 48, poz. 566) wprowadzony jest obowiązek wartościowania wszystkich stanowisk pracy. Proces ten nie został do dnia powstawania niniejszego raportu zakończony, w związku z czym nie było możliwe opracowanie dokumentu spójnego z jego wynikami.

Konieczność konfrontacji wyników realizowanej analizy z wynikami analizy potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej przeprowadzonej w 2005 r., „Strategią Szkoleniową Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007”<sup>5</sup>, dokumentami kontrolnymi i służącymi jako badania opinii klienta, a także aktualnymi danymi dotyczącymi uczestnictwa, wydatków i oceny szkoleń w służbie cywilnej, wymusiła częściową replikację poprzedniej analizy potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej, łącznie z zastosowaniem tradycyjnej typologii stanowisk.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca PO KL zwraca uwagę na brak spójnego dokumentu o charakterze strategicznym, który wyznaczałby priorytetowe obszary i pożądane kierunki reformy sektora administracji publicznej, co uniemożliwia skuteczną ewaluację i diagnozę problemowych obszarów jej funkcjonowania<sup>6</sup>. Działania ukierunkowane na poprawę

<sup>2</sup> „Dobre praktyki w zarządzaniu szkoleniami”, Podręcznik opracowany w ramach projektu „Pomoc doradca oraz szkoleniowa dla służby cywilnej” współfinansowanego ze środków EFS w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich”, s. 12.

<sup>3</sup> Za „Planem Działania na lata 2007 – 2008 Program Operacyjny Kapitał Ludzki”.

<sup>4</sup> „Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 - 2013”.

<sup>5</sup> Mickiewicz M., Szczepańska U. i in. „Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej”, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2005 r., „Strategia szkoleniowa Służby Cywilnej na lata 2004-2007”, Urząd Służby Cywilnej.

<sup>6</sup> „Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013”.

jakości funkcjonowania administracji publicznej przewidziane zostały w kilku dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów, spójność ich celów jest jednak problematyczna. Wiąże się to ze słabościami organizacyjnymi administracji rządowej, których przejawy rozpoznać można na każdym szczeblu organizacji, począwszy od poszczególnych działów (sektorów) administracji rządowej, odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie prawa w konkretnych dziedzinach życia publicznego i gospodarki.

W dokumencie „Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 - 2013” rozdział sektorowy administracji rządowej określony jest jako realizujący teoretycznie wszystkie dziedziny zadań rządowych w sposób pełny (brak luk) oraz rozdzielny (brak powielania). W praktyce jednak wysoki stopień skomplikowania struktury organizacyjnej i procedur w administracji publicznej często powoduje niejednoznaczność i dublowanie się zakresów kompetencji i odpowiedzialności, co trafnie diagnozuje Jarosław Górniak wskazując, że: „W praktyce podział kompetencji i struktura systemu administracji jest raczej produktem historycznej ewolucji i gry sił społecznych i politycznych niż racjonalistyczną konstrukcją opartą na klarownych kryteriach”<sup>7</sup>.

Zarówno klasyfikacja stanowisk pracy, jak i urzędów, odwołująca się do pozycji urzędu w strukturze organizacyjnej administracji rządowej oraz głównej funkcji stanowiska pracy, wydają się słabo odnosić do wymiaru procesualnego i zadaniowego administracji rządowej, jako organizacji świadczącej zadania publiczne. W badaniu urzędów administracji rządowej zastosowana zostanie zatem podwójna typologia, zarówno tradycyjna, jak i funkcjonalna.

Powiązanie ze stanowiskiem pracy i jego aktualnymi i przyszłymi wymogami jest kluczowe dla analizy i efektywnego programowania szkoleń w administracji publicznej. Należy przy tym pamiętać, że szkolenia są tylko jednym z głównych organizacyjnych czynników rozwoju kapitału ludzkiego, obok realokacji pracowników oraz strukturyzacji pracy na stanowisku. Szczególnie ten ostatni z wymienionych czynników stanowi słaby punkt procesów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, w której nadal brak precyzyjnego określenia stanowisk pracy, z uwzględnieniem ich celu (w kontekście celów administracji publicznej jako całości), sposobów osiągania tych celów i wynikających stąd potrzeb kwalifikacyjnych. Rozpoznaniu potrzeb szkoleniowych powinna służyć misja, wizja i strategia organizacji, jej struktura, wskaźniki efektywności działania, indeksy wydajności, płynności (także absencji, chorób i wypadkowości), obroty i zysk organizacji (poziom całościowej charakterystyki organizacji), opisy stanowisk pracy, normy jakości i wydajności pracy, stanowiskowe profile kwalifikacyjne, struktura grup formalnych, struktura procesu technologicznego (poziom charakterystyki grupy/działu/sekcji), wiedza formalna, wyniki ocen okresowych pracowników, aspiracje i oczekiwania związane z karierą, indywidualne możliwości (poziom charakterystyki indywidualnej). Prawdłowo prowadzona sprawozdawczość, pozwoliłaby na bieżący monitoring ww. źródeł.

Jak wskazuje dr hab. Alicja Miś, jeden z recenzentów niniejszego raportu, system szkolenia jest silnie powiązany z innymi elementami zarządzania kapitałem ludzkim, np. wpływa na wielkość i strukturę planowanego zatrudnienia, jest alternatywą dla rekrutacji, przygotowuje i ukierunkowuje awans lub przemieszczenie pracownika, jest czynnikiem motywacji do pracy, instrumentem realizacji wniosków z oceny pracowników, urealnia ścieżkę kariery. Autorka ta wskazuje na trudności, związane z odejściem od modelu uniwersalnego systemu szkoleń w administracji publicznej, choć zaznacza, że elementy szczegółowe tego systemu, takie jak potrzeby szkoleniowe (rodzaj problemów i tematy), metody i techniki szkolenia (szkolenie, kształcenie, doskonalenie zawodowe, trening) oraz sposób oceny (kryteria oceny) efektywności szkoleń, powinny być dostosowane do specyfiki poszczególnych jednostek organizacyjnych administracji. Zdaniem autorki: „Specyfika administracji publicznej w zakresie szkoleń będzie się zatem sprowadzała do specyficznym ukształtowanym problemowo szkoleń centralnych, powszechnych, szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju, szkoleń specjalistycznych i szkoleń w ramach studium zarządzania strategicznego dla dyrektorów generalnych urzędów”.

---

<sup>7</sup> Górniak, J. „Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej” (w:) Hausner J. (red.) „Administracja publiczna”, PWN, Warszawa 2006 r., s. 149.

### 1.3. Etapy realizacji projektu

Realizacja projektu została podzielona na etapy i podetapy.

Celem etapu I było zebranie niezbędnych informacji i przygotowanie metodologii badania i analizy potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej. Etap ten realizowany był w ramach dwóch podetapów.

Rezultatem podetapu I była szczegółowa diagnoza i opisanie, przy zastosowaniu ustawowej typologii grup urzędów i stanowisk pracy, służby publicznej jako grupy docelowej przyszłych działań szkoleniowych. Identyfikacja grupy docelowej i jej najważniejszych podgrup, ze szczególnym uwzględnieniem administracji skarbowej, została przeprowadzona w oparciu o akty prawne regulujące funkcjonowanie służby publicznej w administracji rządowej, w tym przede wszystkim: ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2006 r., nr 170, poz. 1218 ze zm.) oraz ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1217 ze zm.) oraz akty wykonawcze wydane na podstawie ww. ustaw, a także w oparciu o wybraną literaturę dotyczącą klasyfikacji, ustroju, budowy i zadań urzędów administracji rządowej.

Celem podetapu II było opracowanie szczegółowej metodologii badania i analizy potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej, uwzględniającej analizę potrzeb szkoleniowych opracowaną w 2005 r., „Strategię Szkoleniową Służby Cywilnej na lata 2004-2007”, wypełnione ankiety zawierające potrzeby szkoleniowe oraz dane dotyczące uczestnictwa, wydatków i oceny szkoleń, przekazane przez urzędy administracji rządowej w 2007 i 2008 r. Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej (Dz.U. z 2007 Nr 76, poz. 507), wybrane, ze względu na cel badania, raporty Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, prace naukowe lub naukowo-badawcze, ekspertyzy, a także badania statystyczne oraz badania opinii publicznej poświęcone funkcjonowaniu i wizerunkowi służby cywilnej i państwowego zasobu kadrowego, jak również wyniki przedwstępного badania, polegającego na przeprowadzeniu konsultacji, rozmów bądź wywiadów z reprezentatywną grupą osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe w myśl ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 ze zm.) oraz równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej.

Dodatkowym efektem analiz, przeprowadzonych w ramach realizacji podetapu II, było opracowanie funkcjonalnej typologii oraz charakterystyki wyodrębnionych rodzajowo grup urzędów, spośród ok. 2300 jednostek administracji rządowej, w których funkcjonuje służba publiczna, ze szczególnym uwzględnieniem głównych funkcji i zadań realizowanych przez poszczególne grupy urzędów oraz opracowanie funkcjonalnej typologii oraz charakterystyki stanowisk pracy w służbie publicznej zatrudniającej ok. 114 tys. osób, określające wspólne funkcje dla poszczególnych grup stanowisk, ze szczególnym uwzględnieniem podziału na stanowiska w służbie cywilnej oraz wysokie stanowiska państwowe.

Etap II projektu polegał na przeprowadzeniu badania i analizy potrzeb szkoleniowych administracji rządowej. Niniejszy raport stanowi wynik tych właśnie badań i analiz. Wyniki etapu II podlegały ewaluacji ze strony niezależnych ekspertów w ramach realizacji etapu III projektu. Po uwzględnieniu w raporcie wybranych uwag recenzentów, wyniki analizy będą stanowić podstawę do opracowania „Strategii Szkoleniowej na lata 2008 – 2010” w ramach realizacji etapu IV.

Etap V projektu obejmuje przygotowanie i druk profesjonalnego wydawnictwa zawierającego raporty z badań szkoleniowych, analizy potrzeb szkoleniowych oraz strategii szkoleniowej.

### 1.4. Charakterystyka wykonawcy

Centrum Edukacji i Profilaktyki (CEiP) zostało założone w 1998 roku. Jako organizacja niepubliczna z siedzibą główną w Bielsku-Białej prowadzi działalność w szeroko rozumianym obszarze spraw społecznych: badań i analiz, profilaktyki społecznej, konsultingu i szkoleń.



Misją instytucji jest tworzenie, promowanie i realizacja innowacyjnych i systemowych projektów społecznych oraz implementowanie nowoczesnych i nowatorskich standardów w dziedzinie, które ze względu na organizacyjne zaszczości do chwili obecnej nie przeszły pełnej modernizacji w kierunku pro-jakościowym oraz nastawienia na beneficjenta (takie jak pomoc społeczna i edukacja).

Klientami i Partnerami w projektach realizowanych przez CEiP są największe polskie miasta i gminy (m.in. Warszawa, Łódź, Kraków), wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, urzędy i instytucje centralne (m.in. KPRM, ZUS). Działania CEiP finansowane są ze środków budżetu państwa, samorządów lokalnych oraz ze środków Unii Europejskiej (EFS).

Beneficjentami realizowanych przez CEiP projektów są przede wszystkim dzieci i młodzież (w szczególności zagrożone wykluczeniem społecznym), pedagodzy, nauczyciele i rodzice (uczestniczący wspólnie w systemowych projektach wspierających i aktywizujących), jak również kadry instytucji państwowych oraz instytucji wsparcia społecznego.

## 2. Funkcjonalna typologia urzędów i ról zawodowych w administracji publicznej

### 2.1. Funkcjonalna typologia urzędów

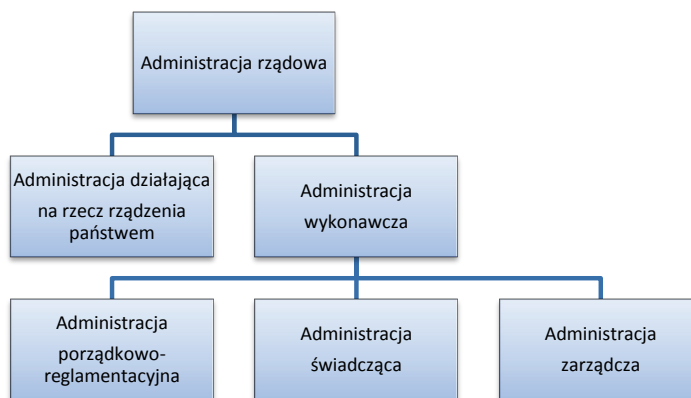
Dzięki pracy koncepcyjnej i możliwości skonsultowania wizji nowej typologii urzędów administracji publicznej z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe oraz równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej, opracowano jej wersję ostateczną, prezentowaną, scharakteryzowaną i opisaną w bieżącym rozdziale raportu.

Proponowany podział zawiera następujące kategorie:

- 1) Administracja działająca na rzecz rządzenia państwem,
- 2) Administracja wykonawcza:
  - a) Administracja porządkowo-reglamentacyjna,
  - b) Administracja świadcząca,
  - c) Administracja wykonująca uprawnienia właścicielskie i zarządcze.

Schemat funkcjonalnej typologii grup urzędów administracji rządowej zaprezentowano na wykresie 1.

Wykres 1. Schemat funkcjonalnej typologii grup urzędów



Funkcjonalny podział administracji, ze względu na realizowane przez nią typy zadań, odnosi się także do wynikającej z podziału zadań odrębności klientów, specyfiki i obszarów działania

oraz roli odgrywanej przez daną jednostkę organizacyjną w systemie administrowania państwem<sup>8</sup>. Typologia ta została przetestowana na etapie badania potrzeb szkoleniowych, jednak jej zastosowanie jako jedynego kryterium doboru próby do badania nie byłoby uzasadnione z uwagi na fakt, że ostry i jednoznaczny podział całej administracji na rozłączne kategorie funkcjonalne nie jest możliwy, wiele urzędów pełni bowiem więcej niż jedną spośród głównych, wyodrębnionych funkcji. Dobór zgodny wyłącznie z nową typologią byłby więc w dużej mierze intuicyjny, co jest niezgodne z założeniem metodologicznej poprawności i reprezentatywności próby.

Zaproponowany podział uznać można jednak za zdecydowanie bardziej funkcjonalny, w odniesieniu do programowania szkoleń i zarządzania zasobami ludzkimi administracji rządowej, od podziału tradycyjnego. Pozwala on wyodrębnić kategorie urzędów, w których wszystkie urzędy zdecydowanie różnią się charakterem od urzędów innej kategorii i ze względu na swoją odrębność wymagają specyficznego zestawu szkoleń dla pracowników, co nie miało miejsca w przypadku podziału tradycyjnego. W przypadku urzędów należących do więcej niż jednej kategorii możliwy jest natomiast jasny podział pracowników na grupy działające na rzecz poszczególnych funkcji pełnionych przez dany urząd, co najczęściej pokrywa się z pracą w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu.

Podkategorie grupy urzędów oznaczonej jako „Administracja wykonawcza” w pełni wyczerpują zakres tej kategorii i posiadają wiele cech wspólnych, odróżniających je od kategorii „Administracja działająca na rzecz rządzenia państwem”. Stosowane w nowej typologii nazewnictwo jest oczywiście kwestią umowną. Zakładano jednak, że nazwy grup urzędów mają odzwierciedlać ich podstawową funkcję.

W kolejnych podrozdziałach opisane i scharakteryzowane zostały poszczególne grupy urzędów składające się na nową typologię grup urzędów administracji publicznej.

### **2.1.1. Charakterystyka administracji działającej na rzecz rządzenia państwem**

Główną funkcją administracji działającej na rzecz rządzenia państwem jest zapewnianie obsługi kierowania polityką państwa. Działalność urzędów należących do tej grupy koncentruje się na wytyczaniu kierunków rozwoju państwa, w szczególności w zakresie rozwoju gospodarczego oraz rozwoju organizacji, wyznaczaniu celów działania poszczególnych instytucji państwowych, programowaniu reform instytucji, proponowaniu usprawnień.

Do zadań administracji działającej na rzecz rządzenia państwem należy przede wszystkim opracowywanie strategii, planów rozwojowych, analiz, przedstawianie propozycji celów, kierunków działań, nowych projektów legislacyjnych, przedstawianie propozycji stanowisk wobec różnego rodzaju klientów. Do klientów tych należą przede wszystkim podmioty fizyczne i prawne, takie jak prezydent, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, wojewodowie, posłowie i senatorowie, inne urzędy, organizacje międzynarodowe (aktualnie przede wszystkim organy Unii Europejskiej), przedstawiciele organizacji pozarządowych, biorący udział w procesie konsultowania dokumentów, ale także obywatele, jako odbiorcy informacji o przyjętych kierunkach działań i polityce państwowej.

Wśród głównych urzędów działających na rzecz rządzenia należy wymienić Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa (w szczególności Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), niektóre urzędy centralne (m. in. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej), a także urzędy wojewódzkie, pełniące funkcje w zakresie kształtowania polityki regionalnej.

Ze względu na podstawowe funkcje i zadania administracji działającej na rzecz rządzenia państwem dokonać można pewnych założeń, dotyczących spodziewanych obszarów rozwoju zasobów ludzkich służących wzmocnieniu poszczególnych jednostek organizacyjnych z tej grupy urzędów. Szczególnie istotne wydają się tu być: myślenie strategiczne, rozwój umiejętności analizy i syntezy, znajomość języków obcych, umiejętności w zakresie zarządzania projektami,

<sup>8</sup> Izdebski H., Kulesza M. (red.) „Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne”, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999 r., ss. 85-107, Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.) „Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno – prawne”, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001 r., s. 114-116.

umiejętności miękkie w zakresie prezentacji, prowadzenia spotkań, negocjacji, dobrej komunikacji ustnej i pisemnej, komunikacji z klientem wewnętrznym.

### **2.1.2. Charakterystyka administracji porządkowo – reglamentacyjnej**

Administracja wykonawcza, której element stanowi administracja porządkowo – reglamentacyjna, wykonuje zadania związane z realizacją (wdrażaniem) obowiązującego prawa i wynikających z niego zadań publicznych.

Główną funkcją administracji porządkowo – reglamentacyjnej jest ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Jednostki organizacyjne należące do tej grupy urzędów stoją na straży przestrzegania skodyfikowanych norm i standardów.

Do głównych zadań administracji porządkowo – reglamentacyjnej należy wydawanie zezwoleń, koncesji, nakładanie mandatów, kar, wprowadzanie zakazów i nakazów, kontrola, egzekucja świadczeń i wykonywanie decyzji.

Wykorzystywanie przez jednostki organizacyjne, należące do tej kategorii urzędów, instrumentów władczych ma na celu gromadzenie danin publicznych, zapewniających ciągłość funkcjonowania państwa. Do tej kategorii funkcjonalnej zaliczyć można m.in. administrację skarbową, której podstawową działalnością jest rejestracja podmiotów, kontrola, wymiar podatków i należności celnych oraz innych danin publicznych, egzekucja administracyjna, prowadzenie postępowań o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. W zależności od funkcji, podmioty te pełnią rolę organu podatkowego, celnego, egzekucyjnego lub finansowego w postępowaniu przygotowawczym.

Do klientów administracji porządkowo – reglamentacyjnej należą zarówno podmioty prawne, jak i fizyczne, a więc instytucje, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, obywatele.

Wśród głównych urzędów działających na rzecz realizacji zadań porządkowo – reglamentacyjnych należy wymienić urzędy skarbowe, Izby Skarbowe, Urzędy Kontroli Skarbowej, Izby Celne, Służby i Straże (Policja, Państwowa Straż Pożarna) oraz specjalistyczne Inspektoraty.

Ze względu na podstawowe funkcje i zadania administracji porządkowo – reglamentacyjnej, można zakładać, że wśród priorytetowych obszarów rozwoju zasobów ludzkich, służących wzmocnieniu poszczególnych jednostek organizacyjnych z tej grupy urzędów, znajdują się: doskonalenie znajomości przepisów prawa, umiejętności ich właściwej interpretacji i zastosowania w praktyce, umiejętności w zakresie podejmowania decyzji, obsługi interesantów (komunikacja ustna i pisemna, postawa etyczna, odporność na stres), efektywna organizacja czasu pracy własnej.

### **2.1.3. Charakterystyka administracji świadczącej**

Administracja świadcząca spełnia głównie funkcje organizacyjno – usługowe i jest odpowiedzialna za jakość świadczonych usług o charakterze społecznym. Funkcję tę realizuje poprzez nakładanie obowiązków na różnego rodzaju podmioty o charakterze porządkowo – reglamentacyjnym oraz bezpośrednio świadczenie usług publicznych.

Głównym zadaniem administracji świadczącej jest podejmowanie działań organizatorsko – usługowych, takich jak ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, świadczenia społeczne, usługi dla ludności, ale również świadczenie usług o charakterze badań naukowych, promocja i organizacja życia gospodarczego i społecznego. Ostatnie z wymienionych zadań może być realizowane np. poprzez wspieranie firm sektora małych i średnich przedsiębiorstw, promocję regionów, wspieranie inwestycji, obywateli i podmiotów polskich zagranicą.

Do klientów tej grupy urzędów należą zarówno podmioty prawne, jak i fizyczne, a więc instytucje, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe i obywatele.

Wśród głównych urzędów należących do grupy administracji świadczącej można wymienić Archiwa Państwowe, niektóre ministerstwa (np. Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury

i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – w szczególności służby konsularne).

Ze względu na podstawowe funkcje i zadania administracji świadczącej, wśród priorytetowych obszarów rozwoju zasobów ludzkich, służących wzmocnieniu poszczególnych jednostek organizacyjnych z tej grupy urzędów, występują prawdopodobnie: znajomość przepisów prawa, inicjatywa, umiejętności w zakresie obsługi interesantów (komunikacja ustna i pisemna, postawa etyczna, odporność na stres).

#### **2.1.4. Charakterystyka administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze**

Administracja ta bierze udział w zarządzaniu majątkiem państwowym (będącym własnością Skarbu Państwa), wykonując uprawnienia właścicielskie państwa. Ta funkcja państwa ma coraz mniejsze znaczenie i pod względem liczebności zatrudnianych osób jest najslabiej reprezentowana.

Głównym zadaniem administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze jest nadzór i zarządzanie majątkiem państwowym. Jej klientami są podmioty prawne z udziałem państwowym (przedsiębiorstwa państwowe, spółki z udziałem Skarbu Państwa) oraz inne podmioty prawne i fizyczne, które w sposób pośredni lub bezpośredni mają związek z działalnością państwa jako właściciela (np. firmy konkurujące na rynku z firmami z udziałem Skarbu Państwa, kontrahenci firm z udziałem Skarbu Państwa, potencjalni nabywcy majątku Skarbu Państwa, pracownicy firm z udziałem Skarbu Państwa).

Wśród urzędów należących do tej grupy wymienić można niektóre ministerstwa (np. Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Skarbu Państwa). Ze względu na pełnione przez nie funkcje do spodziewanych priorytetowych obszarów rozwoju zasobów ludzkich, służących usprawnieniu funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych należących do tej grupy, można zaliczyć znajomość zasad zarządzania przedsiębiorstwami, nadzór korporacyjny, właściwą organizację czasu pracy własnej.

## **2.2. Funkcjonalna typologia grup stanowisk pracy w służbie publicznej**

Opracowana dla celów badania, analizy, strategicznego planowania działań szkoleniowych i ich efektywnego wdrażania w jednostkach administracji publicznej innowacyjna typologia stanowisk pracy w służbie publicznej opiera się na modelu ról, pełnionych przez pracowników, w związku z realizowanymi przez nich na stanowisku pracy zadaniami. Podział taki pozwala na precyzyjne rozróżnienie grup stanowisk pracy, posiadających odrębne, specyficzne potrzeby szkoleniowe.

Nowa typologia grup stanowisk pracy, oparta na rolach pełnionych przez pracowników służby publicznej, wyodrębnia 6 kategorii pracowników. Wszystkie te kategorie pojawiają się we wszystkich rodzajach urzędów, a specyfika stanowiska pracy wymaga zazwyczaj połączenia dwóch lub więcej ról. Dla każdego stanowiska pracy można wskazać trzy wiodące role, składające się na jego odrębność. Dla zilustrowania znaczenia poszczególnych, wyróżnionych ról, w tabeli 1 zamieszczono syntetyczne zestawienie typowych przykładów odpowiedzialności przypisanej danej roli i umiejętności, koniecznych do właściwego i sprawnego realizowania przypisanych danej roli zadań.

**Tabela 1. Innowacyjna typologia stanowisk pracy: zestawienie ról zawodowych, zakresu odpowiedzialności oraz kluczowych umiejętności**

Typy ról	Zakres odpowiedzialności	Kluczowe umiejętności
Menedżer	Praca zespołu i jego wyniki.	Zarządzanie zespołem, planowanie, zarządzanie projektami, zarządzanie innymi zasobami (np. wiedza, majątek trwały).
Pracownik kreatywny	Opracowywanie nowych rozwiązań.	Kreatywne myślenie, umiejętność wykonywania złożonych zadań, umiejętności analityczne i syntetyczne.
Pracownik kontaktujący się z klientem zewnętrznym	Wizerunek urzędu, właściwy odbiór i przekaz informacji.	Komunikatywność, właściwa postawa, stosunek do klienta zewnętrznego.
Ekspert	Jakość wykonania zadania.	Wiedza fachowa, umiejętność praktycznego stosowania wiedzy, współpraca, organizacja pracy własnej.
Pracownik samodzielny	Realizacja zadania w sposób dobrze zorganizowany i przy możliwie najniższym wykorzystaniu dostępnych zasobów.	Organizacja pracy własnej, sprawność w wykorzystywaniu dostępnych środków, inicjatywa własna.
Pracownik pomocniczy	Wspieranie działań innych osób.	Praca zespołowa, umiejętności sekretarskie, asystenckie, administratorskie, obsługa sprzętu biurowego.

W przeciwieństwie do tradycyjnej typologii, opracowana typologia nie ma charakteru hierarchicznego.

Rola menedżera związana jest z realizacją zadań, takich jak zarządzanie zespołem, organizacja i koordynacja pracy innych osób, w celu osiągnięcia założonego celu. Wśród pracowników pełniących tę rolę w wysokim stopniu, wyróżnić można dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów i ich zastępców oraz naczelników wydziałów.

Zadania pracownika kreatywnego wiążą się z przedstawianiem propozycji modyfikacji istniejących procedur, zasad lub przepisów oraz oceną korzyści i ryzyka proponowanych zmian, a także wytyczaniem nowych zasad działania. Zadania pracownika kreatywnego nie są rutynowe i nie można w ich realizacji stosować stałych metod działania lub procedur podejmowania decyzji.

Za społeczny wizerunek urzędu największą odpowiedzialność w praktyce ponosi pracownik kontaktujący się z klientami zewnętrznymi. Jego rola polega na zdobywaniu i przekazywaniu informacji poprzez kontakty bezpośrednie lub pośrednie.

Pracownik samodzielny samodzielnie rozwiązuje problemy wynikające z realizowanych zadań, wykorzystując dostępne środki i działając w granicach obowiązujących norm prawnych i regulaminu organizacyjnego. Jednym z głównym zadań takiego pracownika jest praca polegająca na organizowaniu i koordynowaniu działań.

Rola eksperta jest zdecydowanie odmienna od roli pracownika samodzielnego. Ekspert posiada specjalistyczną wiedzę ekspercką z określonej dziedziny, otrzymuje polecenia i informacje co do celu pracy i samodzielnie dobiera środki pracy i sposób realizacji zadania lub przeprowadzenia określonego procesu. W przypadku eksperta główny nacisk jest położony na specjalistyczną wiedzę pozwalającą na rozstrzygnięcie kwestii merytorycznych. Przykładem pracownika pełniącego głównie rolę eksperta jest radca prawny.

Zadaniem pracownika pomocniczego jest wspieranie działań innych osób, obsługa administracyjna, usprawnianie techniczne pracy.

Abstrahując od scharakteryzowanej powyżej typologii grup stanowisk pracy, warto zaznaczyć, że specyficzne potrzeby szkoleniowe występują w przypadku nowych pracowników. Nie są one związane z zajmowanym stanowiskiem, ale ze stażem pracy. Potrzeby te są zróżnicowane dla różnych kategorii nowych pracowników, w zależności od ich stopnia obycia z pracą zawodową, administracją czy danym urzędem. Wskazane jest stworzenie narzędzia wdrażania nowych pracowników do ich obowiązków, a działy kadr powinny przyjąć

odpowiedzialność za sprawne włączanie pracownika do zespołu i szybkie przejęcie przez niego zadań do samodzielnej realizacji. Dzięki zastosowaniu odpowiednich kategorii w metryczne narzędzia do badania potrzeb szkoleniowych, które było zastosowane w badaniu realizowanym w ramach projektu, rozpoznane zostały specyficzne potrzeby osób nowoprzyjętych do pracy, co stanowi ważny element wartości dodanej bieżącego badania w porównaniu z badaniami potrzeb szkoleniowych realizowanymi w latach 2002 i 2005.

W przeciwieństwie do ostatniego badania i analizy potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej, w bieżącym badaniu założenie silnej współzależności potrzeb szkoleniowych od stanowiska pracy zajmowanego w hierarchii urzędniczej uznano za niesłuszne, ze względu na ogromne zróżnicowanie zadań realizowanych przez poszczególnych pracowników administracji, formalnie zajmujących stanowiska należące do jednej grupy stanowisk lub nawet stanowiska o tej samej nazwie rodzajowej<sup>9</sup>. Zaletą podziału uwzględniającego role pełnione przez pracowników jest przyjęcie za punkt wyjścia rzeczywistych zadań pracowników na różnych stanowiskach pracy, a w konsekwencji tego, związanych z pracą na konkretnym stanowisku w konkretnej organizacji, ich potrzeb szkoleniowych i rozwojowych.

Biorąc jednak pod uwagę, że funkcjonalna typologia grup stanowisk pracy nie jest typologią powszechnie stosowaną, jej wadą w kontekście realizowanego projektu badawczego był fakt, że nie mogła ona zostać zastosowana jako kryterium doboru próby badawczej, ze względu na brak danych liczbowych, pozwalających na oszacowanie skali i proporcji poszczególnych grup stanowisk pracy. W badaniu musiało więc zostać zastosowane uniwersalne narzędzie badawcze, które obejmowało tradycyjną typologię stanowisk pracy, a dodatkowo umożliwiło ankietowanym odpowiednią klasyfikację pełnionych przez siebie ról, pozwalając na przeprowadzenie statystycznych analiz zgromadzonych podczas badania danych i ich właściwe odniesienie do obydwu zastosowanych typologii. Szczegółowa metodologia badania została zaprezentowana w kolejnym rozdziale.

### 3. Metodologia badania

Prowadzone w ramach realizacji projektu badanie potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej miało charakter bardzo złożony, ponieważ równolegle do identyfikacji potrzeb szkoleniowych, prowadzone było badanie przydatności funkcjonalnej typologii grup urzędów i stanowisk pracy. Procedura badania musiała uwzględniać porównywalność uzyskanych wyników w odniesieniu do wyników poprzednich analiz z zakresu potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej, jednak bez powielania metodologicznych słabości tych analiz, które w sposób znaczny obniżały ich wartość użytkową.

Do opracowania narzędzi badawczych posłużyły informacje zgromadzone podczas wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej, doświadczenia realizacji poprzedniej analizy potrzeb szkoleniowych, która miała miejsce w 2005 r.<sup>10</sup>, sugestie zawarte w „Strategii Szkoleniowej Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007”, wyniki badań opinii społecznej, dotyczące funkcjonowania i wizerunku administracji służby publicznej, „Standard kwalifikacji w Służbie Cywilnej”<sup>11</sup> oraz inne dokumenty (raporty Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich), wskazujące kluczowe obszary problemowe polskiej administracji publicznej.

Badanie potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej zrealizowane w ramach projektu, obejmowało wykorzystanie trzech metod badawczych:

- 1) Badania ankietowego,
- 2) Zogniskowanych wywiadów grupowych,
- 3) Badań klienckich typu „mystery shopping” i „mystery calling”.

<sup>9</sup> Jak wskazuje praktyka funkcjonowania urzędów jako złożonych organizacji, różnica potrzeb szkoleniowych pomiędzy np. naczelnikiem wydziału i jego dyrektorem jest stosunkowo mała, podczas gdy różnica potrzeb pomiędzy szeregowymi pracownikami w tej samej instytucji może być ogromna, pomimo zajmowania przez nich tej samej pozycji w hierarchii, co potwierdziły osoby odpowiedzialne za politykę kadrową i szkoleniową w urzędach, z którymi przeprowadzono konsultacje, rozmowy i wywiady w trakcie realizacji podetapu II etapu I projektu.

<sup>10</sup> Mickiewicz M., Szczepańska U. i in. „Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej”, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2005 r.

<sup>11</sup> Mickiewicz M., Szczepańska U. i in. „Standard kwalifikacji w Służbie Cywilnej”, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2005 r.

Dwie ostatnie spośród wymienionych metod miały na celu weryfikację danych dotyczących potrzeb szkoleniowych, uzyskanych podczas przeprowadzonych konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej, oraz weryfikację danych pochodzących z badania ankietowego.

### **3.1. Indywidualne wywiady pogłębione**

Przeprowadzono łącznie 49 bezpośrednich lub telefonicznych konsultacji, wywiadów i rozmów<sup>12</sup> z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe oraz równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej, w tym z:

- 1) dyrektorami generalnymi i kierownikami urzędów administracji rządowej, a także dyrektorami izb skarbowych oraz naczelnikami urzędów skarbowych,
- 2) dyrektorami komórek odpowiedzialnych za realizację polityki kadrowej i szkoleniowej w administracji rządowej, a także naczelnikami wydziałów i kierownikami referatów pełniących równorzędne funkcje w administracji skarbowej,
- 3) dyrektorami komórek merytorycznych w urzędach administracji rządowej oraz kierownikami i naczelnikami jednostek równoległych pod względem merytorycznym w administracji skarbowej.

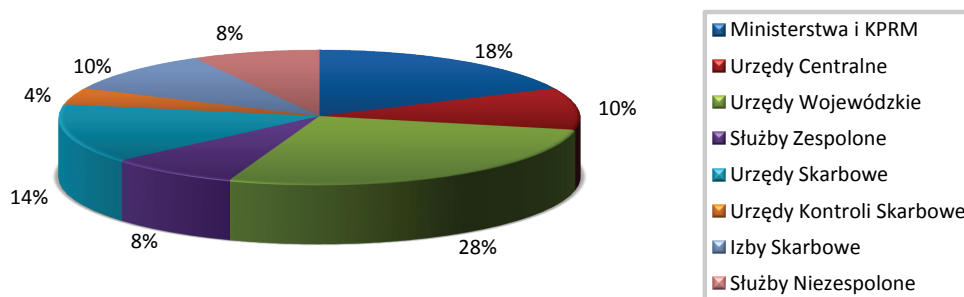
Przeprowadzone badanie miało na celu zdiagnozowanie kierunków rozwoju służby publicznej w Polsce, głównych problemów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi i polityką szkoleniową w administracji rządowej, poznanie opinii osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe w odniesieniu do powstającej nowej typologii grup urzędów i stanowisk pracy oraz identyfikację potrzeb i wyzwań stojących przed poszczególnymi jednostkami administracji rządowej.

Dobierając próbę do badania kierowano się cechami struktury zatrudnienia w służbie publicznej w odniesieniu do tradycyjnej typologii grup urzędów. Biorąc jednak pod uwagę przedwstępny charakter prowadzonego badania oraz przyjęte założenia dotyczące istotności zróżnicowania regionalnego urzędów, w których prowadzone były konsultacje, rozmowy i wywiady oraz dodatkowy cel badania, jakim było zweryfikowanie proponowanej funkcjonalnej typologii grup urzędów i stanowisk pracy, ostateczne proporcje udziału w próbie zostały nieco zmodyfikowane. Ostateczna struktura próby badawczej zaprezentowana została na wykresie 2.

---

<sup>12</sup> W ramach badania potrzeb szkoleniowych przeprowadzonego w 2005 r. przeprowadzono 16 takich konsultacji w formie indywidualnych wywiadów pogłębionych, za: Mickiewicz M., Szczepańska U. i in. „Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej”, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2005 r.

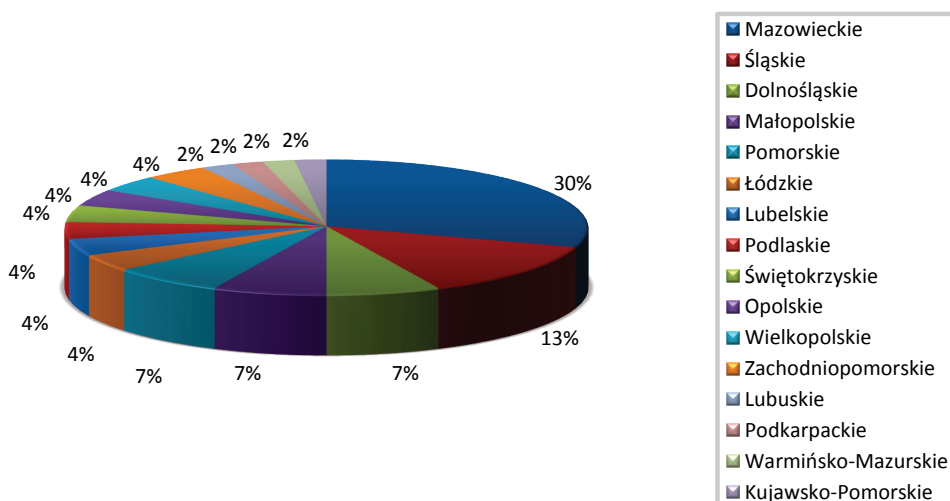
**Wykres 2. Struktura próby badawczej w badaniu polegającym na przeprowadzeniu konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej**



Najbardziej nadreprezentowane w badaniu były ministerstwa i urzędy wojewódzkie, co wiązało się z przyjętym założeniem o zróżnicowaniu sektorowym próby w badaniu przedwstępnym oraz niską dostępnością osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe w administracji niezespólonej.

W badaniu reprezentowane były urzędy ze wszystkich województw, w proporcji przedstawionej na wykresie 3. Nadreprezentacja województwa mazowieckiego wiąże się z występowaniem na jego terenie siedzib ogółu ministerstw oraz siedzib wszystkich, badanych za pomocą indywidualnych wywiadów pogłębianych, urzędów centralnych.

**Wykres 3. Struktura regionalna próby badawczej w badaniu polegającym na przeprowadzeniu konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej**



W tabeli 2 zaprezentowano szczegółową listę urzędów, biorących udział w badaniu, z podziałem na tradycyjne grupy urzędów.



**Tabela 2. Urzędy, w których przeprowadzono konsultacje, rozmowy i wywiady z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej<sup>13</sup>**

<b>Grupy urzędów</b>	<b>Jednostki, w których przeprowadzono wywiad lub konsultację</b>
<b>ministerstwa i KPRM</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerstwo Edukacji Narodowej</li> <li>2. Ministerstwo Finansów</li> <li>3. Ministerstwo Gospodarki</li> <li>4. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego</li> <li>5. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego</li> <li>6. Ministerstwo Obrony Narodowej</li> <li>7. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</li> <li>8. Ministerstwo Skarbu Państwa</li> <li>9. Ministerstwo Środowiska</li> </ol>
<b>urzędy centralne</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Główny Urząd Statystyczny</li> <li>11. Urząd ds. Cudzoziemców</li> <li>12. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej</li> <li>13. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</li> <li>14. Urząd Regulacji Energetyki</li> </ol>
<b>urzędy wojewódzkie</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>15. Dolnośląski Urząd Wojewódzki</li> <li>16. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki</li> <li>17. Lubelski Urząd Wojewódzki</li> <li>18. Lubuski Urząd Wojewódzki</li> <li>19. Łódzki Urząd Wojewódzki</li> <li>20. Mazowiecki Urząd Wojewódzki</li> <li>21. Opolski Urząd Wojewódzki</li> <li>22. Podkarpacki Urząd Wojewódzki</li> <li>23. Podlaski Urząd Wojewódzki</li> <li>24. Pomorski Urząd Wojewódzki</li> <li>25. Śląski Urząd Wojewódzki</li> <li>26. Wielkopolski Urząd Wojewódzki</li> <li>27. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki</li> </ol>
<b>służby zespolone</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>28. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie</li> <li>29. Kuratorium Oświaty w Opolu</li> <li>30. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej w Gdańsku</li> <li>31. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Kielcach</li> </ol>
<b>administracja skarbowa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>32. Izba Skarbowa w Białymstoku</li> <li>33. Izba Skarbowa w Gdańsku</li> <li>34. Izba Skarbowa w Lublinie</li> <li>35. Izba Skarbowa w Olsztynie</li> <li>36. Izba Skarbowa w Poznaniu</li> <li>37. Urząd Kontroli Skarbowej w Katowicach</li> <li>38. Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi</li> <li>39. Dolnośląski Urząd Skarbowy we Wrocławiu</li> <li>40. Drugi Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej</li> <li>41. Drugi Urząd Skarbowy w Katowicach</li> <li>42. Urząd Skarbowy w Chorzowie</li> <li>43. Urząd Skarbowy w Katowicach</li> <li>44. Urząd Skarbowy w Kielcach</li> <li>45. Urząd Skarbowy w Szczecinie</li> </ol>
<b>służby niezespolone</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>46. Wojewódzki Sztab Wojskowy we Wrocławiu</li> <li>47. Urząd Statystyczny w Krakowie</li> <li>48. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Krakowie</li> </ol>
<b>inne urzędy administracji rządowej</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>49. Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej</li> </ol>

Konsultacje, rozmowy i wywiady z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe oraz równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej prowadzone były przez przeszkolonych ankieterów, zgodnie z wytycznymi zawartymi w opracowanym w tym celu

<sup>13</sup> Dobór do próby z operatu zawartego w: Uchwała Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie procentowego podziału na poszczególne urzędy środków na wynagrodzenia, przewidzianych na dodatki specjalne w służbie cywilnej (Monitor Polski z 2008 r., Nr 49, poz. 435).

scenariuszu wywiadu. Osoby badane informowane były o celu prowadzonych konsultacji oraz o znaczeniu ich opinii dla procesu opracowania szczegółowej metodologii badania i analizy potrzeb szkoleniowych oraz opracowania strategii szkoleniowej. Badania były anonimowe, w arkuszu zbiorczym z badania pominięto nazwiska osób udzielających wywiadów, zawarto natomiast formalne dane dotyczące nazwy urzędu, nazwy stanowiska pracy, wieku, płci oraz stażu pracy w administracji publicznej.

Pytania badawcze dotyczyły następujących obszarów:

- 1) Kontekst działań szkoleniowych:
  - a) wizerunek polskiej służby publicznej, jego źródła i konsekwencje dla funkcjonowania organizacji,
  - b) wprowadzone w ciągu ostatnich lat zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej,
  - c) standardy funkcjonowania administracji publicznej w innych krajach,
  - d) wyzwania stojące przed administracją publiczną oraz badanym urzędem w perspektywie najbliższych trzech lat,
  - e) trudności w funkcjonowaniu badanego urzędu związane z zasobami ludzkimi,
  - f) rola szkoleń w radzeniu sobie z kluczowymi problemami urzędu,
  - g) znajomość i ocena „Strategii Szkoleniowej Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007”,
  - h) ocena znaczenia i skuteczności szkoleń dla wzmocnienia potencjału kadrowego administracji publicznej w zakresie wartości i etyki pracy.
- 2) Kompetencje pracownika administracji publicznej i postawa wobec szkoleń:
  - a) najważniejsze cechy profesjonalnego pracownika służby publicznej,
  - b) słabe i mocne strony pracowników służby publicznej,
  - c) priorytety szkoleniowe dla poszczególnych grup stanowisk,
  - d) znaczenie i ocena skuteczności szkoleń merytorycznych, koncepcyjnych, menedżerskich, komunikacyjnych i zespołowych,
  - e) postawa pracowników wobec szkoleń, ich pozycja w kulturze organizacyjnej,
  - f) procedury ustalania celów i programów szkoleń oraz delegowania pracowników,
  - g) dywersyfikacja środków przeznaczanych na szkolenia,
  - h) zasady oceny efektywności szkoleń,
  - i) sugestie dotyczące organizacji i przebiegu szkoleń organizowanych w przyszłości.
- 3) Ocena funkcjonalności nowej typologii grup urzędów i grup stanowisk pracy w służbie publicznej w kontekście wzmocnienia efektywności polityki szkoleniowej i kadrowej.

Większość spośród pytań zastosowanych podczas konsultacji, rozmów i wywiadów miała charakter otwarty, wprowadzono również kilka skal oceny, które umożliwiły analizę ilościową zgromadzonych danych. Sugestie dotyczące potrzeb szkoleniowych wykorzystano podczas opracowywania szczegółowej metodologii badania i analizy potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej.

Niewątpliwą korzyścią zastosowania tej metody w projekcie jest bogactwo pozyskanych danych, możliwość eksploracji ciekawych wątków, uzyskanie adekwatnej „mapy” specyfiki szkoleń w służbie publicznej oraz możliwość odsłonięcia przyczyn zastanej sytuacji. Wadą wywiadów w przypadku projektu była trudność w uogólnieniu wyników i opinii, ze względu na duże różnice między urzędami. Dlatego metoda wywiadów w początkowej fazie badania potrzeb szkoleniowych była jak najbardziej adekwatna – dając szeroki obraz potrzeb, pozostawiając jednak głębokość analizy bardziej precyzyjnym metodom, zastosowanym w dalszym etapie projektu.

Zrealizowane cele szczegółowe przeprowadzenia pogłębionych wywiadów indywidualnych można podzielić na następujące kategorie:

- 1) analityczne – stworzenie inwentarza kompetencji niezbędnych do efektywnego wykonywania zadań w służbie publicznej, określenie systemowych, organizacyjnych i osobowych mechanizmów wpływających na funkcjonowanie szkoleń w służbie publicznej,
- 2) diagnostyczne – ocena uwarunkowań wdrażania działań szkoleniowych w służbie publicznej z punktu widzenia potencjału organizacji i zasobów ludzkich oraz diagnoza barier utrudniających rozwój (poznanie przyczyn luk szkoleniowych),

- 3) prognostyczne – stworzenie prognozy stanu docelowego kompetencji pracowników administracji publicznej, stworzenie podstaw do predykcji zmian w obszarze szkoleń w służbie publicznej,
- 4) metodologiczne – stworzenie modelu zbierania i opracowania danych ilościowych (kwestionariusz analizy potrzeb szkoleniowych),
- 5) szkoleniowe – określenie potrzeb rozwojowych i szkoleniowych niezbędnych dla rozwoju grupy wyższego i średniego szczebla zarządzania w służbie publicznej,
- 6) integracyjne – stworzenie ogólnego obrazu szkoleń w aspekcie mechanizmów związanych z rzeczywistością pracy w urzędach administracji rządowej.

### 3.2. Badanie ankietowe

Badanie ankietowe stanowiło podstawową metodę badania potrzeb szkoleniowych w realizowanym projekcie, jako metoda o największym zasięgu.

W prowadzonym badaniu określenie liczebności próby do badania ankietowego polegało na oszacowaniu takiej wartości liczbowej, która przy zakładanej dokładności badania i na przyjętym poziomie ufności pozwoliła na uzyskanie wyników możliwych do zgeneralizowania na badaną populację, bez konieczności przeprowadzania pilotażu. Biorąc pod uwagę liczebność populacji, a więc liczbę osób zatrudnionych w służbie publicznej (114 037 osób przeciętnego zatrudnienia w 2007 r.)<sup>14</sup>, przy zastosowaniu wzoru dla populacji nieskończonej, dopuszczalny poziom błędu statystycznego poniżej 3% uzyskano dla próby liczącej 1 200 osób. Jest to liczebność wystarczająca do zrealizowania badań z zachowaniem dokładności pomiaru w granicach +/- 2,8 %. Ze względu na przewidywaną możliwą słabą zwrotność lub występowanie braków w wynikach, w badaniu ankietowym zastosowano 1 800 kwestionariuszy ankiety. Ankiety te były dystrybuowane częściowo drogą pocztową, częściowo zaś osobiście przez ankierów. Wszystkie urzędy, wytypowane do udziału w badaniu, w terminie dokonały zwrotu wypełnionych kwestionariuszy ankiet, choć zgodnie z przewidywaniami ich liczba była często niższa od liczby arkuszy przekazanych poszczególnym urzędom.

W badaniu uwzględniono pracowników 45 urzędów administracji rządowej, przyjmując za podstawę doboru próby badawczej procentowe proporcje zatrudnienia w poszczególnych grupach urzędów, dla których proporcje takie były możliwe do ustalenia. Udział grup urzędów w badanej próbie był proporcjonalny do stosunku liczby zatrudnionych w nich osób do liczby osób zatrudnionych w służbie publicznej ogółem. Jedyną modyfikacją w tym zakresie dotyczyła zmniejszenia liczby urzędów skarbowych w próbie o 3 pozycje oraz zwiększenia o 3 pozycje udziału w próbie ministerstw wraz z KPRM i urzędów centralnych, na wniosek beneficjenta projektu. Modyfikacja ta w niewielkim stopniu zaburzyła proporcje udziału poszczególnych grup urzędów w próbie badawczej, wydawała się jednak dopuszczalna metodologicznie i merytorycznie uzasadniona ze względu na fakt, iż administracja skarbowa jest stosunkowo spójnym pod względem funkcji i zadań działem administracji rządowej, natomiast działalność ministerstw wraz z KPRM i urzędów centralnych jest znacznie bardziej specyficzna. Modyfikacja ta była także uzasadniona w odniesieniu do testowanej w badaniu funkcjonalnej typologii urzędów i stanowisk pracy, ponieważ różnorodność ról zawodowych i funkcji administracji, na których opierają się te typologie, najłatwiej zobrazować właśnie w przypadku ministerstw wraz z KPRM oraz urzędów centralnych.

Dla zachowania reprezentatywności w znaczeniu statystycznym, zastosowany do wytypowania konkretnych jednostek spośród reprezentujących poszczególne grupy urzędów, dobór powinien mieć charakter wyłącznie losowy. Biorąc jednak pod uwagę realizowane, równoległe z badaniem potrzeb szkoleniowych, badanie trafności opracowanej funkcjonalnej typologii urzędów i typologii stanowisk pracy w służbie publicznej oraz szeroki zakres badań przedwstępnych zrealizowanych w ramach przeprowadzania konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe oraz równoległe stanowiska kierownicze

<sup>14</sup> Zgodnie z: „Zatrudnienie i wynagrodzenia w Korpusie Służby Cywilnej w 2007 r.”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

w administracji skarbowej, a także wysoką specjalizację poszczególnych jednostek reprezentujących tę samą grupę urzędów, zastosowano dobór celowy, pozwalający na objęcie badaniem możliwie największej liczby różnorodnych jednostek administracji, z uwzględnieniem rozproszenia terytorialnego, a także przyjętych założeń dotyczących funkcjonalnej typologii grup urzędów. Tabela 3 prezentuje kompletną listę urzędów, które zostały dobrane do badania ankietowego.

**Tabela 3. Urzędy, w których zostało przeprowadzone badanie ankietowe potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej, skategoryzowane do grup urzędów<sup>15</sup>**

Grupy urzędów wraz z liczbą urzędów z danej grupy	Poszczególne jednostki, w których przeprowadzone zostało badanie
<b>ministerstwa i KPRM (5)</b>	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Ministerstwo Finansów Ministerstwo Gospodarki Ministerstwo Skarbu Państwa Ministerstwo Zdrowia
<b>urzędy centralne (6)</b>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Główny Inspektorat Sanitarny Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Urząd Lotnictwa Cywilnego Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Wyższy Urząd Górniczy
<b>urzędy wojewódzkie (3)</b>	Małopolski Urząd Wojewódzki Śląski Urząd Wojewódzki Świętokrzyski Urząd Wojewódzki
<b>służby zespolone (6)</b>	Komenda Powiatowa Policji w Gorlicach Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Bochni Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Augustowie Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie
<b>administracja skarbowa (16)</b>	Izba Skarbowa w Kielcach Izba Skarbowa w Szczecinie Urząd Kontroli Skarbowej w Rzeszowie Urząd Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze Urząd Skarbowy w Bochni II Urząd Skarbowy w Częstochowie Urząd Skarbowy Kraków-Krowodrza II Urząd Skarbowy w Gdyni Urząd Skarbowy w Gorzowie Wielkopolskim Urząd Skarbowy w Kościanie Urząd Skarbowy w Krośnie Urząd Skarbowy w Płońsku Urząd Skarbowy w Przemyślu Urząd Skarbowy w Słupsku Urząd Skarbowy w Świdnicy Urząd Skarbowy w Tychach

<sup>15</sup> Dobór próby z operatu zawartego w: Uchwała Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie procentowego podziału na poszczególne urzędy środków na wynagrodzenia, przewidzianych na dodatki specjalne w służbie cywilnej (Monitor Polski z 2008 r., Nr 49, poz. 435).

Grupy urzędów wraz z liczbą urzędów z danej grupy	Poszczególne jednostki, w których przeprowadzone zostało badanie
<b>slużby niezespólone i inne urzędy administracji rządowej (9)</b>	Archiwum Państwowe w Kielcach Archiwum Państwowe w Krakowie Izba Celna w Gdyni Kuratorium Oświaty w Lublinie Kuratorium Oświaty w Rzeszowie Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Chrzanowie Urząd Morski w Szczecinie Urząd Statystyczny w Katowicach Wojskowa Komenda Uzupełnień w Krakowie

W powyższych urzędach, rozmieszczonych na terenie 14 województw, przeprowadzone zostało badanie ankietowe z udziałem pracowników, dobranych z uwzględnieniem podziału na tradycyjne grupy stanowisk pracy w służbie publicznej. W części urzędów badanie odbyło się z udziałem koordynatora zewnętrznego, w większości przypadków było jednak realizowane przez koordynatora wewnętrznego, co miało bardzo dobry wpływ na zwrotność i jakość uzyskanych danych.

Opracowany na potrzeby badania i analizy kwestionariusz ankiety miał charakter anonimowy, a precyzja instrukcji pozwalała na samodzielne udzielanie odpowiedzi przez respondentów. Zwięzła forma ankiety miała na celu minimalizację inwazyjności badania dla realizowanych przez respondentów w ich miejscu pracy zadań.

Zastosowane w badaniu ankietowym narzędzie badawcze, które zostało opracowane zgodnie z celami częściowej replikacji poprzednich badań, odwoływało się do odmiennych założeń. Osoby badane miały za zadanie ocenę znaczenia każdej, spośród 50 wymienionych w pytaniach zamkniętych, umiejętności dla realizacji zadań przypisanych do ich stanowiska pracy oraz oszacowanie aktualnego poziomu własnych kompetencji w tym zakresie. Narzędzie to ujmowało potrzeby szkoleniowe z poziomu funkcjonowania organizacji i jej potrzeb, nie zaś w odniesieniu do poszczególnych pracowników i koncentrowało się na identyfikacji luk kompetencyjnych, z pominięciem badania systemu motywacyjnego i jakości procedur w organizacji, które mają kluczowe znaczenie dla efektywności zarządzania zasobami ludzkimi, nie były jednak przedmiotem realizowanego projektu. Wzrost rzetelności uzyskanych danych został osiągnięty dzięki właściwemu skalowaniu możliwych ocen oraz maskowaniu w kwestionariuszu grup umiejętności (m. in. koncepcyjne, relacyjne, efektywność osobista oraz kompetencje menedżerskie), które mogłyby się kojarzyć ze standardem kwalifikacji w służbie cywilnej lub poszczególnymi grupami stanowisk, co uruchamiałoby prawdopodobnie automatyzmy w wyborze odpowiedzi. Trafność wyników badania ankietowego została również zweryfikowana podczas badań dodatkowych (zogniskowane wywiady grupowe, badania klienckie typu „mystery shopping” i „mystery calling”).

Uzyskaniu informacji dotyczących potrzeb szkoleniowych związanych z wiedzą merytoryczną posłużyły pytania otwarte zamieszczone w treści oraz na końcu kwestionariusza ankiety. Wymienianie w tym miejscu możliwych szkoleń merytorycznych, jak to miało miejsce w poprzedniej analizie, nie wydaje się uzasadnione metodologicznie, ponieważ zawęża zakres udzielanych przez respondentów odpowiedzi i zmniejsza ich inicjatywę. Licząc na identyfikację autentycznych, jednostkowych potrzeb szkoleniowych w zakresie merytorycznym, należy pozwolić respondentom na formułowanie własnych wypowiedzi w tym zakresie.

Szacowanie luki kompetencyjnej za pomocą przyjętego narzędzia badawczego pozwala jednocześnie na określenie jej wielkości, co z kolei znajdzie swoje odniesienie w trakcie opracowywania krótko – i długoterminowych priorytetów strategii szkoleniowej.

W badaniu ankietowym osiągnięto zwrot na poziomie blisko 85%, a analizie statystycznej i jakościowej poddano ostatecznie 1289 w pełni kompletnych serii wyników. Przygotowanie, obróbka i weryfikacja poprawności danych, a także właściwe obliczenia statystyczne zostały ostatecznie wykonane przy użyciu programów STATISTICA oraz SPSS, co pozwoliło na szybką transformację wizualizacji graficznych.

Dane nie były ważne, ponieważ pomimo zastosowania próby celowej w badaniu, udało się z dużą dokładnością odtworzyć najważniejsze proporcje dotyczące struktury płci i stażu pracy badanej populacji, a wartości liczbowe dla zatrudnienia w poszczególnych regionach kraju nie były dostępne.

Odpowiedzi na skali 0 – 3, stosowane w pytaniach o znaczenie i poziom umiejętności, zostały przedstawione na wykresach w postaci średnich. Wyniki dla grup umiejętności zostały obliczone jako średnie z poszczególnych umiejętności składowych, a podstawą porównań wybranych grup respondentów pod względem odpowiedzi były testy istotności różnicy między średnimi, a konkretnie dwustronny test t Studenta, przy założeniu równości wariancji i domyślnego poziomu ufności (95%), z poprawką Bonferroniego. Zastosowanie poprawki Bonferroniego jest wariantem bardziej konserwatywnym, tzn. uzyskanie różnic istotnych statystycznie jest trudniejsze niż w wariancie bez poprawki.

Odpowiedzi na pytania dotyczące procentowego udziału ról w pracy urzędnika zostały przetworzone w dwojakiego rodzaju informacje:

- 1) Określenie roli dominującej, czyli tej, która posiada największy udział w pracy urzędnika. W tym przypadku podział respondentów jest rozłączny. Problematyczne pozostają przypadki, w których nie można określić dominującej roli, gdyż dwie lub więcej ról posiada taki sam udział procentowy,
- 2) Określenie ról, które mają znaczący udział w pracy urzędnika. Jako znaczący przyjęto udział powyżej 20% (podwyższenie tego kryterium skutkowało małymi liczebnościami kategorii respondentów). W tym przypadku podział nie jest rozłączny.

Niektóre z pierwotnych kategorii, wynikających z konstrukcji kwestionariusza, zostały natomiast połączone:

- 1) dwie najniższe kategorie wieku,
- 2) dwie najniższe kategorie stażu pracy.

Kategoryzacja taka spowodowana była małą liczebnością najniższych kategorii, przy czym ryzyko pominięcia ważnych informacji było niewielkie, ponieważ łączone kategorie były zbliżone do siebie pod względem udzielanych odpowiedzi.

### **3.3. Zogniskowane wywiady grupowe**

Metoda zogniskowanych wywiadów grupowych posłużyła w projekcie do weryfikacji wyników zgromadzonych podczas przeprowadzania konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej oraz informacji z ankiet zawierających potrzeby szkoleniowe oraz dane dotyczące uczestnictwa, wydatków i oceny szkoleń, przekazanych przez urzędy administracji rządowej w 2007 i 2008 r. Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także wyników badania ankietowego. Istotą tej metody badawczej jest sterowana dyskusja grupowa na ściśle określony temat, w przypadku realizowanego badania, dotyczący potrzeb poszczególnych jednostek organizacyjnych administracji publicznej w zakresie szkolenia pracowników, z uwzględnieniem ich stanowiska pracy.

Wobec znacznie zwiększonej i zdywersyfikowanej regionalnie próby badawczej badania ankietowego, w porównaniu do badań i analiz realizowanych w poprzednich latach, przeprowadzono łącznie 6 sesji zogniskowanych wywiadów grupowych z uczestnikami dobranymi zgodnie z zasadami doboru kwotowego, w oparciu o tradycyjną typologię stanowisk pracy w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji skarbowej. Badanie zostało przeprowadzone w Warszawie, Katowicach, Gdyni, Gorzowie Wielkopolskim, Krośnie i Myślenicach. Poszczególne grupy przeznaczone były dla następujących uczestników:

- 1) osoby zajmujące stanowiska średniego szczebla zarządzania,
- 2) osoby zajmujące stanowiska samodzielne,
- 3) osoby zajmujące stanowiska koordynujące,

- 4) osoby zajmujące stanowiska specjalistyczne,
- 5) osoby zajmujące stanowiska wspomagające,
- 6) pracownicy administracji skarbowej.

Ostatecznie w badaniu wzięło udział 50 osób, a liczba uczestników poszczególnych grup wynosiła od 7 do 10 osób.

Dobór do grupy pracowników administracji skarbowej obejmował stanowiska niekierownicze, dla weryfikacji danych zebranych podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych z osobami sprawującymi stanowiska kierownicze w administracji skarbowej. W grupie tej znalazło się 5 osób pracujących na stanowiskach mających bezpośredni kontakt z klientem oraz po 1 osobie zajmującej stanowisko samodzielne i specjalistyczne.

Jako narzędzie badawcze w ramach zogniskowanych wywiadów grupowych posłużył opracowany na potrzeby każdej z grup klucz moderatora. Wśród kategorii tematów dyskusji znajdowały się następujące zagadnienia:

- 1) wizerunek służby publicznej,
- 2) mocne i słabe strony funkcjonowania polskiej służby publicznej,
- 3) role pełnione na stanowisku pracy,
- 4) kompetencje wymagane na stanowisku pracy, umiejętności i postawy wobec szkoleń,
- 5) procesy społeczne i organizacyjne w urzędzie, kultura organizacyjna, relacje międzyludzkie,
- 6) przepływ informacji w urzędzie, obsługa klienta wewnętrznego,
- 7) relacje z otoczeniem urzędu, obsługa klienta zewnętrznego,
- 8) aspekt etyczny służby publicznej: odpowiedzialność poszczególnych pracowników za jakość funkcjonowania organizacji, odpowiedzialność społeczna organizacji, zapobieganie korupcji,
- 9) satysfakcja z pracy na zajmowanym stanowisku pracy,
- 10) trudności związane z realizacją zadań na zajmowanym stanowisku pracy,
- 11) motywacja i zaangażowanie w zadania realizowane na zajmowanym stanowisku pracy,
- 12) sposoby wzmacniania potencjału organizacyjnego i efektywności działania urzędów,
- 13) szkolenia (stan aktualny): realizowana przez urząd polityka szkoleniowa, rozwój pracowników z perspektywy dotychczasowych doświadczeń,
- 14) szkolenia (stan idealny): rozwój pracowników i priorytety szkoleniowe z perspektywy opracowywanej strategii szkoleniowej.

Podczas realizacji zogniskowanych wywiadów grupowych obowiązywała zasada poufności, ze względu na specyfikę funkcjonowania administracji rządowej zrezygnowano także z rejestracji materiału video z badania. Podczas spotkań grup wykorzystane zostały następujące techniki pracy koncepcyjnej:

- 1) dyskusja moderowana,
- 2) „burza mózgów” (dotycząca kompetencji pomocnych w rozwiązywaniu problemów, na jakie napotyka organizacja, umożliwiających zwiększenie efektywności organizacji w odniesieniu do realizowanych przez nią funkcji i zadań),
- 3) technika grupy nominalnej (dla oszacowania wagi poszczególnych umiejętności dla konkretnej grupy stanowisk pracy i ustalenia priorytetów szkoleniowych w perspektywie krótko i długoterminowej),
- 4) technika ekspertów tematycznych (pozwała na analizowanie i tworzenie rankingów poszczególnych umiejętności pod względem efektywności ich wpływu na zakładane rezultaty pracy oraz poznanie postaw uczestników grupy wobec innowacji).

W opracowaniu danych materiałami z badania były notatki moderatorów oraz materiał z dyskusji. Po zebraniu i uzupełnieniu notatek opracowano transkrypty wypowiedzi, zawierające najważniejsze tematy i wypowiedzi nietypowe.

### 3.4. Badania klienckie

Danych weryfikacyjnych o charakterze ilościowym dostarczyły w większym zakresie badania klienckie typu „mystery shopping” i „mystery calling”, które pozwoliły na uzyskanie obiektywnych informacji na temat jakości obsługi klienta, dających się łatwo przełożyć na cele szkoleniowe, które zostaną uwzględnione w strategii.

Badania klienckie typu „mystery client” polegają na gromadzeniu informacji dotyczących jakości obsługi klienta przez przeszkolonych obserwatorów (audytorów), wcielających się w rolę klientów bezpośrednich („mystery shopping”) lub pośrednich (w przypadku badań typu „mystery calling”) kontaktujących się z urzędem telefonicznie) oraz porównywaniu zgromadzonych, zgodnie z opracowanym scenariuszem badania, danych z założonymi standardami obsługi. Dane dotyczące jakości obsługi klienta uzyskać można również na drodze wywiadów kwestionariuszowych, przeprowadzanych bezpośrednio z klientami danego urzędu, jednak oceny formułowane przez rzeczywistych klientów mają charakter subiektywny i jako takie są znacznie mniej rzetelnym źródłem informacji o stanie faktycznym.

W ramach realizacji projektu przeprowadzono 53 badania typu „mystery calling” i 28 badań typu „mystery shopping” we wszystkich grupach urzędów, które świadczą bezpośrednio usługi publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem administracji skarbowej, ze względu na wdrażane w niej usprawnienia dotyczące poprawy jakości obsługi klienta. Badania te miały dla realizacji badania i analizy potrzeb szkoleniowych służby publicznej charakter wyłącznie pomocniczy, nie służyły określeniu standardu obsługi klienta w poszczególnych typach urzędów, w których funkcjonuje służba publiczna, a jedynie weryfikowały zakres jednej z wielu potrzeb szkoleniowych konkretnej, specyficznej grupy pracowników. Dobrana do badań próba nie była w związku z tym liczna, pozwoliła jednak na pełną realizację celu, jaki badania klienckie typu „mystery shopping” i „mystery calling” pełniły w realizowanym projekcie.

Badania klienckie typu „mystery shopping” zostały przeprowadzone z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego, w następujących grupach urzędów:

- 1) urzędy centralne – 2 badania (Warszawa, Katowice),
- 2) urzędy wojewódzkie – 5 badań (Olsztyn, Gorzów Wielkopolski),
- 3) służby zespolone – 5 badań (województwo dolnośląskie, województwo pomorskie, województwo podlaskie),
- 4) służby niezespolone – 3 badania (województwo podlaskie, województwo opolskie, województwo łódzkie),
- 5) administracja skarbowa – 13 badań (województwo mazowieckie, województwo małopolskie, województwo podkarpackie, województwo lubuskie, województwo kujawsko-pomorskie).

Badania klienckie typu „mystery calling”, weryfikujące nie tylko jakość obsługi klienta, ale też jakość (drożność, szybkość reakcji) systemu komunikacji z urzędem, zostały przeprowadzone z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego, w następujących grupach urzędów:

- 1) ministerstwa i KPRM – 3 badania (Warszawa),
- 2) urzędy centralne – 6 badań (Warszawa, Katowice),
- 3) urzędy wojewódzkie – 10 badań (województwo dolnośląskie, województwo świętokrzyskie, województwo małopolskie, województwo zachodniopomorskie),
- 4) służby zespolone – 10 badań (województwo lubelskie, województwo podlaskie, województwo łódzkie),
- 5) służby niezespolone – 10 badań (województwo śląskie, województwo opolskie, województwo mazowieckie),
- 6) administracja skarbowa – 14 badań (województwo pomorskie, województwo kujawsko-pomorskie, województwo wielkopolskie, województwo dolnośląskie, województwo podkarpackie, województwo opolskie).



Podczas badania audytorzy przyjmowali role klientów typowych, niezadowolonych i trudnych, którzy podejmowali kontakt z urzędem w sprawie należącej do zakresu jego działania. W przypadku administracji skarbowej, część klientów stanowili przedsiębiorcy. Blisko co dziesiąta rozmowa (zarówno w badaniach „mystery shopping” jak i „mystery calling”) była inicjowana w języku angielskim, a dwukrotnie rozmowa była inicjowana w innym języku (język niemiecki, rosyjski).

Elementy obsługi klienta zostały zoperacjonalizowane i podlegały szacowaniu na skali dwustopniowej (potwierdzenie lub wykluczenie obecności danego czynnika) oraz siedmiostopniowej (ocena poziomu spełnienia danego kryterium oceny), zgodnie z opracowanym narzędziem badawczym (arkusz ocen). Do czynników, wpływających na jakość obsługi klienta, ocenianych w badaniach klienckich należały:

- 1) Wizerunek urzędnika (tylko w przypadku badań typu „mystery shopping”):
  - a) schludność wyglądu,
  - b) strój formalny.
- 2) Etapy obsługi klienta:
  - a) powitanie (sposób nawiązania kontaktu z klientem),
  - b) rozpoznanie i zrozumienie potrzeb klienta (stosowanie pytań otwartych, orientacja w oczekiwaniach, stosowanie parafrazy, budowanie zaufania, używanie zwrotów grzecznościowych),
  - c) propozycja rozwiązania problemu (jasność i precyzja sformułowania rozwiązania, dostosowanie wypowiedzi do stylu komunikacyjnego klienta, proaktywność, umiejętność dostosowania rozwiązania problemu do indywidualnej sytuacji klienta),
  - d) radzenie sobie z obiekcjami i pytaniami (umiejętność wyjaśniania wątpliwości klienta, budowanie atmosfery zrozumienia, umiejętność udzielania adekwatnych i wyczerpujących odpowiedzi oraz reagowania na trudne zachowania klienta),
  - e) zamknięcie kontaktu (podsumowanie kontaktu, budowanie dobrego wyjściowego wizerunku urzędu).
- 3) Kontakt z klientem:
  - a) zaangażowanie i zainteresowanie klientem (poziom uwagi poświęcanej obsłudze klienta, stopień motywacji pracownika),
  - b) poziom wiedzy fachowej (szybkość udzielania informacji, wiedza o możliwych dodatkowych źródłach informacji),
  - c) jakość komunikacji niewerbalnej (dostosowanie tempa wypowiedzi do możliwości klienta, adekwatność komunikatów niewerbalnych),
  - d) jakość komunikacji werbalnej (dbałość o poprawność językową, jasność i jednoznaczność wypowiedzi).

Przeprowadzona w ten sposób ocena jakości obsługi klienta pozwoliła na identyfikację mocnych i słabych stron pracowników, którzy mają bezpośredni kontakt z klientami zewnętrznymi, zarówno w zakresie stosowania standardów obsługi klienta, jak również ich umiejętności komunikacyjnych i relacyjnych.

## **4. Wyniki badań**

### **4.1. Indywidualne wywiady pogłębione z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej**

#### **4.1.1. Wnioski dotyczące kontekstu szkoleń w służbie publicznej**

Większość osób badanych wyraziła opinię, że wizerunek służby publicznej w odbiorze społecznym jest niekorzystny. Ma na to wpływ szereg czynników, częściowo niezwiązanych z kompetencjami pracowników służby publicznej, takich jak częste zmiany obowiązujących przepisów prawa, trudności z rozdziałem służby publicznej od bieżącej polityki, niski poziom

wiedzy obywateli na temat zagadnień związanych z funkcjonowaniem służby publicznej. Pewna grupa uczestników badania stwierdziła wprost, że społeczny wizerunek służby publicznej w ogóle nie istnieje, obywatele kojarzą termin „służba” ze służbami mundurowymi. Administracja rządowa nie podejmuje działań z zakresu PR zmierzających do budowania spójnego i pozytywnego wizerunku, a negatywna ocena urzędów, jako instytucji totalnych, biurokratycznych, słabo dostępnych i słabo reaktywnych na potrzeby obywateli rzutuje na samoocenę urzędników, którzy szybko ulegają wypaleniu zawodowemu, tracąc zaangażowanie, zapał i kreatywność.

Osoby badane wyrażały jednak przekonanie, że przytoczone powyżej trudności nie wpływają na stosunek pracowników do szkoleń w sposób negatywny, a wręcz przeciwnie – stanowią dodatkową motywację do podejmowania działań mających na celu poprawę wizerunku administracji rządowej. Większość badanych dostrzega zresztą pozytywne zmiany w tym zakresie – duży nacisk kładziony jest na jakość pracy biur obsługi klienta, szkolenia z zakresu obsługi klienta, regulacje antykorupcyjne. Budowaniu korzystnego wizerunku służyć mają także organizowane w wielu urzędach tzw. dni otwarte. Osoby odpowiedzialne za kształtowanie i realizację polityki kadrowej i szkoleniowej w urzędach są świadome faktu, iż lepiej wykształcona kadra jest warunkiem wyższych zdolności regulacyjnych administracji, podejmowania trafniejszych decyzji, skuteczniejszej współpracy z obywatelami oraz partnerami międzynarodowymi, gospodarczymi i społecznymi.

Zdecydowana większość osób badanych ocenia negatywnie fakt częstych zmian w przepisach prawa, jak również wskazuje na konieczność uproszczenia procedur administracyjnych. Szczególnie zmiany w regulacjach prawnych i otoczeniu politycznym służby publicznej nie służą podnoszeniu efektywności jej działań i rozwojowi zawodowemu urzędników – pracę utrudnia skomplikowanie i niejednoznaczność przepisów, brak poczucia spójności organizacyjnej, brak jasnej misji urzędów, brak znajomości struktury organizacyjnej własnego urzędu. Dużą trudność stanowi także wysoka fluktuacja zatrudnienia, niewłaściwa motywacja do podejmowania zatrudnienia w administracji publicznej, małe zaangażowanie pracowników i słaba identyfikacja z instytucją.

Zmiany w administracji rządowej na przestrzeni ostatnich lat, które są odbierane przez osoby badane pozytywnie, to przede wszystkim usprawnienie narzędziowe wykonywanych zadań – komputeryzacja, informatyzacja, zastosowanie podpisu elektronicznego, wydłużone godziny pracy urzędów. Jako pozytywne odbierane są także zmiany systemowe w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, nacisk na szkolenia urzędników, zaangażowanie w szkolenia „miękkie”, doprecyzowanie kwestii ocen urzędniczych. Natomiast ocena wdrażania systemów zarządzania jakością (ISO, CAF) jest niejednoznaczna i często skrajna – niektórzy badani są z niej bardzo zadowoleni, u innych wywołuje głęboki opór.

Większość osób badanych nie potrafiła podać zagranicznego wzorca funkcjonowania służby publicznej, który można odnieść do efektywności wykonywanych zadań w Polsce. Podawany powód takiego stanu rzeczy, to trudności w odniesieniu standardów bez zmiany prawodawstwa. Powód ten nie wydaje się być jednak wystarczający i świadczy o koncentracji na własnych rutynowych działaniach, pewnym zamknięciu na porównania. Wyklucza także zainteresowanie benchmarkingiem służby publicznej, który mógłby pokazać interesujące prawidłowości i wskazać efektywne rozwiązania spośród dobrych praktyk administracji zagranicznej. Najwięcej danych w tym obszarze uzyskano od osób badanych reprezentujących administrację skarbową. Dla tej grupy pozytywnym wzorcem jest rozwiązanie francuskie, przede wszystkim struktura funkcjonowania pionu skarbowego oraz system kształcenia kadr administracji skarbowej. Dodatkowo wspomniane zostały modele: niemiecki, brytyjski, irlandzki, hiszpański, holenderski i amerykański – podkreślano pozytywne rozwiązania, takie jak np. niemiecka strategia antykorupcyjna, nacisk na oddzielenie celów politycznych i służby publicznej w systemie brytyjskim oraz oddolne dążenie do poprawy jakości funkcjonowania organizacji i nacisk na innowacyjność w systemie irlandzkim.

Większość spośród osób badanych deklarowała dobrą znajomość Strategii szkoleniowej na lata 2004 – 2007. Analiza potwierdza tę deklarację – wypowiedzi na temat strategii były obszerne i wiarygodne. Strategia szkoleniowa jest obecna i w opinii większości osób badanych poprawnie realizowana, natomiast jej poszczególne elementy są oceniane niejednoznacznie.

Po stronie pozytywów osoby badane dostrzegają wykaz szkoleń centralnych i nacisk na kwestie etyczne. Uwagi krytyczne dotyczą elementów strategii i postrzeganych braków w szczegółowych rozwiązaniach – „*Generalnie u nas jest brak planu analizy potrzeb szkoleniowych i brak szkoleń „miękkich” dotyczących zwiększania efektywności pracy*”. Za słaby punkt poprzedniej analizy potrzeb szkoleniowych osoby badane uznają jej realizację przez firmę zewnętrzną, brak odniesienia do realiów codziennej pracy urzędów, funkcjonowania urzędów jako organizacji. Zarówno analiza jak i strategia nie dochodzą do najniższych szczebli stanowisk pracy. „Strategia Szkoleniowa Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007” jest realizowana w większości tylko w aspekcie organizacyjnym szkoleń, w szczególności w procedurach delegowania urzędników na szkolenia centralne. Osoby badane słabo orientują się w szczegółowych wskazaniach wynikających z poprzedniej analizy potrzeb szkoleniowych – nie wykorzystują modelu kompetencji zaproponowanego w analizie i można założyć, że ich działania są po części intuicyjne oraz skupiają się na organizacyjnym, a nie merytorycznym aspekcie szkoleń. Część badanych deklaruowała też trudności z dostosowaniem ogólnej strategii do specyfiki urzędów.

Większość badanych zgadza się, że nacisk na kształtowanie wartości i postaw etycznych w szkoleniach w służbie publicznej jest krokiem w dobrym kierunku. Punkt „Przeciwdziałanie korupcji – Wzmacnianie etosu służby cywilnej” jest pierwszym priorytetem w „Strategii Szkoleniowej Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007”. Analiza wykazała, że jest to punkt doceniany i wiele działań, także tych bezpośrednio niezwiązanych ze szkoleniami, skupia się na jego realizacji, choć wartość szkoleń formalnych dla rozwoju etycznego kadr administracji jest często poddawana w wątpliwość. Potwierdza to prawidłowość szkoleniową, że najtrudniejsze do zmiany są postawy. Szkolenia dotyczące etyki służby publicznej mogą być mało efektywne, jeśli ich uczestnicy nie trafią na odpowiedni klimat organizacyjny po szkoleniu. Wniosek ogólny dotyczący sfery wartości w służbie publicznej można sformułować następująco: zagadnienia dotyczące wartości nie powinny być „załatwiane” przez jedno szkolenie, ale obecne w kulturze organizacyjnej urzędów, ich misji, powinny wychodzić od kadry zarządzającej.

Pytane o najbliższe wyzwania dla służby publicznej, osoby badane po raz kolejny podkreśliły działania dążące do zmiany wizerunku, profesjonalizacji usług, zwiększenia zaangażowania w pracę przy dobrej kadrze zarządzającej. Jako ważne z punktu widzenia szkoleń wskazywano na powiązane ze szkoleniami systemy zarządzania kadrami, szczególnie na:

- 1) systemy ocen i zarządzania jakością – konieczność monitorowania systemu oceny pracy, jakości pracy, wartościowania stanowisk pracy,
- 2) radzenie sobie z dużą fluktuacją zatrudnienia i małą rezerwą kadrową,
- 3) procedury selekcji i rekrutacji – problem ze sposobem obsadzania stanowisk pracy, szczególnie na drodze konkursów,
- 4) systemy motywacyjne – konieczność zmiany niemotywuującego systemu wynagrodzeń,
- 5) ścieżki rozwoju zawodowego,
- 6) „służba przygotowawcza” – wprowadzenie cyklu szkoleń, kończących się egzaminem, przygotowujących do pracy nowych pracowników,
- 7) wewnętrzne działania skierowane na dokończenie procesu wartościowania i opisu stanowisk pracy. Wartościowanie wywołało poczucie niesprawiedliwości u wielu pracowników, jest to jednak bardzo dobry kierunek zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Podczas przeprowadzania wywiadów pojawiło się stanowisko, że system zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej zawieszony jest w próżni. Brak jest polityki awansu, systemu rozwoju zawodowego oraz środków finansowych, co sprawia, że urzędy administracji rządowej nie są konkurencyjne na rynku pracy.

#### 4.1.2. Wnioski dotyczące kompetencji i postawy urzędników służby publicznej

Osoby badane jednoznacznie oceniły, że strategia szkoleniowa powinna być ściśle powiązana z opisem stanowiska pracy, a strategia uniwersalna jest mało przydatna w praktyce. Jako efekt końcowy realizacji szkoleń wskazywano zadowolenie klienta zewnętrznego i wewnętrznego.

Priorytetem dla osób badanych było zwiększenie efektywności pracy służby publicznej. Szkolenia są postrzegane jako ważne narzędzie do przeciwdziałania stereotypowi „niezycziwego urzędnika”, a tym samym polepszeniu wizerunku służby publicznej. Nacisk w obszarach szkoleniowych powinien być zrównoważony pomiędzy kompetencjami merytorycznymi a odpowiednią postawą, przekładającą się na umiejętności komunikacyjne, ważne zarówno podczas kontaktu z klientem zewnętrznym, jak i wewnątrz systemu administracji rządowej.

Osoby badane nakreśliły następujący obraz potrzeb szkoleniowych dla całej służby publicznej:

- 1) W aspekcie wiedzy fachowej: szkolenie kluczowych kompetencji merytorycznych potrzebnych do pełnienia obowiązków na stanowisku pracy. Uwagę zwracają wypowiedzi akcentujące nie tylko „książkowe” i teoretyczne wykorzystanie informacji do pełnienia obowiązków urzędnika, ale także dbałość o „praktyczność” decyzji. Dodatkowo, niezależnie od stanowiska pracy, ważne dla osób badanych w aspekcie wiedzy są: wiedza z zakresu prawa administracyjnego, wiedza dotycząca funkcjonowania danego urzędu, wiedza potrzebna do informatyzacji zadań, wiedza na temat wydatkowania środków budżetowych, umiejętność interpretacji przepisów prawa, wykorzystanie środków unijnych, analiza dokumentów, znajomość języków obcych.
- 2) W aspekcie umiejętności: najczęstszą potrzebą zgłaszaną przez osoby badane było szkolenie **umiejętności obsługi klienta** przez pracowników na stanowiskach pracy do tego delegowanych. Dodatkowo podkreślano potrzebę poprawy efektywności **komunikacji wewnątrz urzędu, organizacji czasu pracy, wzrost asertywności, umiejętność zarządzania stresem, umiejętność współpracy w zespole, kreatywność i umiejętności analityczne** dla stanowisk pracy niezwiązanych z zarządzaniem. Stanowiska wyższego i średniego szczebla zarządzania potrzebują, według osób badanych, szkoleń z zakresu **przywództwa, zarządzania zasobami ludzkimi, koordynacji działań, motywowania, sporządzania ocen pracowniczych.**
- 3) W aspekcie postawy: osoby badane najczęściej zgłaszały potrzeby szkoleniowe ich podwładnych związane z rozwojem **inicjatywy, rzetelności, obiektywizmu, budowania identyfikacji z instytucją i lojalności, adaptacji do zmian, wysokiej kultury osobistej, postępowania etycznego** w służbie i poza służbą, kształtowania **postawy propaństwowej, wyczulenia na postępowanie zgodnie z prawem, ale zawsze przez pryzmat człowieka, empatii, dbałości o wizerunek urzędu.**

Grupy potrzeb zidentyfikowane w badaniu pokrywają się z tematami szkoleń w analizie potrzeb szkoleniowych dla służby cywilnej z 2005 roku. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na znaczne wykroczenie poza ujęte tam obszary i głębokość analizy obecnego badania, które akcentuje potrzeby z perspektywy urzędu, a nie urzędnika, którego potrzeby szkoleniowe mogą być indywidualne, niezwiązane z wykonywanymi na stanowisku zadaniami, a co za tym idzie często roszczeniowe.

Wiele z osób badanych wskazywało na fakt, że wynikający z ustawy podział stanowisk jest w aspekcie polityki szkoleniowej niefunkcjonalny. Wniosek ten został ujęty w realizacji obecnego projektu badawczego, poprzez propozycję alternatywnego modelu podziału stanowisk pracy.

Zdecydowana większość osób badanych podkreślała nastawienie prorozwojowe urzędników, wspierane pozytywnym odbiorem ze strony przełożonych. Kilka wypowiedzi wskazywało jednak również na traktowanie niektórych szkoleń jako formy rozrywki, gdzie nie jest ważna strona merytoryczna, ale zmiana otoczenia i oderwanie od codziennych obowiązków. Takie nastawienie – nazywane w żargonie szkoleniowców „turystyką szkoleniową” – świadczy o słabości procesów doboru i ewaluacji działań szkoleniowych. Szkolenia w służbie publicznej, oprócz funkcji

rozwojowych, pełnią także funkcję motywacyjną – są formą docenienia pracowników, stanowią ważny atut warunków pracy i są częstym powodem przemawiającym na rzecz podjęcia pracy w służbie publicznej, jaki pozostania w niej.

Kilku respondentów wskazało także na „zachowawczy” cel niektórych szkoleń – niektóre z nich są traktowane jako forma zdobywania certyfikatów i sposób utrzymania miejsca zatrudnienia, nie zaś rozwoju zawodowego.

#### **4.1.3. Wnioski dotyczące procedur związanych ze szkoleniami w służbie cywilnej**

Osoby badane pozytywnie oceniły wielotorowość wskazań do szkoleń, zarówno przez bezpośrednich przełożonych, dyrekcję, jak i zgłoszenie indywidualnego zapotrzebowania na dany typ szkoleń przez pracownika.

Zauważono dużą kulturę wykorzystywania środków na szkolenia, podstawą merytorycznego planowania szkolenia jest analiza ofert pod kątem relacji ceny do jakości, która jest określana na podstawie informacji z innych urzędów, które już korzystały z usług danej firmy szkoleniowej.

W niektórych urzędach funkcjonuje sprawnie redystrybucja wiedzy szkoleniowej – pracownicy przeszkoleni przekazują wiedzę pozostałym pracownikom. Jest to korzystny element polityki szkoleniowej, dążący do zwiększenia efektywności instytucji z dbałością o rozdział zasobów.

Uwagę zwraca niejednorodny poziom wdrożenia procedur ewaluacyjnych działań szkoleniowych. Część osób badanych wskazuje na wprowadzenie AIOS – arkusza indywidualnej oceny szkolenia, jednak częsta jest opinia, że jest to narzędzie mało wiarygodne, pracownicy unikają krytycznego oceniania dostawców szkoleń często ze względów pozamerytorycznych. Niektóre urzędy delegują ewaluację działań szkoleniowych na firmy zewnętrzne, bądź w ogóle nie prowadzą ich ewaluacji. Sugerowane jest opracowanie podręcznika oceny jakości szkoleń.

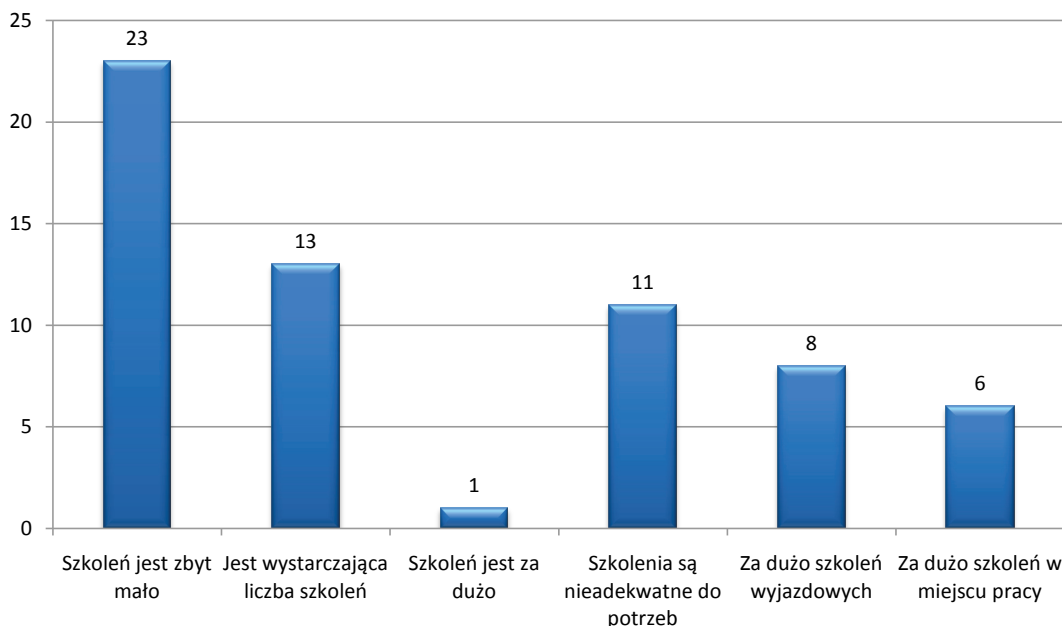
W aneksie do raportu załączono transkrypcję wybranych szczegółowych wypowiedzi osób badanych, dotyczących sugestii z zakresu organizacji i oceny szkoleń.

#### **4.1.4. Wnioski z analizy ilościowej**

Analiza danych liczbowych z badania za pomocą pogłębionych wywiadów indywidualnych pozwoliła na sformułowanie dodatkowych wniosków. Ze względu na eksploracyjny, a nie deskrypcyjny cel przeprowadzania wywiadów, dane te nie mogą być jednak uogólniane na całą badaną populację.

Na wykresie 4 zaprezentowano wyniki dotyczące oceny liczby i jakości dotychczasowych szkoleń. Zdecydowana większość osób badanych deklaruje, że liczba szkoleń dla służby publicznej jest zbyt mała w stosunku do potrzeb. Uwagę zwraca wysoki wynik dla odpowiedzi o niedostosowaniu oferty szkoleniowej do wymagań urzędów (możliwe powody takiego stanu rzeczy zostały przedstawione w analizie jakościowej). Wysoka liczba zakreśleń odpowiedzi dotyczącej zbyt dużej liczby szkoleń wyjazdowych (jedno lub kilkudniowych) lub zbyt dużej liczby szkoleń w miejscu pracy wymaga komentarza związanego ze specyfiką stanowiska pracy osób badanych – część z nich traktuje szkolenia wyjazdowe jako przeszkodę w funkcjonowaniu urzędu, część natomiast negatywnie ocenia wpływ kontekstu sytuacyjnego na realizowanie celów szkoleń odbywających się w miejscu pracy. Spora część zakreśleń odpowiedzi dotyczącej wystarczającej liczby szkoleń wskazuje na docenianie roli szkoleń oraz zadowolenie z rozstrzygnięć, które funkcjonują w tym zakresie. Tylko jedno zakreślenie odpowiedzi wskazującej na zbyt dużą liczbę szkoleń potwierdza tę tendencję.

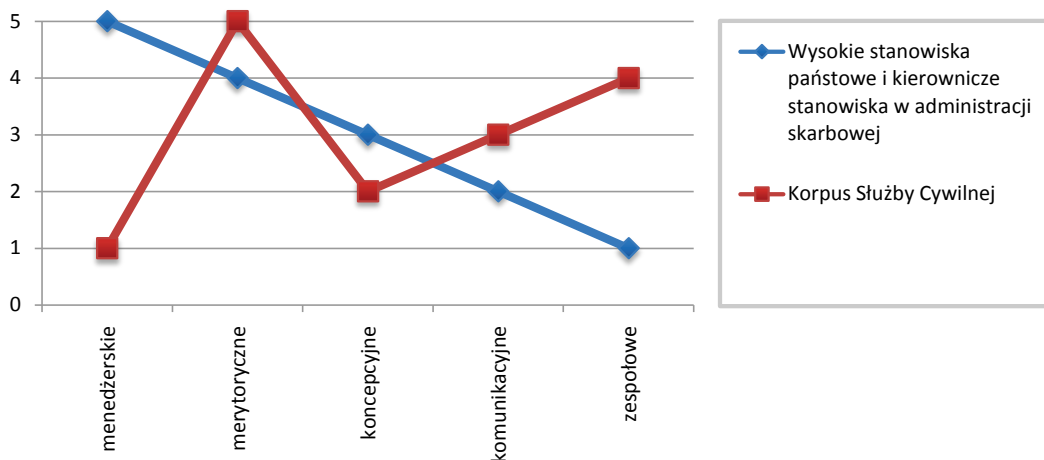
Wykres 4. Ocena liczby i jakości szkoleń



W tabeli 5 zaprezentowano ocenę zapotrzebowania na szkolenia dotyczące poszczególnych grup umiejętności, sformułowaną przez osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej.

Jako priorytetowe dla realizacji własnych zadań na stanowisku pracy, osoby badane wskazały szkolenia z zakresu **umiejętności menedżerskich**. Na drugim miejscu znalazła się **wiedza fachowa**, dalej **umiejętności koncepcyjne**, **komunikacyjne** i na miejscu piątym – **umiejętność pracy w zespole**. Z kolei w odniesieniu do pracowników urzędu na pozostałych stanowiskach pracy, osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe lub równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej, jako priorytetowe określiły potrzeby szkoleniowe związane z **wiedzą merytoryczną**, na miejscu drugim – potrzeby związane z **współpracą w zespole**, następnie umiejętności z zakresu **komunikacji**, umiejętności **koncepcyjne**, a na miejscu piątym – **umiejętności związane z zarządzaniem**. Uderza maksymalny rozstrzał między rangowaniem ważności umiejętności menedżerskich ocenianych z punktu widzenia stanowiska wyższego szczebla zarządzania (czyli osób badanych), a oceną przydatności tych kompetencji u podwładnych osób badanych (a więc również osób ze stanowisk z grupy średniego szczebla zarządzania). Uzyskana maksymalna różnica w tym zakresie oraz niska ocena przydatności umiejętności współpracy w zespole wśród kadry zarządzającej może świadczyć o niechęci osób badanych do delegowania zadań i uprawnień oraz kreśli obraz kultury organizacyjnej służby publicznej jako zarządzanej centralnie i hierarchicznie w sposób obniżający wykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego administracji.

**Wykres 5. Potrzeby szkoleniowe w służbie publicznej według osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej<sup>16</sup>**



Wysoka ranga wśród samych osób badanych i najwyższa dla ich bezpośrednich podwładnych w odniesieniu do wiedzy merytorycznej, klasyfikuje grupę szkoleń merytorycznych na liście priorytetów.

## 4.2. Badanie ankietowe

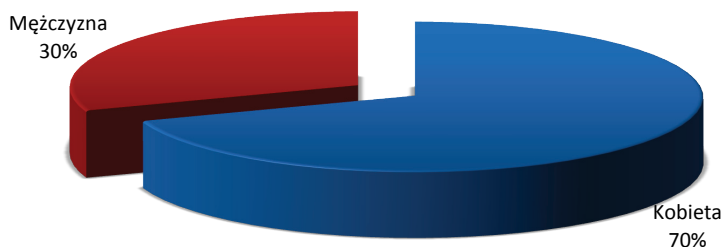
Wyniki badania ankietowego zostały zaprezentowane w raporcie w czterech podrozdziałach poświęconych: charakterystyce próby, znaczeniu umiejętności na stanowisku pracy („Co jest ważne?”), samoocenie pracowników i urzędników służby publicznej w zakresie tych umiejętności („Jaki jest stan aktualny?”) oraz luce kompetencyjnej, wynikającej z porównania znaczenia dla realizacji obowiązków oraz aktualnego poziomu przyswojenia umiejętności („Jakie działania należy podjąć?”).

### 4.2.1. Charakterystyka próby badawczej

Jak zaprezentowano na wykresie 6, w badaniu udział wzięło 70% kobiet i 30% mężczyzn, co jest zgodne z wysoce sfeminizowaną strukturą zatrudnienia w administracji publicznej.

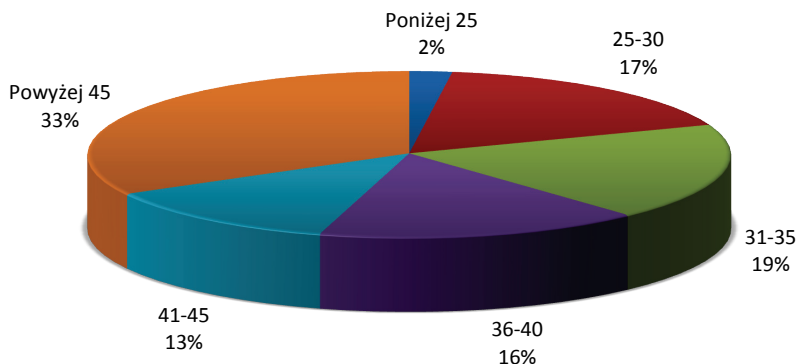
<sup>16</sup> Na wykresie wartość 5 oznacza najważniejszą kategorię potrzeb, natomiast liczba 1 – najmniej ważną.

## Wykres 6. Płeć respondentów



Co trzeci respondent w badaniu był osobą w wieku powyżej 45 lat, a osoby w wieku do 30 roku życia stanowiły blisko 20% wszystkich badanych (wykres 7).

## Wykres 7. Wiek respondentów w latach



Znaczące różnice dotyczące struktury wieku pracowników służby publicznej obrazuje analiza danych z uwzględnieniem podziału regionalnego. Kadra administracji publicznej w województwie mazowieckim jest znacznie młodsza, niż ma to miejsce w pozostałych województwach. Blisko co trzecia osoba zatrudniona w jednostkach administracji publicznej w województwie mazowieckim nie przekroczyła wieku 30 lat, podczas gdy w pozostałych regionach jest to jedynie nieco ponad 15% ogółu zatrudnionych. Struktura wieku osób badanych, z uwzględnieniem podziału regionalnego, została zaprezentowana w tabeli 4.

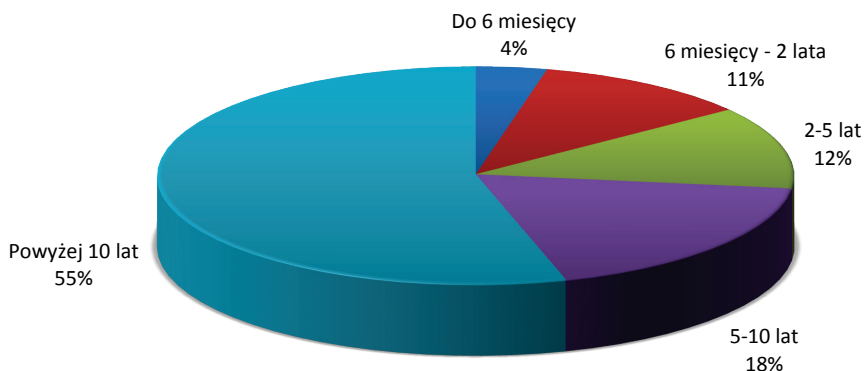


**Tabela 4. Wiek respondentów z uwzględnieniem podziału regionalnego**

wiek	Województwo	
	mazowieckie	pozostałe
Poniżej 25	3,8%	1,7%
25-30	28,4%	13,9%
31-35	25,0%	17,0%
36-40	14,4%	16,9%
41-45	5,8%	14,4%
Powyżej 45	22,6%	36,1%
Ogółem	100,0%	100,0%

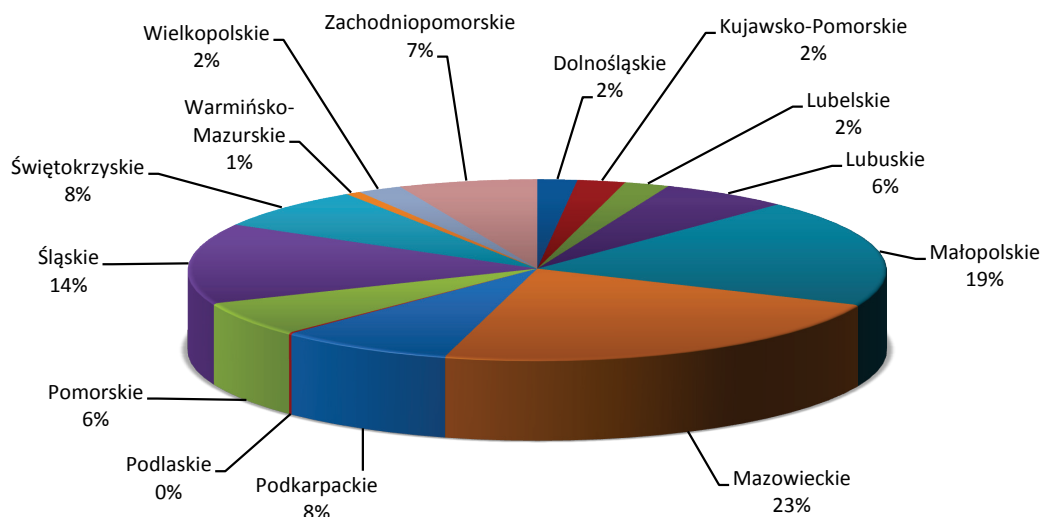
Większość spośród osób badanych posiadała staż pracy w administracji publicznej przekraczający 10 lat, a zaledwie 4% respondentów pracowało w administracji publicznej krócej niż pół roku (wykres 8).

**Wykres 8. Staż pracy w administracji publicznej w latach**



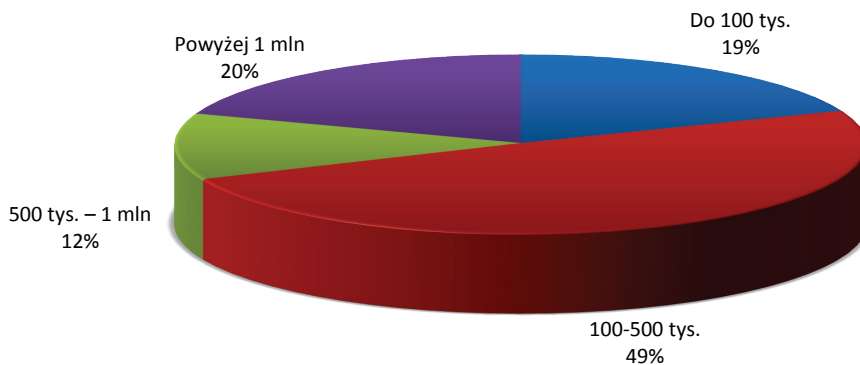
Ostatecznie badanie odbyło się na terenie urzędów administracji rządowej z siedzibą w 14 województwach. Blisko co czwarty urząd biorący udział w badaniu miał swoją siedzibę na terenie województwa mazowieckiego (Warszawa oraz w jednym przypadku inne miasto), a co piąty na terenie województwa małopolskiego. Regionalne zróżnicowanie urzędów biorących udział w badaniu obrazuje wykres 9.

## Wykres 9. Lokalizacja urzędów



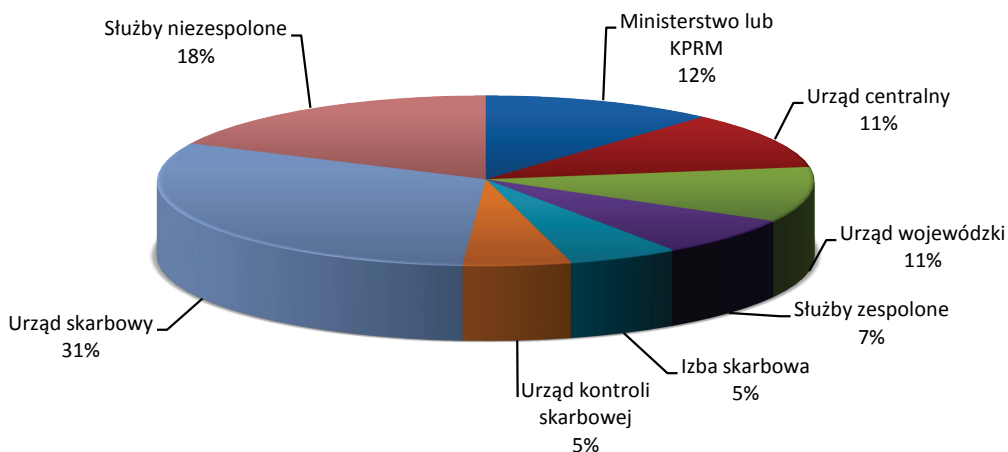
Blisko połowa z biorących udział w badaniu urzędów była zlokalizowana na terenie miasta o liczbie mieszkańców pomiędzy 100 a 500 tysięcy. Co piąty urząd zlokalizowany był w Warszawie, podobnie jak w przypadku małych miast (o liczbie mieszkańców poniżej 100 tysięcy). Wyniki dla zmiennej wielkość miejscowości prezentuje wykres 10.

## Wykres 10. Wielkość miejscowości (liczba mieszkańców)



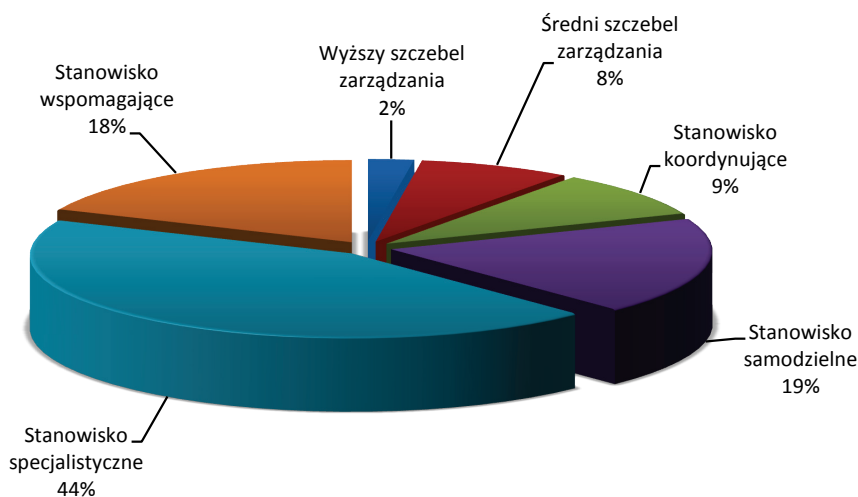
Łącznie 42% próby badawczej stanowili pracownicy administracji skarbowej, 18% - pracownicy służb niespolonych, 12% - pracownicy ministerstw i KPRM, 11% - pracownicy urzędów centralnych, co dziesiąty respondent był pracownikiem urzędu wojewódzkiego, a 7% uczestników badania było zatrudnionych w służbach zespolonych. Strukturę próby badawczej ze względu na typ urzędu zatrudnienia obrazuje wykres 11.

**Wykres 11. Typ urzędu**



W badaniu ankietowym udział wzięli pracownicy administracji rządowej reprezentujący wszystkie rozróżnione ustawowo grupy stanowisk pracy, w tym 2% osób zajmujących stanowiska wyższego szczebla zarządzania, 8% osób zajmujących stanowiska średniego szczebla zarządzania i 9% osób ze stanowisk koordynujących. Blisko co piąta osoba uczestnicząca w badaniu zajmowała stanowisko samodzielne lub wspomagające, a prawie 45% spośród osób badanych zajmowało stanowisko specjalistyczne. Strukturę próby badawczej ze względu na zajmowane stanowisko pracy prezentuje wykres 12.

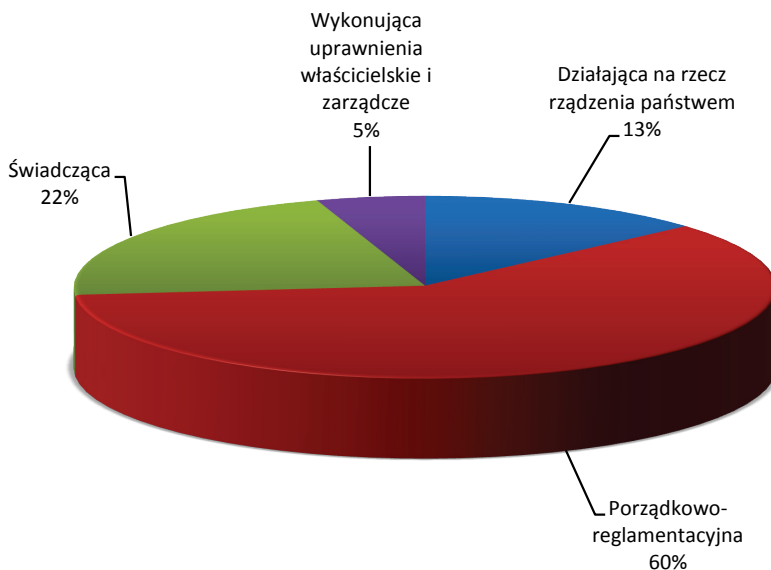
**Wykres 12. Zajmowane stanowisko pracy**



Szczegółowa analiza zasad klasyfikowania przez respondentów działu administracji, którego są pracownikami, zgodnie z zastosowaną w badaniu funkcjonalną typologią urzędów administracji publicznej, pozwala na stwierdzenie, że klasyfikacja ta była w znaczącej większości przypadków adekwatna. Większość, 60% spośród osób badanych było przedstawicielami administracji porządkowo-reglamentacyjnej, 22% - administracji świadczącej, 13% - administracji działającej na

rzecz rządu państwem, a 5% - administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie lub zarządcze. Strukturę próby badawczej uwzględniającą funkcję administracji obrazuje wykres 13.

**Wykres 13. Realizowana funkcja administracji**



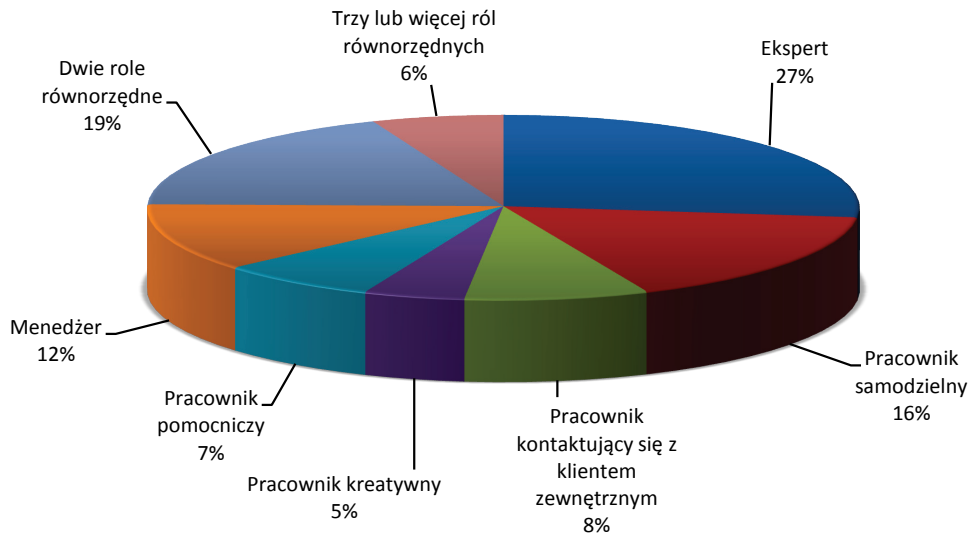
Jak wynika z relacji z przeprowadzania badania w terenie, respondenci mieli dużą trudność w określeniu swoich podstawowych ról zawodowych, służących realizacji zadań na stanowisku pracy. W tabeli 5 zaprezentowano definicje poszczególnych ról zawodowych w administracji publicznej, zastosowanych w badaniu, wraz z ich opisem.

**Tabela 5. Definicje (wraz z opisem) ról zawodowych w administracji publicznej**

Rola zawodowa	Zakres odpowiedzialności
<b>Menedżer</b>	Odpowiada za pracę zespołu i jego wyniki. Planuje, organizuje i koordynuje pracę zespołu lub zarządza innymi zasobami (np. finanse, wiedza, majątek trwały).
<b>Pracownik kreatywny</b>	Odpowiada za opracowywanie nowych rozwiązań. Wykonuje złożone zadania, opracowuje raporty, analizy, plany, założenia do nowych rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych.
<b>Pracownik kontaktujący się z klientem zewnętrznym</b>	Odpowiada za wizerunek urzędu, za właściwe przekazywanie informacji, właściwe zrozumienie przekazu klienta.
<b>Ekspert</b>	Odpowiada za poprawność merytoryczną i jakość wykonania powierzonego zadania. Do wykonywania zadań wykorzystuje swoją fachową wiedzę i umiejętność praktycznego zastosowania tej wiedzy.
<b>Pracownik samodzielny</b>	Odpowiada za realizację zadania w sposób dobrze zorganizowany i przy możliwie najniższym wykorzystaniu dostępnych zasobów. Wykorzystuje umiejętności organizatorskie, podejmuje inicjatywę.
<b>Pracownik pomocniczy</b>	Wspiera działania innych osób, wykonuje prace o charakterze sekretarskim, asystenckim, administratorskim.

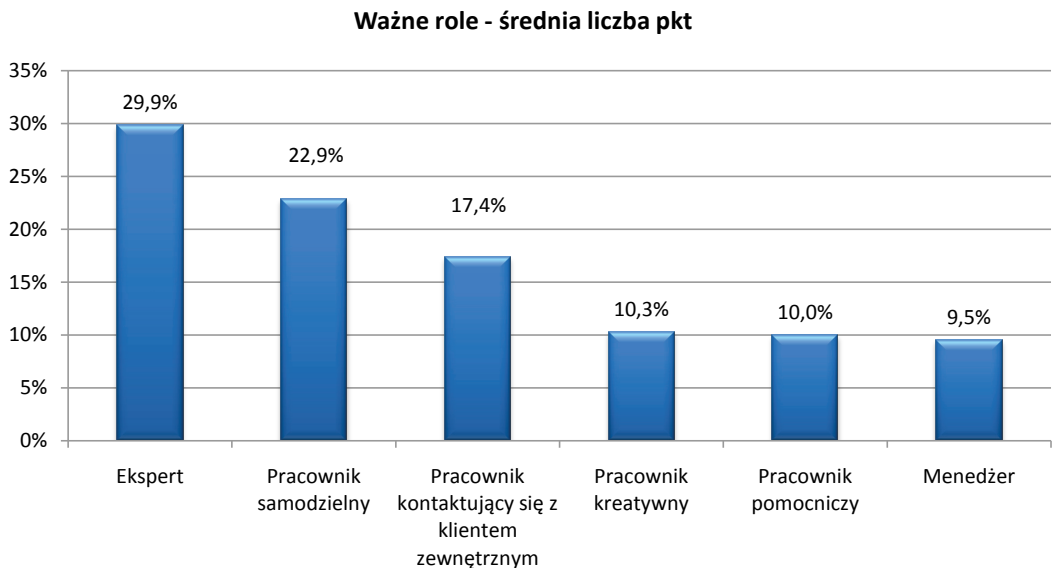
Co czwarta osoba badana wskazała jako główną rolę zawodową dwie lub więcej równorzędnych ról. Taka sama liczba respondentów wskazała, że dominującą rolą zawodową na ich stanowisku pracy jest rola eksperta, zaś 17% osób badanych jako dominującą określiło rolę pracownika samodzielnego. Zaledwie 8% ankietowanych jako swoją główną rolę zawodową wskazało rolę pracownika kontaktującego się z klientem zewnętrznym. Strukturę próby badawczej ze względu na funkcjonalną typologię stanowisk pracy (ról zawodowych) przedstawia wykres 14.

**Wykres 14. Funkcjonalna typologia stanowisk pracy**



Średnie wyniki dla poszczególnych ról zawodowych pracowników administracji rządowej prezentuje wykres 15.

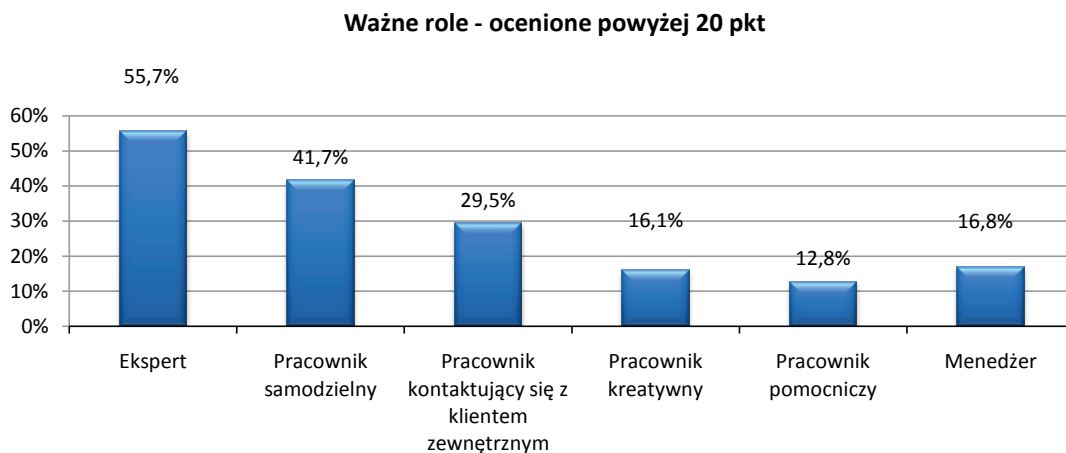
**Wykres 15. Główne role zawodowe w administracji publicznej<sup>17</sup>**



Jednocześnie blisko 30% ankietowanych oceniło udział roli związanej z kontaktem z klientem zewnętrznym w codziennych obowiązkach na stanowisku pracy powyżej 20%. Wyniki dla oceny danej roli zawodowej jako ważnej na poziomie co najmniej 20% obrazuje wykres 16.

<sup>17</sup> Jako „główną rolę zawodową” przyjęto w badaniu rolę dominującą, a więc taką, której osoby badane przyporządkowały największy udział w realizowanych przez nich na co dzień obowiązkach na stanowisku pracy.

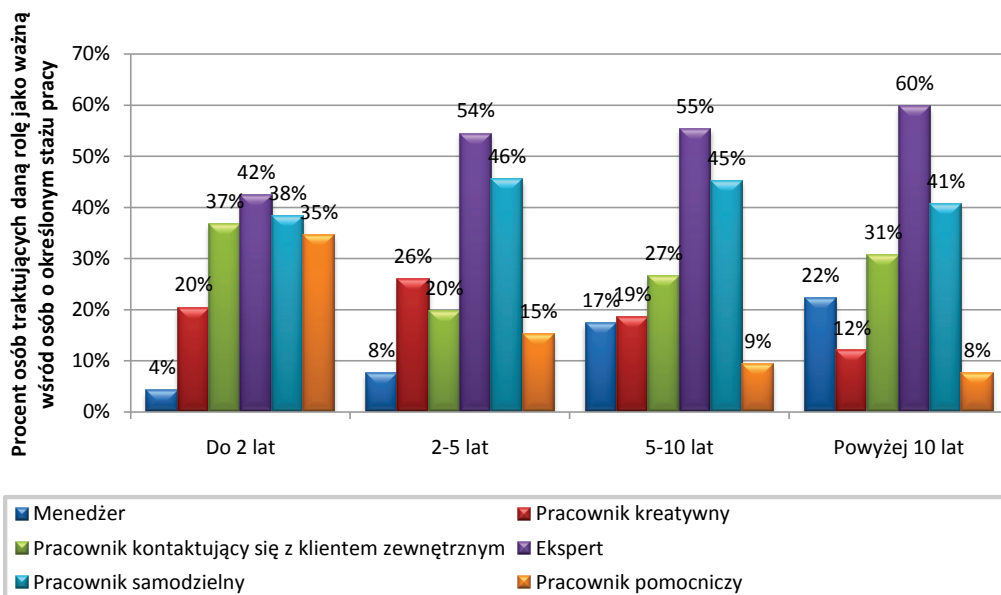
**Wykres 16. Ważne role zawodowe w administracji publicznej<sup>18</sup>**



Wyniki badania są zgodne z tendencjami awansu zawodowego pracowników administracji publicznej. Zaledwie 4% osób o stażu pracy poniżej 2 lat jako główną rolę zawodową zgłaszało rolę menedżera, podczas gdy w grupie pracowników o stażu pracy w administracji publicznej powyżej 10 lat było to już 22%. Tendencja odwrotna zauważalna jest w odniesieniu do stanowisk wspomagających, co potwierdza trafność zastosowanej typologii ról zawodowych w służbie publicznej oraz względną adekwatność oceny własnej sytuacji zawodowej przez uczestników badania.

Na wykresie 17 zaprezentowano poziom poszczególnych ról zawodowych pełnionych przez pracowników o zróżnicowanym stażu pracy w administracji publicznej.

**Wykres 17. Staż pracy w administracji publicznej a główna rola zawodowa**



<sup>18</sup> Jako „ważne role zawodowe” przyjęto w analizie role ocenione, jako angażujące co najmniej 20% czasu pracy osób badanych.

#### 4.2.2. Analiza umiejętności związanych z realizacją obowiązków na stanowisku pracy, samooceny w zakresie kategorii umiejętności i luk kompetencyjnych

W dalszej części raportu, dotyczącej analizy danych dotyczących umiejętności ważnych dla realizacji zadań na stanowisku pracy<sup>19</sup>, samooceny respondentów w zakresie poziomu opanowania tych umiejętności oraz luki kompetencyjnej zastosowano kategoryzację umiejętności szczegółowych, co wynika z konieczności zapewnienia czytelności prezentowanych wykresów. Porównanie szacowanego znaczenia umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z poziomem samooceny w zakresie tych umiejętności pozwala na stwierdzenie, które z umiejętności wymagają dalszego szkolenia (luka kompetencyjna), które natomiast oceniane są jako opanowane w stopniu wystarczającym lub wyższym, niż tego wymaga stanowisko pracy. Wyniki dotyczące luki kompetencyjnej oparte są w realizowanym projekcie na subiektywnej ocenie poziomu własnych umiejętności przez osoby badane. Biorąc jednak pod uwagę, jak duże luki kompetencyjne wskazywali respondenci należy przyjąć, że zastosowana metoda pozwoliła na uzyskanie danych w dużej mierze adekwatnych, a osoby badane potrafiły krytycznie ocenić swoje kompetencje.

W tabeli 6 przedstawiono kategorie umiejętności zastosowane w analizie wraz z umiejętnościami szczegółowymi, przyporządkowanymi do poszczególnych kategorii.

**Tabela 6. Kategorie umiejętności zawodowych<sup>20</sup>**

Kategorie umiejętności	Umiejętności szczegółowe
<b>Menedżerskie</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) przywództwo,</li> <li>2) zarządzanie zespołem,</li> <li>3) zarządzanie czasem,</li> <li>4) zarządzanie projektami,</li> <li>5) budowanie zespołu,</li> <li>6) zarządzanie innymi zasobami (np. mieniem),</li> <li>7) koordynowanie prac zespołu,</li> <li>8) organizowanie prac zespołu,</li> <li>9) delegowanie zadań,</li> <li>10) dyscyplinowanie członków zespołu,</li> <li>11) ocenianie członków zespołu,</li> <li>12) selekcja, rekrutacja, planowanie rozwoju pracowników,</li> </ol>
<b>Koncepcyjne</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) rozwiązywanie problemów,</li> <li>2) twórcze myślenie,</li> <li>3) proponowanie nowych rozwiązań,</li> <li>4) myślenie analityczne i syntetyczne,</li> <li>5) planowanie strategiczne,</li> <li>6) praktyczne stosowanie wiedzy,</li> </ol>
<b>Interpersonalne</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) motywowanie członków zespołu,</li> <li>2) prowadzenie negocjacji,</li> <li>3) rozwiązywanie konfliktów,</li> <li>4) profesjonalne prezentowanie wyników pracy,</li> <li>5) przekazywanie wiedzy,</li> <li>6) wystąpienia publiczne,</li> <li>7) współpraca w zespole,</li> </ol>
<b>Osobiste</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) podejmowanie decyzji,</li> <li>2) radzenie sobie ze zmianą,</li> <li>3) radzenie sobie ze stresem,</li> <li>4) asertywność,</li> <li>5) umiejętność radzenia sobie w sytuacjach trudnych,</li> <li>6) inicjatywa,</li> </ol>

<sup>19</sup> Pełne pytanie dotyczące tego elementu analizy brzmiało w ankiecie: „Prosimy o dokonanie oceny każdej z wymienionych umiejętności pod względem jej znaczenia dla sprawnego realizowania zadań na konkretnym, zajmowanym przez Panią/Pana stanowisku pracy za pomocą skali od 0 do 3”, precyzyjnie opisano również poszczególne punkty skali.

<sup>20</sup> Kursywą i wytłuszczeniem oznaczono umiejętności szczegółowe, na podstawie których opracowana została analiza potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej w 2005 r.

Kategorie umiejętności	Umiejętności szczegółowe
Związane z obsługą klienta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) komunikatywność: jasny, zrozumiały przekaz informacji,</li> <li>2) kontakt z klientem wewnętrznym,</li> <li>3) kontakt z klientem zewnętrznym,</li> <li>4) nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów,</li> </ol>
Organizacyjne	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) efektywność wykorzystywania dostępnych środków,</li> <li>2) organizacja pracy własnej,</li> <li>3) organizacja dokumentów,</li> <li>4) pisanie sprawozdań, notatek służbowych,</li> </ol>
Merytoryczne – wiedza fachowa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) przepisy prawa,</li> <li>2) prawo podatkowe,</li> <li>3) prawo zamówień publicznych,</li> <li>4) organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej,</li> <li>5) Unia Europejska,</li> <li>6) kontrola i audyt,</li> <li>7) finanse publiczne,</li> <li>8) rachunkowość,</li> <li>9) zarządzanie zasobami ludzkimi</li> <li>10) zarządzanie projektami,</li> <li>11) obsługa specjalistycznych programów komputerowych,</li> <li>12) ochrona danych,</li> <li>13) języki obce,</li> <li>14) interpretacja i stosowanie przepisów prawa,</li> <li>15) zarządzanie mieniem,</li> <li>16) zarządzanie kryzysowe,</li> <li>17) planowanie strategiczne,</li> <li>18) pozyskiwanie funduszy unijnych,</li> <li>19) nauki matematyczno-przyrodnicze,</li> <li>20) nauki humanistyczne i społeczne,</li> <li>21) nauki o ekonomii i gospodarce,</li> <li>22) nauki techniczne,</li> <li>23) obsługa aparatury specjalistycznej,</li> <li>24) obsługa klienta,</li> <li>25) PR,</li> <li>26) sprawy kadrowe, rekrutacja, organizacja szkoleń,</li> <li>27) statystyka i prowadzenie badań,</li> <li>28) administracja sieci informatycznych,</li> <li>29) tworzenie i administrowanie bazami danych,</li> <li>30) zasady prowadzenia korespondencji urzędowej, redakcji tekstu,</li> <li>31) obsługa kancelaryjna,</li> <li>32) BHP,</li> </ol>
Wartości – etos służby publicznej	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) zaangażowanie w realizowane obowiązki,</li> <li>2) dbałość o wizerunek służby publicznej,</li> <li>3) standard etycznego zachowania,</li> <li>4) przeciwdziałanie korupcji.</li> </ol>

Analiza potrzeb szkoleniowych za pomocą badania ankietowego opierała się w pierwszym etapie na rozpoznaniu kompetencji kluczowych dla wykonywania zadań na poszczególnych stanowiskach pracy.

Biorąc pod uwagę ogół osób badanych, najważniejszymi dla realizacji zadań na ich stanowisku pracy okazały się następujące kategorie umiejętności, w podanej kolejności od najważniejszej, do najmniej ważnej kategorii umiejętności:

- 1) wartości (etos służby publicznej),
- 2) umiejętności organizacyjne,
- 3) umiejętności osobiste,
- 4) umiejętności techniczne,
- 5) umiejętności związane z obsługą klienta,
- 6) umiejętności koncepcyjne,
- 7) umiejętności merytoryczne,
- 8) umiejętności interpersonalne,



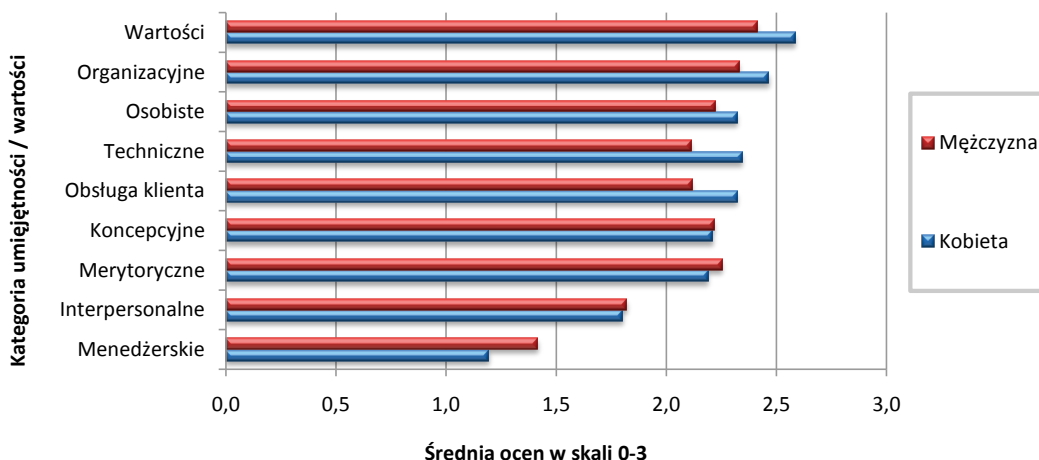
## 9) umiejętności menedżerskie.

W dalszej części rozdziału zaprezentowano szczegółowe wyniki istotne statystycznie, dotyczące znaczenia poszczególnych grup umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy oraz samooceny osób badanych w zakresie poziomu przyswojenia tych umiejętności z uwzględnieniem zmiennych niezależnych, takich jak: płeć, wiek i staż pracy respondentów, region, wielkości miejscowości, w której przeprowadzane było badanie, rodzaj urzędu i stanowiska pracy, a także funkcja administracji i rola zawodowa uczestników badania. W kolejnym podrozdziale analizie poddano luki kompetencyjne, ujawniona w badaniu ankietowym.

### 4.2.2.1. Płeć

Ocena ważności kompetencji **menedżerskich** na pełnionym stanowisku jest niższa w grupie kobiet niż w grupie mężczyzn, co może świadczyć o efekcie „szklanego sufitu” w dopuszczaniu kobiet do zadań kierowniczych oraz niższej gotowości kobiet do pełnienia tego typu zadań, nawet jeżeli są związane ze stanowiskiem pracy. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań związanych ze stanowiskiem pracy w zależności od płci respondentów obrazuje wykres 18.

**Wykres 18. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem płci**



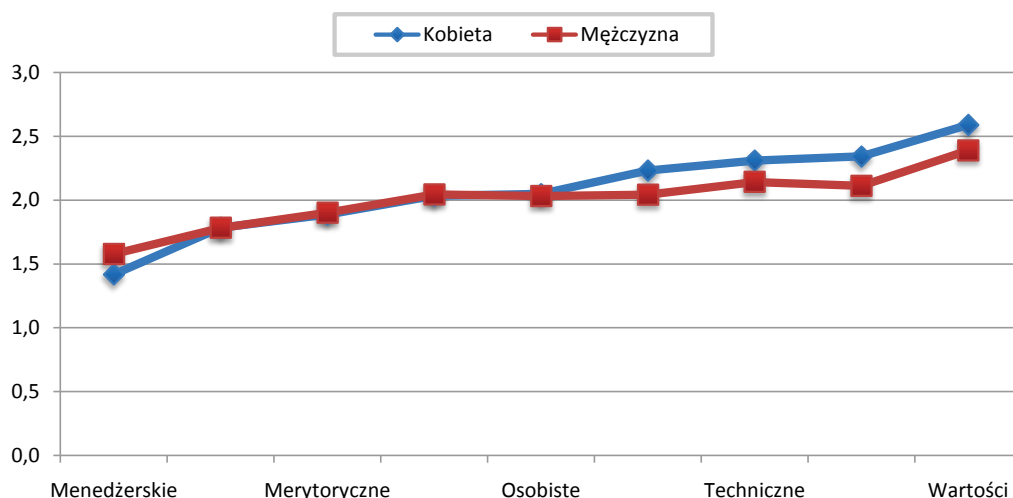
Oceny znaczenia umiejętności: 0 - zupełnie nie jest potrzebna, 1 - przydatna, 2 - ważna, 3 - bardzo ważna (kluczowa).

Jak widać na wykresie, wyższe dla grupy kobiet niż dla grupy mężczyzn okazało się znaczenie kompetencji **osobistych**, **obsługi klienta**, umiejętności **organizacyjnych**, **technicznych** oraz kompetencji związanych z wdrażaniem **wartości** na stanowisku pracy.

W zakresie samooceny wyższe okazały się wyniki dla kompetencji **menedżerskich** w grupie mężczyzn niż w grupie kobiet. Istotne różnice wykazujące wyższy poziom samooceny poziomu umiejętności w grupie kobiet niż w grupie mężczyzn stwierdzono w obszarze kompetencji **organizacyjnych**, dotyczących **obsługi klienta**, umiejętności **technicznych** oraz w **sferze wartości**.

Wyniki dotyczące samooceny w zakresie kategorii umiejętności z uwzględnieniem płci prezentuje wykres 19.

Wykres 19. Samoocena w zakresie kompetencji a płeć



Istotne różnice wykazujące wyższy poziom samooceny poziomu umiejętności w grupie kobiet niż w grupie mężczyzn stwierdzono w obszarze kompetencji **organizacyjnych**, dotyczących **obsługi klienta**, umiejętności **technicznych** oraz w **sferze wartości**.

#### 4.2.2.2. Wielkość miejscowości

Analiza porównawcza wskazała na niższą ocenę znaczenia umiejętności **menedżerskich** w grupie miast 500 tys. do 1 miliona (Kraków) w odniesieniu do wszystkich innych grup miast. Znaczenie kompetencji **merytorycznych** jest niższe w grupie miejscowości do 100 tys. w porównaniu do innych grup, wykazano także niższą ocenę znaczenia kompetencji związanych z wdrażaniem **wartości** w grupie miast powyżej 1 miliona (Warszawa) w porównaniu do innych grup.

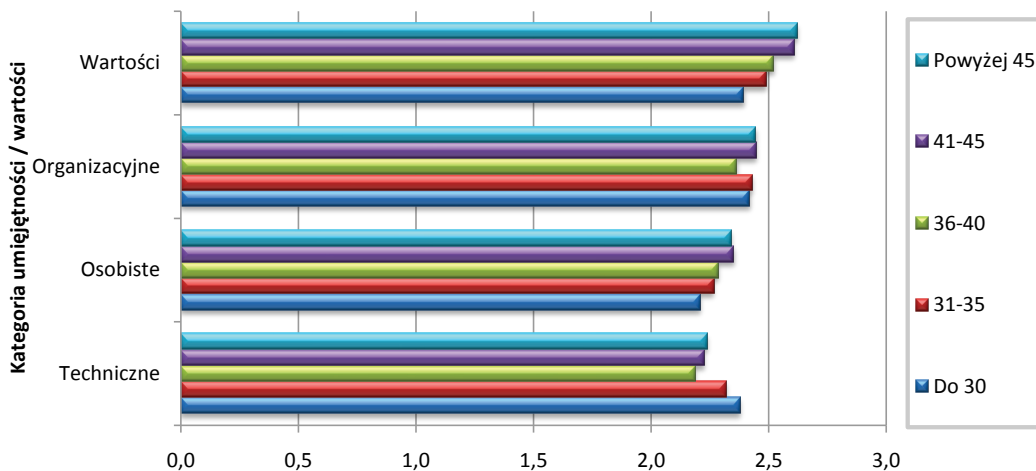
Wykazano również niższy poziom samooceny kompetencji **konceptyjnych** w grupie miejscowości do 100 tys. w odniesieniu do wszystkich innych grup. Poziom samooceny kompetencji wdrażających **wartości** jest wyższy w grupach miejscowości od 100 tys. do 1 miliona mieszkańców, w porównaniu do Warszawy.

#### 4.2.2.3. Wiek i staż pracy

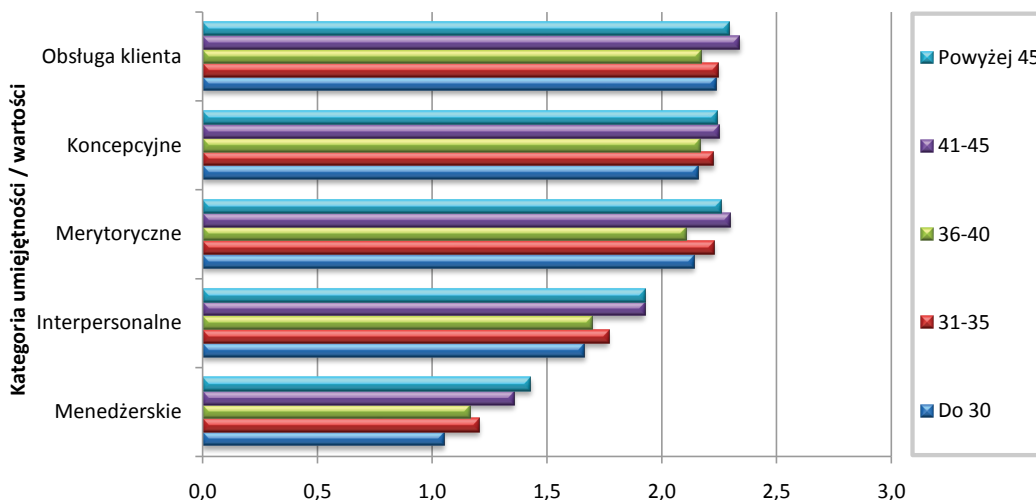
Najciekawsze wyniki, segregowane według zmiennej wieku, uzyskano w porównaniu grupy badanych do 45 roku życia z grupą powyżej 45 roku życia. Obraz znaczenia zadań na stanowisku pracy jest odmienny dla obu grup – wyższa średnia oceny ważności zadań wystąpiła w grupie powyżej 45 roku życia w obszarze kompetencji **menedżerskich**, **interpersonalnych** oraz **osobistych**. Wydaje się, że ten efekt odzwierciedla zarówno bardziej ustabilizowaną sytuację pracowników służby publicznej po 45 roku życia, jak i oddaje ich doświadczenie w pracy w urzędach. Można postawić hipotezę, że grupa po 45 roku życia ma już odpowiednie kompetencje merytoryczne i „narzędziową” wiedzę dotyczącą funkcjonowania urzędów, dlatego większą uwagę poświęca obszarowi umiejętności „miękkich” w wykonywaniu zadań na stanowisku. Istotnych różnic w ocenie znaczenia dla realizacji zadań na stanowisku pracy w zakresie kompetencji **konceptyjnych**, **obsługi klienta**, **organizacyjnych**, **merytorycznych**, **technicznych** i **wartości** nie stwierdzono w analizie porównawczej.

Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy w zależności od wieku respondentów prezentują wykresy 20 i 21.

**Wykres 20. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem wieku respondentów**



**Wykres 21. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem wieku respondentów (c.d.)**



W zdecydowanej większości grup kompetencji grupa badanych powyżej 45 roku życia ocenia wyżej swój aktualny poziom kompetencji, w porównaniu do grupy poniżej 45 roku życia. Różnica ta jest istotna statystycznie dla wszystkich grup kompetencji oprócz umiejętności **technicznych** – w tym wypadku samoocena grupy poniżej 45 roku życia jest wyższa. Ma to

z pewnością związek z doświadczeniem i znajomością administracji wśród starszych stażem urzędników (choć z punktu widzenia potrzeb szkoleniowych takie „dobre samopoczucie” może budzić obawy – wyniki mogą wskazywać na niski poziom krytycyzmu i wglądu dotyczącego poziomu kompetencji w grupie starszych urzędników).

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, osoby o stażu pracy w administracji publicznej powyżej 10 lat są częściej skłonne uznawać **wartości** za istotne dla skutecznej realizacji zadań na stanowisku pracy, niż to ma miejsce w przypadku pracowników o stażu pracy pomiędzy 5 a 10 lat. Osoby o stażu pracy powyżej 10 lat znacznie wyżej oceniają także znaczenie **umiejętności menedżerskich** w realizacji zadań na stanowisku pracy, co ma związek ze sprawowaniem przez te osoby stanowisk zarządzających i koordynujących znacznie częściej, niż to ma miejsce w przypadku pracowników o mniejszym stażu pracy.

Z kolei pracownicy młodzi, o stażu pracy do 2 lat, wyżej oceniają znaczenie **umiejętności technicznych**, niż ma to miejsce w przypadku pracowników z dłuższym stażem pracy. Osoby o mniejszym stażu są bardziej otwarte na innowacje technologiczne, z kolei osoby o dłuższym stażu pracy dysponują w większym zakresie wypracowanymi rutynowymi sposobami realizacji zadań na stanowisku pracy.

Osoby ze stażem pracy powyżej 10 lat są częściej przekonane o znaczeniu **kompetencji osobistych** i **interpersonalnych** dla radzenia sobie z realizacją obowiązków związanych ze stanowiskiem pracy, niż to ma miejsce w przypadku pracowników o stażu pracy poniżej dwóch lat.

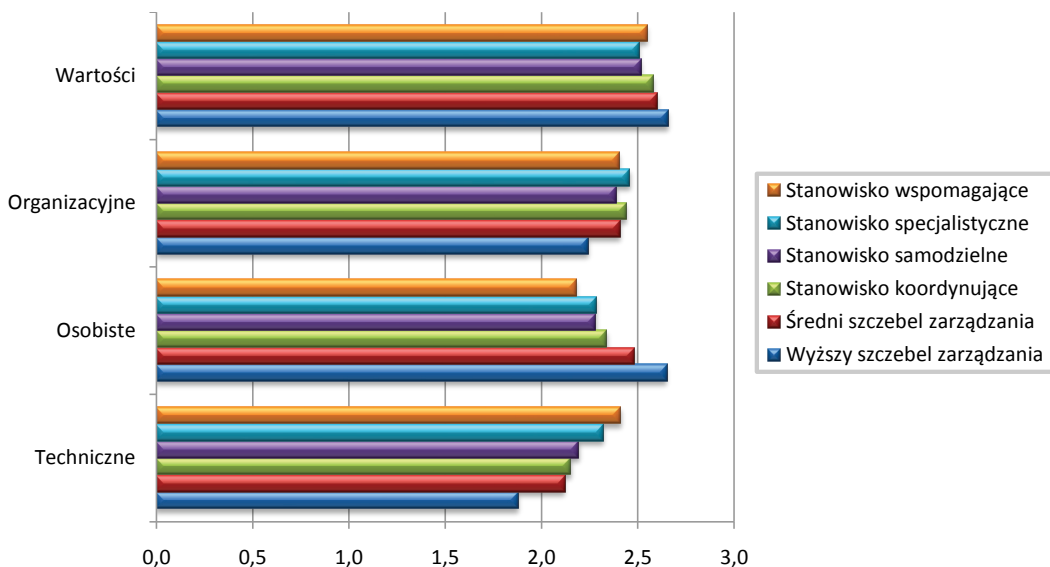
#### 4.2.2.4. Grupy urzędów i stanowisk pracy

W odniesieniu do tradycyjnego podziału grup urzędów wykazano wyższość znaczenia kompetencji **merytorycznych** w urzędach centralnych w porównaniu do ministerstw i KPRM, urzędów wojewódzkich oraz służb niespolonych. Wykazano także większe znaczenie umiejętności **menedżerskich** oraz **interpersonalnych** w służbach zespolonych w porównaniu do każdego innego typu urzędu. Niezależne analizy dla administracji skarbowej wykazały również większe znaczenie kompetencji **osobistych**, **obsługi klienta** oraz wdrażania **wartości** w porównaniu do wszystkich innych rodzajów urzędów.

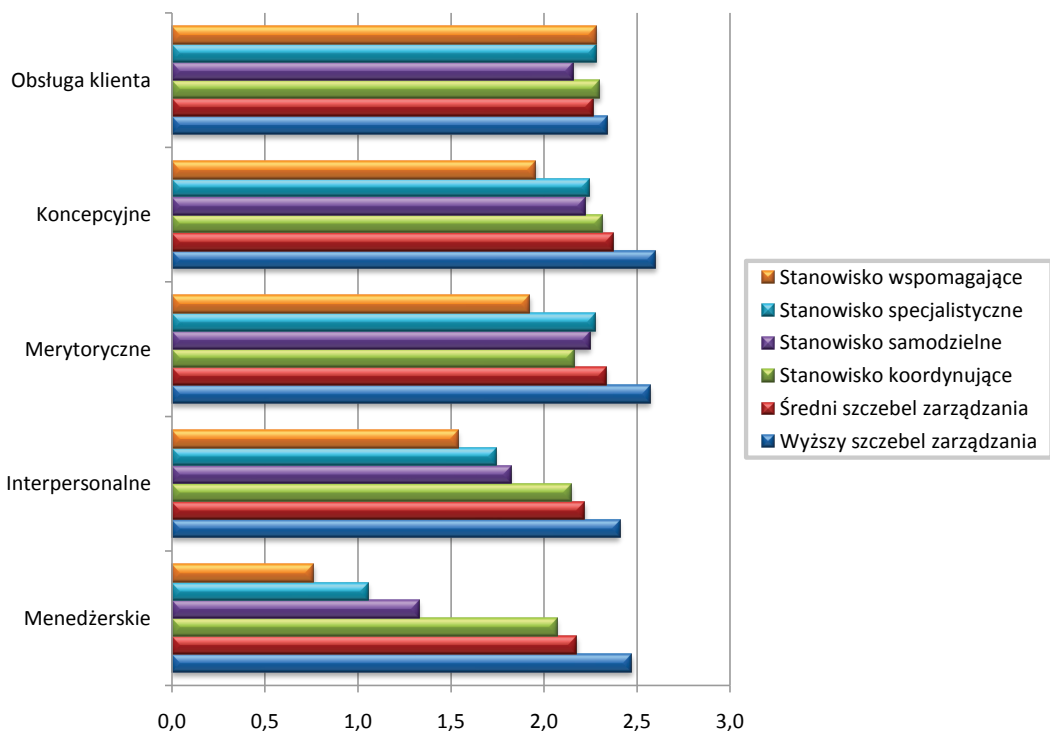
W odniesieniu do tradycyjnego podziału stanowisk pracy najwięcej istotnych wyników wskazała analiza porównawcza grup badanych wyższego i średniego szczebla zarządzania w odniesieniu do innych grup. Uzyskano wynik większego znaczenia grup kompetencji **menedżerskich**, **konceptyjnych**, **interpersonalnych** i **osobistych** w grupach zarządczych, w porównaniu ze znaczeniem wymienionych kompetencji dla grup stanowisk samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających.

Wyniki dotyczące znaczenia grup umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem tradycyjnej typologii stanowisk pracy w administracji publicznej prezentują wykresy 22 i 23.

**Wykres 22. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem tradycyjnej typologii stanowisk pracy**



**Wykres 23. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem tradycyjnej typologii stanowisk pracy (c.d.)**



Badani z grupy stanowisk wspomagających oceniają ważność kompetencji **technicznych** na swoim stanowisku pracy wyżej niż dla stanowisk wyższego i średniego szczebla zarządzania, koordynujących i samodzielnych, natomiast znaczenie kompetencji **merytorycznych** jest dla nich

niższe niż znaczenie tych kompetencji we wszystkich innych grupach stanowisk pracy. Są to wyniki spójne, potwierdzające trafność analizy.

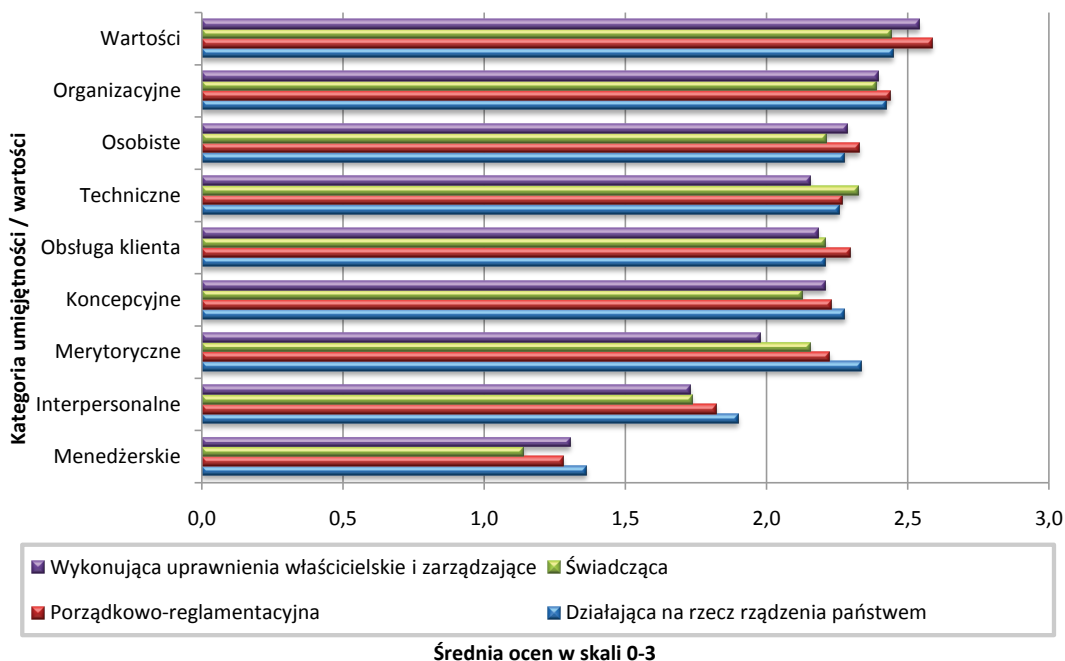
Wykazano wyższy poziom samooceny w zakresie kompetencji **merytorycznych** w urzędach centralnych w porównaniu do ministerstw i KPRM, administracji skarbowej oraz służb niespolonych. Istotny efekt wykazano także w wyższej samoocenie umiejętności **menedżerskich** oraz **interpersonalnych** w służbach zespolonych w porównaniu do większości innych typów urzędów. Należy zauważyć, że dane te mocno korespondują z wynikami uzyskanymi w ocenie znaczenia kompetencji na stanowisku pracy, przez co statystyki są wiarygodne.

Niezależne analizy przeprowadzone dla administracji skarbowej wykazały wyższą samoocenę w kompetencjach dotyczących **obsługi klienta** oraz kompetencjach **organizacyjnych** w odniesieniu do urzędów innego typu. Niższy był natomiast w administracji skarbowej poziom samooceny w zakresie kompetencji **merytorycznych**, w odniesieniu do innych urzędów. W odniesieniu do podziału na tradycyjne szczeble stanowisk pracy w służbie publicznej, uzyskano wynik wyższej samooceny w zakresie kompetencji **menedżerskich** i **interpersonalnych** w grupach zarządczych.

#### 4.2.2.5. Funkcja administracji i role zawodowe

Wyniki dotyczące oceny znaczenia kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcji administracji obrazuje wykres 24.

**Wykres 24. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii urzędów**



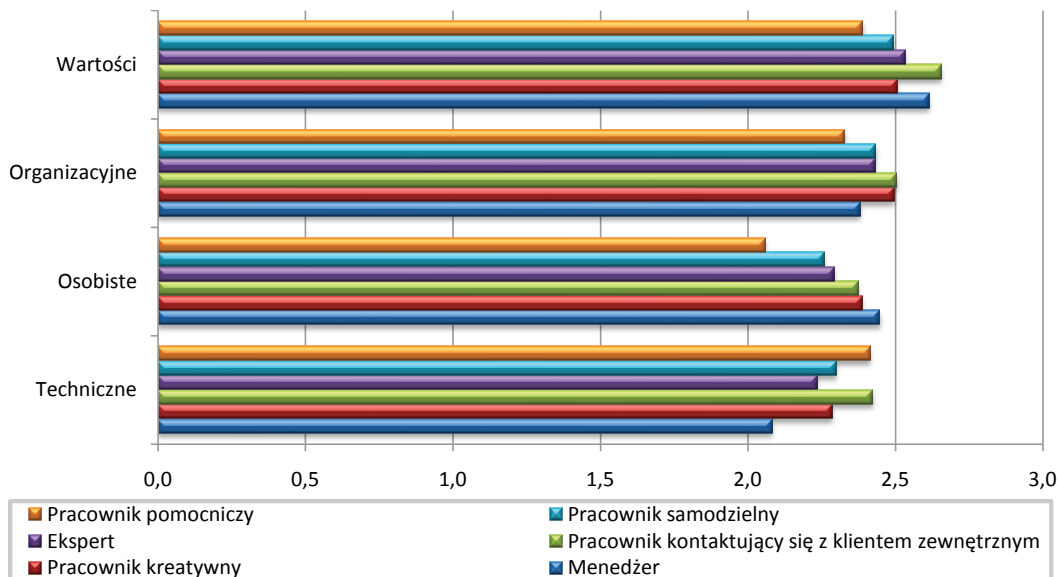
Osoby zatrudnione w jednostkach administracji publicznej pełniących funkcję porządkowo – reglamentacyjną częściej wskazywały w badaniu na znaczenie **wartości**, umiejętności **osobistych** oraz **koncepcyjnych** dla sprawnego realizowania obowiązków na ich stanowisku pracy niż to miało miejsce w przypadku pracowników zatrudnionych w jednostkach realizujących pozostałe funkcje administracji. Z kolei w jednostkach realizujących zadania z zakresu administracji działającej na rzecz rządzenia państwem częściej, jako znaczące dla realizacji zadań, oceniane były

umiejętności **menedżerskie**, **interpersonalne** i **merytoryczne**, szczególnie w porównaniu z pracownikami administracji pełniącymi funkcje świadczące.

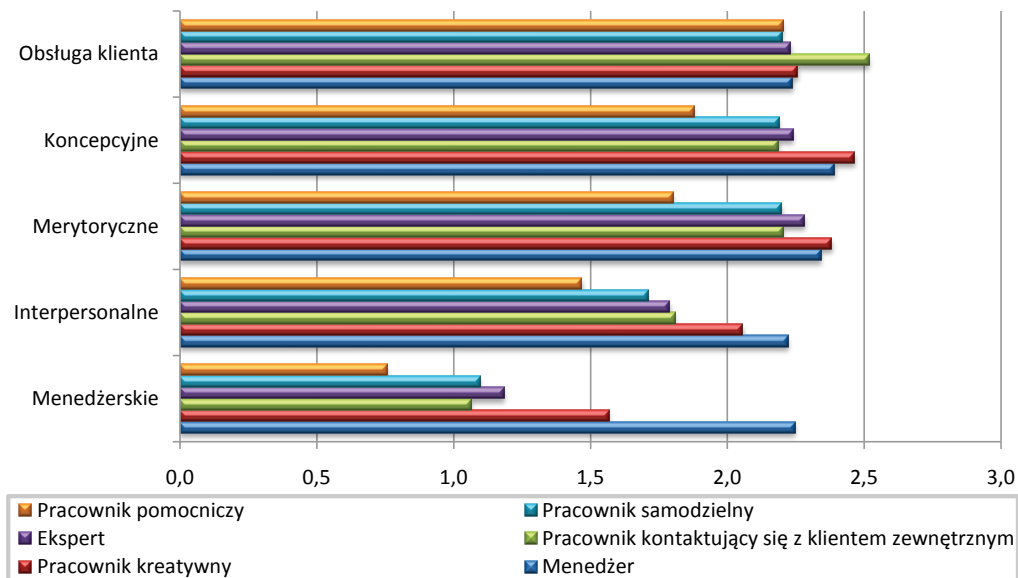
Istotnie niższe znaczenie przypisywane kompetencjom **merytorycznym** stwierdzono w analizie porównawczej administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze w porównaniu do urzędów działających na rzecz rządzenia państwem oraz administracji porządkowo – reglamentacyjnej.

Wyniki dotyczące oceny znaczenia kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii stanowisk pracy w administracji publicznej prezentują wykresy 25 i 26.

**Wykres 25. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii stanowisk pracy**



**Wykres 26. Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii stanowisk pracy (c.d.)**



Pracownicy ze stanowisk wspomagających istotnie rzadziej byli skłonni uznawać znaczenie, dla realizowanych przez nich zadań na stanowisku pracy, umiejętności **merytorycznych, koncepcyjnych, interpersonalnych** oraz **osobistych**. Z kolei osoby ze stanowisk zarządzających stosunkowo nisko oceniły rolę umiejętności **technicznych** i **organizacyjnych** w realizacji ich obowiązków w miejscu pracy.

#### 4.2.3. Analiza obszarów luk kompetencyjnych

W analizie luk kompetencyjnych przyjmujemy, że wyniki od 0,6 do 0,3 wskazują na priorytetową potrzebę szkoleniową w danej grupie (w tabelach zaznaczono te grupy potrzeb kolorem czerwonym), natomiast wyniki od 0,1 do 0,2 wskazują na drugorzędą potrzebę szkoleniową w danej grupie (te potrzeby zaznaczono w tabelach kolorem zielonym).

W sytuacji uzyskania wyników ujemnych zachodzi efekt szacowania własnych umiejętności przez badanych na poziomie przewyższającym ich znaczenie dla realizacji zadań na stanowisku pracy.

W grupie osób badanych ogółem, pięć kategorii umiejętności stanowi potrzeby szkoleniowe, o następującej hierarchii ważności:

- 1) **wiedza merytoryczna,**
- 2) **umiejętności koncepcyjne, organizacyjne i osobiste,**
- 3) **umiejętności związane z obsługą klienta.**

W tabeli 7 zaprezentowano poziom luki kompetencyjnej w zakresie poszczególnych kategorii umiejętności w badanej populacji ogółem oraz z uwzględnieniem płci respondentów.

**Tabela 7. Luka kompetencyjna w badanej populacji ogółem oraz z uwzględnieniem płci**

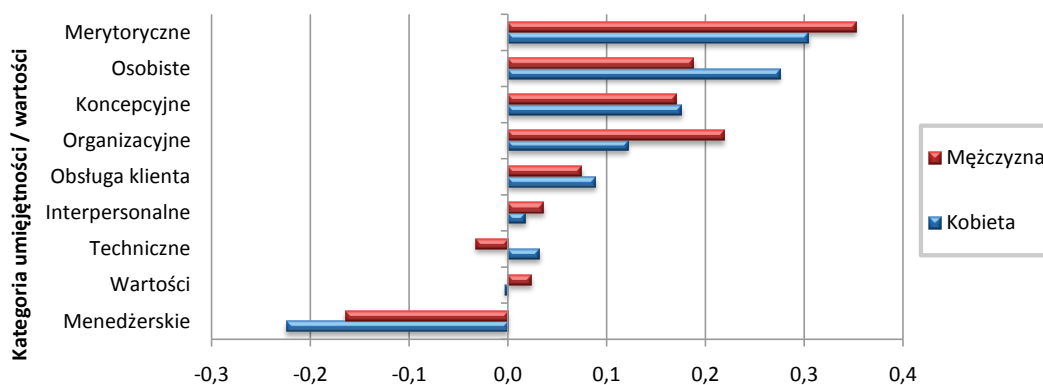
Kategoria umiejętności	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni
Menedżerskie	-0,2	-0,2	-0,2
Wartości	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,0	0,0	0,0
Interpersonalne	0,0	0,0	0,0
Obsługa klienta	0,1	0,1	0,1
Organizacyjne	0,2	0,1	0,2
Koncepcyjne	0,2	0,2	0,2
Osobiste	0,2	0,3	0,2
Merytoryczne	0,3	0,3	0,4

Jedyną potrzebę priorytetową ujawnioną dla ogółu badanych stanowi wiedza **merytoryczna**, której poziom znacznie odbiega od wymagań związanych z obowiązkami realizowanymi na stanowisku pracy, zarówno wśród kobiet, jak i wśród mężczyzn. Umiejętności osobiste stanowią priorytetową potrzebę szkoleniową dla kobiet, natomiast są drugorzędą potrzebą szkoleniową w grupie mężczyzn. Aktualny poziom umiejętności **koncepcyjnych, organizacyjnych** oraz **związanych z obsługą klienta** został przez osoby badane oceniony jako niewystarczający do sprawnego realizacji zadań związanych ze stanowiskiem pracy, deficyt ten kształtuje się jednak na poziomie drugorzędnych potrzeb szkoleniowych. Jednocześnie wśród ogółu badanych umiejętności **menedżerskie** ocenione zostały jako znacząco przewyższające zakres konieczny do realizacji zadań na stanowisku pracy.

Wykres 27 prezentuje ujęcie luk kompetencyjnych z uwzględnieniem płci respondentów. Mężczyźni są skłonni częściej wskazywać na ich umiejętności **techniczne**, podczas gdy kobiety zgłaszają nieznacznie przekraczające wymagania, związane z realizacją zadań na stanowisku pracy, umiejętności w zakresie **wartości**.

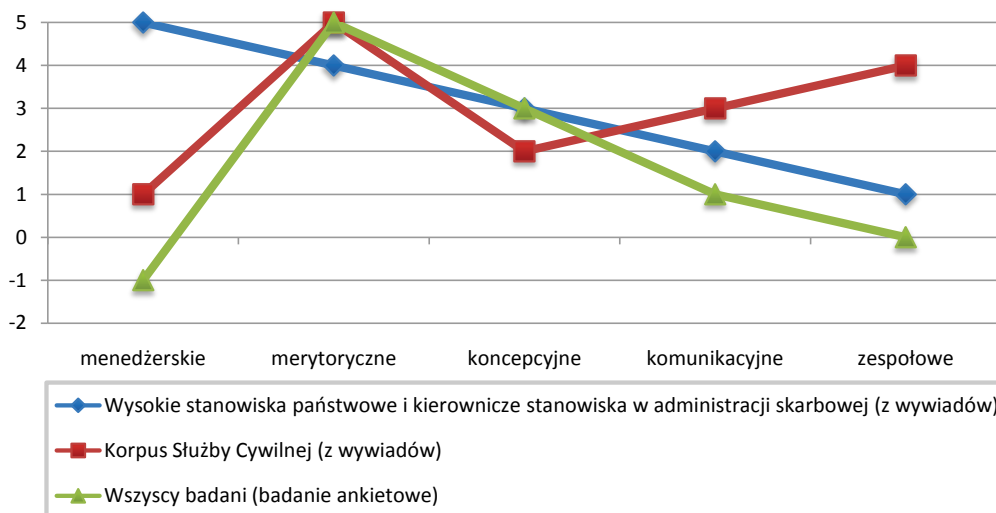


**Wykres 27. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem płci respondentów**



Na wykresie 28 zestawiono wyniki konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe oraz równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej oraz badania ankietowego, dotyczące poziomu zapotrzebowania na szkolenia z zakresu poszczególnych potrzeb szkoleniowych.

**Wykres 28. Zestawienie wyników indywidualnych wywiadów pogłębionych i badania ankietowego**



Zarówno uczestnicy badania ankietowego, jak i pogłębionych wywiadów indywidualnych, jako priorytetową potrzebę szkoleniową dla członków korpusu służby cywilnej, ocenili wzmacnianie **wiedzy merytorycznej**.

W dalszej części rozdziału zaprezentowano szczegółowe wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych w poszczególnych grupach pracowników i urzędników służby publicznej, wyodrębnionych na podstawie ich wieku, stażu pracy, rodzaju urzędu, regionu kraju i wielkości miasta, w którym przeprowadzono badanie, określonej ustawowo grupy stanowisk pracy, funkcji administracji i roli zawodowej.

Wśród wszystkich kategorii wiekowych, poza pracownikami poniżej 25 roku życia, kompetencje **merytoryczne** oceniane są jako priorytetowa potrzeba szkoleniowa. Wysoka ocena

własnych umiejętności **menedżerskich** w badanej populacji wynika ze stosunkowo niewielkiego udziału w badaniu osób, dla których umiejętności z tego zakresu są rzeczywiście konieczne do realizowania zadań na stanowisku pracy. Pracownicy ze stanowisk niekierowniczych najwyraźniej bardzo wysoko oceniają natomiast własne zdolności w tym zakresie. Wyniki te mogą wskazywać zarówno na niewykorzystanie zasobów w poszczególnych grupach stanowisk pracy służby publicznej, jak i na nieadekwatne funkcjonowanie systemów rekrutacji, ścieżek kariery, działań motywacyjnych czy ocen pracowniczych, bądź roszczeniową postawę urzędników niższych szczebli. Ku tej drugiej interpretacji skłania fakt, iż osoby realnie zajmujące stanowiska menedżerskie dostrzegają dużą potrzebę, a jednocześnie szeroki zakres możliwości rozwoju własnych kompetencji menedżerskich. W badaniu za pomocą zogniskowanych wywiadów grupowych nie potwierdzono tak wysokiej samooceny pracowników ze stanowisk niekierowniczych w zakresie umiejętności menedżerskich.

Mniejsze zapotrzebowanie na **wiedzę fachową** w grupie najmłodszych pracowników wiąże się prawdopodobnie z rodzajem wykonywanych przez nich zadań o charakterze pomocniczym. Najbardziej znacząca potrzeba szkoleniowa tej grupy dotyczy kompetencji **organizacyjnych**, istotne deficyty występują w tej grupie także w zakresie kompetencji **konceptyjnych**, **osobistych** oraz **związanych z obsługą klienta**, są to jednak luki na poziomie drugorzędnym.

Osoby w wieku pomiędzy 30 i 40 rokiem życia, poza umiejętnościami **merytorycznymi**, jako priorytetową potrzebę szkoleniową oceniają szkolenia z zakresu kompetencji **osobistych**. Wyłącznie pracownicy pomiędzy 30 i 35 rokiem życia ocenili jako potrzebę szkoleniową (choć tylko drugorzędną) umiejętności **interpersonalne**. Z kolei pracownicy powyżej 45 roku życia jako jedyna kategoria wiekowa osób badanych nie zgłosili potrzeb szkoleniowych z zakresu umiejętności **związanych z obsługą klienta**, co wiąże się prawdopodobnie po pierwsze z ich większym doświadczeniem zawodowym, a także życiowym, jak również z częstszym zajmowaniem stanowisk pracy niezwiązanych z bezpośrednią obsługą klienta zewnętrznego. W grupie tej wskazano jako drugorzędną potrzebę szkoleniową związaną z umiejętnościami **technicznymi**, podczas gdy w pozostałych grupach wiekowych poziom aktualnych umiejętności w tym zakresie oceniano jako wystarczający lub wręcz przekraczający wymagania, związane z realizacją zadań na stanowisku pracy.

Szczegółowe wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej z uwzględnieniem wieku pracowników i urzędników administracji rządowej przedstawiono w tabeli 8.

**Tabela 8. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wieku respondentów**

Kategoria umiejętności	Wiek w latach					
	Poniżej 25	25-30	31-35	36-40	41-45	Powyżej 45
Menedżerskie	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Wartości	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Interpersonalne	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Obsługa klienta	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Organizacyjne	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Konceptyjne	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Osobiste	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Merytoryczne	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3

Potrzeby szkoleniowe rozpatrywane w kontekście wieku osób badanych w znacznej mierze pokrywają się z potrzebami szkoleniowymi związanymi ze stażem pracy w administracji publicznej. Priorytetowe potrzeby szkoleniowe dla pracowników o stażu pracy poniżej pół roku to umiejętności z zakresu **wiedzy fachowej** oraz umiejętności **organizacyjne**. Potrzebą ważną, choć drugorzędną jest dla tej grupy pracowników **obsługa klienta**. Pracownicy o stażu pracy pomiędzy 5 a 10 lat jako potrzebę drugorzędną wskazali umiejętności **interpersonalne**.

**Tabela 9. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem stażu pracy**

Kategoria umiejętności	Staż pracy				
	Do 6 miesięcy	6 miesięcy - 2 lata	2-5 lat	5-10 lat	Powyżej 10 lat
Menedżerskie	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	-0,2
Wartości	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Interpersonalne	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0
Obsługa klienta	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0
Organizacyjne	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Koncepcyjne	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Osobiste	0,0	0,2	0,3	0,3	0,2
Merytoryczne	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3

Pewne różnice w zakresie potrzeb szkoleniowych zaobserwować można także w oparciu o analizę danych z uwzględnieniem regionu, gdzie przeprowadzane było badanie. W całym kraju **wiedza merytoryczna** oceniona została jako priorytetowa potrzeba szkoleniowa. W województwie mazowieckim umiejętności **osobiste** ocenione zostały jako drugorzędna potrzeba szkoleniowa, podczas gdy w pozostałych częściach kraju oceniono tę kategorię umiejętności jako **priorytetową**. Szczegółowe wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem regionu kraju zaprezentowano w tabeli 10.

**Tabela 10. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem regionu kraju**

Kategorie umiejętności	województwo	
	mazowieckie	pozostałe
Menedżerskie	-0,2	-0,2
Koncepcyjne	0,2	0,2
Interpersonalne	0,0	0,0
Osobiste	0,2	0,3
Obsługa klienta	0,1	0,1
Organizacyjne	0,2	0,1
Merytoryczne	0,3	0,3
Techniczne	0,0	0,0
Wartości	0,0	0,0

Biorąc pod uwagę wielkość miast, w którym przeprowadzono badanie, można stwierdzić, że wyłącznie w miastach małych (do 100 tys. mieszkańców) jako priorytetową potrzebę szkoleniową określono umiejętności **koncepcyjne**. W pozostałych miastach potrzeba ta miała status drugorzędnej. W małych miastach, jako wymagające szkolenia, określono także umiejętności z zakresu **wartości**, jak również umiejętności **techniczne**, które jako potrzebę szkoleniową oceniono także w Krakowie (jedyne miasto o liczbie mieszkańców od 500 tys. do 1 miliona). Szczegółowe wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych, z uwzględnieniem wielkości miasta zawiera tabela 11.

**Tabela 11. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wielkości miasta**

Kategorie umiejętności	Wielkość miasta (liczba ludności)			
	Do 100 tys.	100-500 tys.	500 tys. – 1 mln	Powyżej 1 mln
Menedżerskie	-0,1	-0,2	-0,4	-0,1
Wartości	0,1	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,1	0,0	0,1	0,0
Interpersonalne	0,0	0,0	0,0	0,0
Obsługa klienta	0,2	0,1	0,1	0,1
Organizacyjne	0,1	0,1	0,1	0,2
Koncepcyjne	0,3	0,1	0,1	0,2
Osobiste	0,3	0,3	0,2	0,2
Merytoryczne	0,2	0,3	0,4	0,3

Analiza zgromadzonych danych z uwzględnieniem tradycyjnej typologii urzędów pozwala na stwierdzenie, że potrzeba szkoleniowa z zakresu **wartości** pojawia się w opinii respondentów wyłącznie w urzędach administracji skarbowej, ma ona jednak charakter drugorzędny. W izbach skarbowych, urzędach skarbowych oraz jednostkach administracji niezespolonej zgłaszano potrzeby związane z umiejętnościami **technicznymi**, natomiast wyłącznie w urzędach wojewódzkich potrzeba rozwoju umiejętności **merytorycznych** oceniona została jako potrzeba drugorzędna. Szczegółowe wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem rodzaju urzędu zaprezentowano w tabeli 12.

**Tabela 12. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem rodzaju urzędu**

Kategoria umiejętności	Rodzaj urzędu							
	Ministerstwo lub KPRM	Urząd centralny	Urząd wojewódzki	Służby zespolone	Izba skarbowa	Urząd kontroli skarbowej	Urząd skarbowy	Służby niezespolone
Menedżerskie	-0,2	-0,2	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2
Wartości	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Techniczne	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Interpersonalne	0,0	0,1	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Obsługa klienta	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Organizacyjne	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2
Koncepcyjne	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Osobiste	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2
Merytoryczne	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4

Wyłącznie w jednostkach administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i zarządcze potrzeby związane z wiedzą **merytoryczną** nie zostały określone jako priorytetowe. Szczegółowe wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem funkcji administracji zostały przedstawione w tabeli 13.

**Tabela 13. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem funkcji administracji**

Kategorie umiejętności	Działająca na rzecz rządzenia państwem	Porządkowo-reglamentacyjna	Świadcząca	Wykonująca uprawnienia zarządcze
Menedżerskie	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
Wartości	-0,1	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,0	0,0	0,0	0,0
Interpersonalne	0,1	0,0	0,0	-0,1
Obsługa klienta	0,1	0,1	0,1	0,0
Organizacyjne	0,2	0,2	0,1	0,1
Koncepcyjne	0,2	0,2	0,1	0,1
Osobiste	0,3	0,3	0,2	0,2
Merytoryczne	0,4	0,3	0,3	0,2

Osoby zajmujące stanowiska wyższego szczebla zarządzania zgłosiły w badaniu potrzeby szkoleniowe z zakresu wszystkich kategorii umiejętności, poza umiejętnościami **technicznymi**. Bardzo wysoka luka kompetencyjna dotyczy, w przypadku tej kategorii urzędników służby publicznej, zarówno umiejętności **merytorycznych**, jak i z zakresu **zarządzania**. Również osoby zajmujące stanowiska średniego szczebla zarządzania nie dostrzegały potrzeby szkolenia wyłącznie w zakresie umiejętności **technicznych**, choć jako priorytetowe wymieniły jedynie umiejętności **merytoryczne** i **osobiste**. Wśród osób zajmujących stanowiska koordynujące jako priorytetowe potrzeby szkoleniowe oceniono umiejętności **merytoryczne**, **osobiste** oraz **menedżerskie**. Szczegółowe wyniki dla potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem stanowiska pracy zaprezentowano w tabeli 14.

**Tabela 14. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem stanowiska pracy**

Kategorie umiejętności	Wyższy szczebel zarządzania	Średni szczebel zarządzania	Stanowisko koordynujące	Stanowisko samodzielne	Stanowisko specjalistyczne	Stanowisko wspomagające
Menedżerskie	0,5	0,2	0,3	-0,2	-0,3	-0,4
Wartości	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Interpersonalne	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1
Obsługa klienta	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Organizacyjne	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
Koncepcyjne	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Osobiste	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1
Merytoryczne	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,1

W tabeli 15 zaprezentowano wyniki dotyczące potrzeb szkoleniowych z uwzględnieniem ról zawodowych, związanych z wykonywanymi na stanowisku pracy zadaniami. Osoby, które jako główną rolę zawodową zgłaszały rolę menedżera, wskazywały na priorytetowe potrzeby

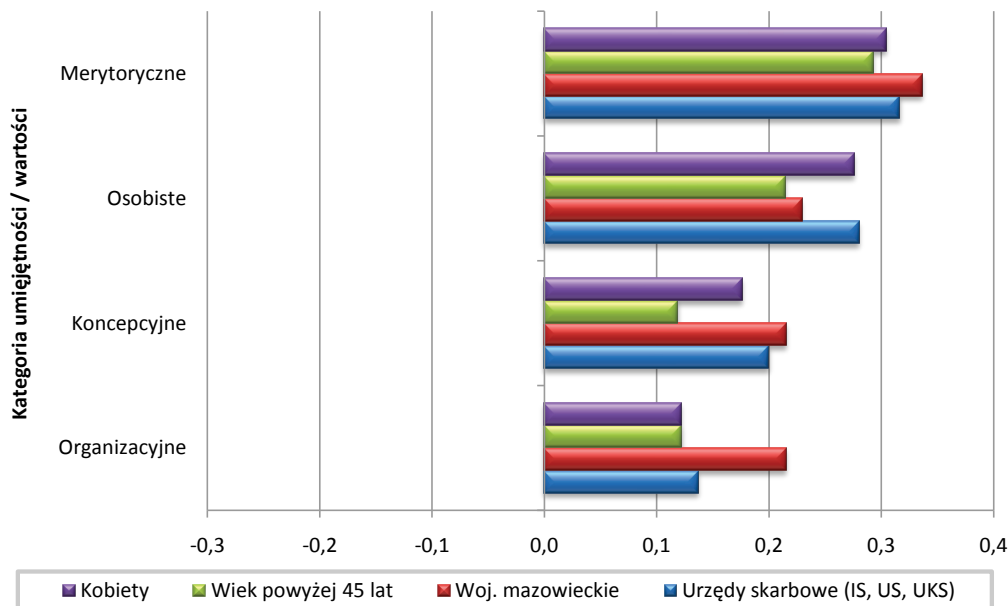
szkoleniowe w zakresie wiedzy **merytorycznej**, umiejętności **menedżerskich**, **interpersonalnych**, **konceptyjnych** i **osobistych** oraz drugorzędne potrzeby z zakresu umiejętności **organizacyjnych**, **obsługi klienta** i **wartości**. Pracownicy kreatywni jako priorytetowe zgłaszali potrzeby związane z wiedzą **merytoryczną**, umiejętnościami **konceptyjnymi** i **osobistymi**, a jako potrzeby drugorzędne – umiejętności **organizacyjne**, **związane z obsługą klienta** oraz umiejętności **interpersonalne**. Jedyne pracownicy kontaktujący się z klientem zewnętrznym i pracownicy pomocniczy zgłosili jako potrzeby szkoleniowe umiejętności **techniczne**.

**Tabela 15. Luka kompetencyjna w badanej populacji ogółem oraz z uwzględnieniem płci**

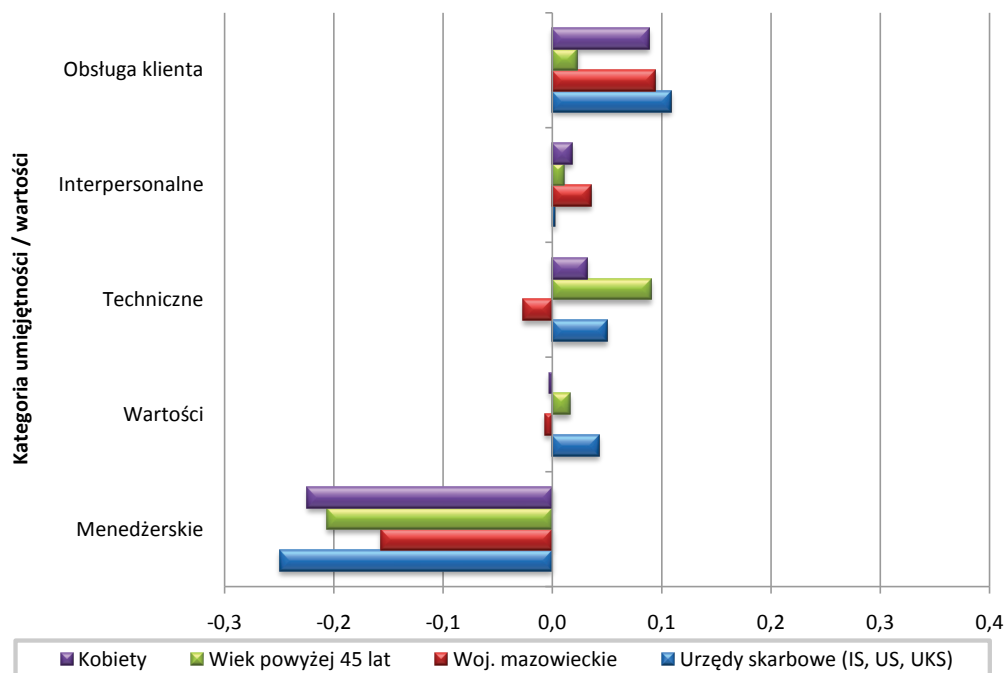
Kategorie kompetencji	Menedżer	Pracownik kreatywny	Pracownik kontaktujący się z klientem zewnętrznym	Ekspert	Pracownik samodzielny	Pracownik pomocniczy
Menedżerskie	0,3	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Wartości	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Techniczne	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Interpersonalne	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,1
Obsługa klienta	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Organizacyjne	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Konceptyjne	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1
Osobiste	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1
Merytoryczne	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,1

Na wykresach 29 i 30 zaprezentowano zbiorcze zestawienie poziomów luk kompetencyjnych dla administracji skarbowej oraz grup respondentów wyodrębnionych ze względu na płeć, wiek i region.

**Wykres 29. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wybranych zmiennych**



**Wykres 30. Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wybranych zmiennych (c.d.)**



#### 4.2.4. Potrzeby szkoleniowe w zakresie wiedzy fachowej i kompetencji merytorycznych

Tabela 16 zawiera zestawienie tematów szkoleniowych z zakresu wiedzy i kompetencji merytorycznych, które przywoływane były przez respondentów.

**Tabela 16. Priorytetowe obszary szkoleń merytorycznych**

Wiedza fachowa	Liczba wskazań	Procent wskazań	Procent respondentów
Znajomość przepisów	731	69,2	56,7
Znajomość prawa podatkowego	508	48,1	39,4
Wiedza dotycząca UE	198	18,8	15,4
Znajomość KPA	183	17,3	14,2
Finanse i rachunkowość	134	12,7	10,4
Nauki techniczne, obsługa aparatury specjalistycznej	130	12,3	10,1
Obsługa specjalistycznych programów komputerowych	125	11,8	9,7
Zarządzanie zasobami ludzkimi, projektami, mieniem	101	9,6	7,8
Wiedza z zakresu nauk o ekonomii i gospodarce	101	9,6	7,8
Kontrola i audyt	79	7,5	6,1
Finanse publiczne	78	7,4	6,1
Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej	77	7,3	6,0
Obsługa klienta, komunikacja, PR	74	7,0	5,7
Administracji sieci informatycznych	68	6,4	5,3
Znajomość prawa zamówień publicznych	67	6,3	5,2
Umiejętność interpretacji i stosowania przepisów prawa	55	5,2	4,3

<b>Wiedza fachowa</b>	<b>Liczba wskazań</b>	<b>Procent wskazań</b>	<b>Procent respondentów</b>
Wiedza z zakresu nauk humanistycznych i społecznych	53	5,0	4,1
Języki obce	48	4,5	3,7
Znajomość prawa pracy	47	4,5	3,6
Podejmowanie decyzji, planowanie	46	4,4	3,6
Tworzenie i administracja baz danych	44	4,2	3,4
Wiedza z zakresu nauk matematyczno-przyrodniczych	41	3,9	3,2
Sprawy kadrowe, rekrutacja, szkolenia	36	3,4	2,8
Statystyka, badania	35	3,3	2,7
Ochrona danych	33	3,1	2,6
Pozyskiwanie funduszy unijnych	33	3,1	2,6
Język polski, redakcja tekstu	21	2,0	1,6
Obsługa kancelaryjna	17	1,6	1,3
Zarządzanie kryzysowe	11	1,0	0,9
BHP	6	0,6	0,5
Sprawność fizyczna	4	0,4	0,3
Ogółem	1056		

W tabeli 17 przytoczono informacje dotyczące języków obcych ocenianych przez respondentów jako przydatne dla realizowania zadań związanych ze stanowiskiem pracy.

**Tabela 17. Zainteresowanie nauką języków obcych**

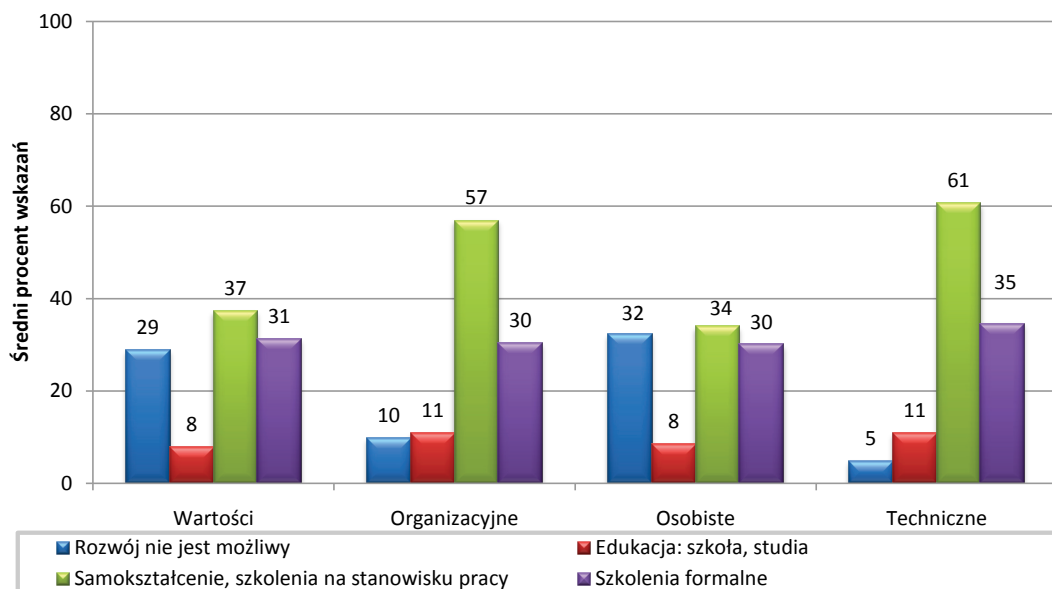
<b>Znajomość języków obcych</b>	<b>Liczba wskazań</b>	<b>Procent wskazań</b>	<b>Procent respondentów</b>
Angielski	781	81,3	60,6
Rosyjski	233	24,2	18,1
Niemiecki	227	23,6	17,6
Francuski	71	7,4	5,5
Hiszpański	9	0,9	0,7
Włoski	8	0,8	0,6
Łacina	7	0,7	0,5
Wietnamski	3	0,3	0,2
Ukraiński	2	0,2	0,2
Chiński	1	0,1	0,1
Arabski	1	0,1	0,1
Węgierski	1	0,1	0,1
Polski	1	0,1	0,1
Portugalski	1	0,1	0,1
Duński	1	0,1	0,1
Ogółem	1347		



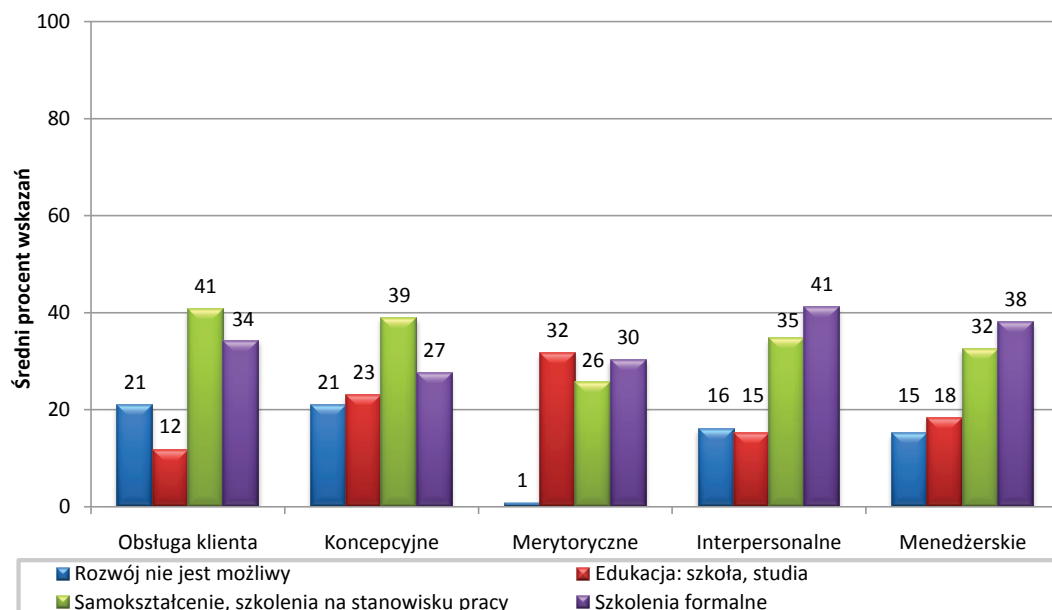
#### 4.2.5. Stosunek do szkoleń formalnych: preferowane sposoby rozwijania kompetencji deficytowych

Osoby badane w zakresie wszystkich kategorii umiejętności, poza wiedzą merytoryczną, umiejętnościami interpersonalnymi i menedżerskimi, wskazywały na największą skuteczność rozwoju kompetencji poprzez samokształcenie lub nieformalne przyuczanie na stanowisku pracy (wykresy 31 i 32).

**Wykres 31. Możliwości skutecznego rozwoju umiejętności**



**Wykres 32. Możliwości skutecznego rozwoju umiejętności (c.d.)**



Jako najtrudniejsze do wyuczenia osoby badane oceniały kompetencje z zakresu wartości oraz kompetencje osobiste. W zakresie wszystkich umiejętności osoby badane wskazywały jednak również na duże możliwości rozwoju poprzez szkolenia formalne, co świadczy o ich motywacji do podejmowania szkoleń tego rodzaju.

### 4.3. Zogniskowane wywiady grupowe

Pomimo jednorodności ze względu na przynależność stanowiska pracy do określonej ustawowo grupy stanowisk, w grupach uczestniczących w badaniu występowała bardzo duża różnorodność stanowisk, nie tylko ze względu na nomenklaturę stanowisk specyficzną dla poszczególnych jednostek administracji publicznej, ale przede wszystkim – co istotne z punktu widzenia oceny funkcjonalności ustawowej typologii grup stanowisk pracy – ze względu na zadania realizowane na stanowisku pracy, zakres podstawowej odpowiedzialności oraz kontaktów z klientem zewnętrznym i wewnętrznym.

Nie udało się osiągnąć zgodności osób badanych w poszczególnych grupach, co do zakresu pełnionych ról zawodowych. Funkcjonalna typologia stanowisk pracy nie ma więc prostego przełożenia na typologię ustawową, co zapewne może stanowić trudność w jej wdrażaniu w praktyce funkcjonowania służby publicznej. Podczas spotkań wszystkich z badanymi grup typologia funkcjonalna oceniona została jednak jako obiecująca.

Termin realizacji badania potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej uniemożliwił skonfrontowanie uczestników zogniskowanych wywiadów grupowych z pełnymi, opracowanymi wynikami badania ankietowego, jednak porównanie tychże wyników z konkluzjami poszczególnych spotkań zogniskowanych wywiadów grupowych może ułatwić interpretację szczegółowych wyników badania ankietowego.

#### 4.3.1. Wizerunek administracji publicznej

Pytanie o społeczny odbiór wizerunku służby publicznej i osób pracujących w jej szeregach wzbudziło wśród uczestników badań sporo kontrowersji. Zdaniem części uczestników dyskusji, wizerunek polskiej służby publicznej w opinii społecznej jest coraz lepszy i jest to wynik szeregu działań, podejmowanych systematycznie przez przedstawicieli administracji (np. opinia przedstawicielki urzędu skarbowego: „*Pracujemy nad poprawą swojego wizerunku w oczach obywateli, staramy się edukować młodzież już na poziomie szkół podstawowych i to przynosi efekty*”). Za pozytywnie wpływające na opinię klientów na temat funkcjonowania administracji publicznej uznano też zmiany wynikające z wprowadzania systemu zarządzania jakością ISO. Z drugiej jednak strony, w trakcie rozmów pojawiły się głosy mówiące o tym, iż w publicznej świadomości wciąż jeszcze funkcjonuje negatywny stereotyp urzędnika administracji publicznej. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano zarówno w dość jednostronnym i często mało przychylnym podejściu mediów do opisu funkcjonowania administracji publicznej, jak i w pewnych negatywnie ocenianych działaniach samej centralnej administracji państwowej, która, zdaniem badanych, czasami „*Poświęca prestiż urzędnika dla doraźnych celów politycznych*”.

Pojawiły się także sceptyczne opinie w odniesieniu do jakości obsługi klienta: zauważono, że czasami „*petent snuje się z nie załatwioną sprawą po urządzie i nie wie, do kogo się zwrócić*”. Jako przyczynę takiego negatywnego stanu rzeczy wskazano zbyt małe zaangażowanie urzędników na rzecz klienta oraz w swoją pracę. Równocześnie uczestnicy spotkań starali się od razu wskazać możliwe według nich, skuteczne rozwiązania tego problemu: za podstawową uznano konieczność uwzględnienia w planie działań większej liczby szkoleń z grupy tzw. „miękkich”, podnoszących m.in. umiejętność komunikacji z klientem zewnętrznym. Zwrócono też uwagę na skuteczność organizowania w ramach urzędów tzw. „punktów informacyjnych”, w których klient może uzyskać kompleksową wiedzę nt. możliwości załatwienia spraw, z którymi przychodzi. Jednocześnie była to jedna z pozytywnych zmian w funkcjonowaniu urzędów administracji państwowej, zauważona przez uczestników badania.

Zdaniem uczestników badania wizerunek administracji publicznej zależy od rodzaju urzędu: urzędy pełniące funkcje odmienne niż porządkowo – reglamentacyjna w sposób naturalny mają lepszy obraz wśród obywateli niż urzędy pełniące tą właśnie funkcję. Obywatel postrzega urząd poprzez pryzmat konkretnego, pojedynczego pracownika, który załatwia jego sprawę. Uczestnicy badania zgodnie podkreślali pozytywny wpływ standardów w zakresie obsługi klienta, które uległy poprawie na skutek wejścia Polski do Unii Europejskiej, poprawiając wizerunek służby publicznej w oczach obywateli.

Na zachowanie pracowników administracji publicznej duży wpływ ma ich finansowa motywacja do pracy, a przede wszystkim do podejmowania rozwoju zawodowego (co było kwestią często wskazywaną przez respondentów), co powinno znaleźć odzwierciedlenie we wzroście poziomu wynagrodzeń. Obywatel powinien też otrzymać czytelny sygnał o zmianie administracji porządkowo – reglamentacyjnej na wspierającą, co powinno być zadaniem nie tylko komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za PR administracji publicznej, ale też całych urzędów, ze szczególnym udziałem osób ze stanowisk wyższego i średniego szczebla zarządzania.

#### **4.3.2. Cechy dobrego urzędnika**

Poproszeni o wskazanie najważniejszych cech dobrego urzędnika służby publicznej uczestnicy dyskusji zgodnie zgłosili zastrzeżenie, że trudno opisać pewien całościowy „typ idealny”, gdyż bardzo mocno zależy on od specyfiki pracy na danym stanowisku. Jednocześnie bez większego trudu wymienili szereg cech pożądanых i uznawanych za uniwersalne, takich jak profesjonalizm, wiedza, otwartość, umiejętność skutecznej komunikacji, umiejętność podejmowania decyzji, zarządzania czasem, organizowania pracy własnej, umiejętność autoprezentacji, kultura osobista, cierpliwość.

Osoby uczestniczące w badaniu wskazywały na brak etosu służby publicznej oraz lojalności w stosunku do organizacji. Wizerunek urzędnika nie powinien dotyczyć wyłącznie jego funkcjonowania w czasie pracy, ale także w życiu prywatnym osoba taka powinna wykazywać dbałość o własną postawę etyczną.

Wśród trudności związanych z rozwojem potencjału kadrowego administracji, osoby badane wskazywały na braki w wykształceniu, niedoinwestowanie urzędów, przeciążenie pracą, braki w sprzęcie, stałe dodawanie obowiązków bez zwiększania liczby etatów, niedopracowanie przepisów prawa i ich częste zmiany, biurokratyzacja, niski poziom umiejętności z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi wśród kadry kierowniczej.

W tabeli 18 przedstawiono priorytetowe i kluczowe kompetencje dla tradycyjnego podziału grup stanowisk pracy w służbie publicznej, zaproponowane przez osoby biorące udział w badaniu.

**Tabela 18. Priorytetowe i kluczowe kompetencje dla poszczególnych grup stanowisk pracy**

KOMPETENCJE		
	priorytetowe	kluczowe
<b>Wysokie stanowiska państwowe</b>	przywództwo, zarządzanie zespołem, umiejętności menedżerskie, merytoryczne, organizacyjne, przekazywanie wiedzy, egzekwowanie realizacji zadań, obiektywizm, podejmowanie decyzji, planowanie strategiczne, radzenie sobie w sytuacjach stresowych	asertywność, komunikacja z podwładnymi, myślenie organizacyjne, delegowanie zadań, znajomość języków obcych, etyka, dyplomacja, motywowanie, kreatywność, umiejętność sprawiedliwej oceny pracowników
<b>Stanowiska średniego szczebla zarządzania</b>	umiejętność oceny kompetencji i potencjału pracowników, umiejętności merytoryczne, komunikacyjne, analityczne, obiektywizm, umiejętność rozwiązywania konfliktów, motywowanie pracowników, podejmowanie decyzji	komunikacja, umiejętność delegowania zadań, planowanie strategiczne, negocjacje, radzenie sobie ze stresem, umiejętności menedżerskie, znajomość języków obcych, budowanie zespołu, zarządzanie szkoleniami
<b>Stanowiska koordynujące</b>	umiejętność koordynacji zadań, komunikacyjne, zarządzanie czasem i pracą, merytoryczne, obiektywizm, kierowanie zespołami	praca w grupie, odporność na stres, negocjacje, sumienność, znajomość procedur, orientacja na klienta wewnętrznego,
<b>Stanowiska samodzielne</b>	organizacja pracy własnej, samodzielność, wiedza fachowa, komunikacja, myślenie analityczne	przekazywanie wiedzy, umiejętności interpersonalne, kreatywność
<b>Stanowiska specjalistyczne</b>	wiedza fachowa, komunikacja, organizacja pracy własnej, języki obce, obiektywizm	radzenie sobie ze stresem, znajomość procedur, kultura osobista
<b>Stanowiska wspomagające</b>	organizacja pracy własnej, wiedza fachowa, praca w zespole, radzenie sobie ze stresem, obsługa klienta, kultura osobista, sumienność, asertywność	negocjacje, odpowiedzialność, podporządkowanie, terminowość, pilność, dokładność

Wskazane przez uczestników badania kompetencje priorytetowe dla realizacji zadań na poszczególnych stanowiskach pracy potwierdzają wyniki uzyskane w badaniu ankietowym, dotyczące oceny znaczenia poszczególnych kompetencji dla pracowników zajmujących stanowiska pracy z określonej grupy. Warto jednak zauważyć, że uczestnicy badania z wykorzystaniem metody zogniskowanych wywiadów grupowych oceniali potrzebę szkolenia i rozwoju w zakresie komunikacji i innych umiejętności interpersonalnych oraz osobistych znacznie wyżej, niż miało to miejsce w przypadku ogółu uczestników badania ankietowego.

#### 4.3.3. Zmiany i wyzwania administracji publicznej

Na pytanie o zmiany, jakie zaszły w ciągu ostatnich lat w funkcjonowaniu administracji publicznej zdecydowana większość dyskutantów zgodnie wskazała informatyzację, jako mającą najbardziej znaczący wpływ na usprawnienie pracy urzędów. Jednocześnie jednak zaznaczano, że za wyraźnym wzrostem wymagań w tym zakresie nie idą odpowiednio wysokie nakłady finansowe, umożliwiające realizację wszystkich zadań.

W kwestii najistotniejszych wyzwań, stojących obecnie przed przedstawicielami służby publicznej w Polsce przeważały opinie, iż są one bardzo specyficzne i zależne od charakterystyki poszczególnych pionów administracji rządowej. Znalazło to wyraźne odzwierciedlenie w opiniach przedstawicieli poszczególnych urzędów, dotyczących dostrzeganych potrzeb szkoleniowych i konieczności dostosowania do nich proponowanej polityki szkoleniowej. I tak na przykład, reprezentanci urzędów skarbowych za priorytetowe uznali szkolenia dotyczące prawa podatkowego Unii Europejskiej oraz szkolenia językowe. Z kolei przedstawiciel Urzędu Morskiego za aktualnie najistotniejsze z punktu widzenia funkcjonowania instytucji uznał szkolenia w zakresie organizacji konferencji międzynarodowych oraz obsługi programów specjalistycznych. Przedstawiciel Archiwum Państwowego za największe wyzwanie uznał konieczność zdobycia pieniędzy na proces digitalizacji zasobów archiwum, która wiąże się ściśle, w jego opinii, ze zdobywaniem w trakcie

szkoleń umiejętności pozyskiwania środków finansowych z funduszy unijnych. Jednocześnie, ten rodzaj szkoleń został uznany za bardzo potrzebny przez niemal wszystkich uczestników badania, gdyż dzięki posiadaniu omawianych kompetencji urzędy mogłyby we własnym zakresie, nie korzystając z usług firm zewnętrznych, zdobywać konieczne dofinansowania. Z kolei np. przedstawiciel Inspektoratu Weterynarii zwrócił uwagę z jednej strony na problem powtarzalności tematyki niektórych szkoleń specjalistycznych, z drugiej jednak na brak pewnych innych specjalistycznych tematów, których potrzeba wynika m.in. z zapisów ustawy (np. „ćwiczenia symulacyjne” - bardzo drogie specjalistyczne szkolenia dla inspektorów weterynarii). W trakcie tego fragmentu dyskusji uczestnicy wskazali na cały szereg szkoleń, które w ich opinii mogłyby wręcz umożliwić, lub co najmniej bardzo ułatwić radzenie sobie z nowymi wyzwaniami, stojącymi przed poszczególnymi instytucjami administracji państwowej. Do tego obszaru zaliczone zostały: szkolenia praktyczne dotyczące wyzwań wynikających z procesu wartościowania stanowisk pracy, systematyczne szkolenia z zakresu zmian przepisów i ich interpretacji, szkolenia z zakresu przepisów obowiązujących w poszczególnych instytucjach. Wszystkie te potrzeby zostały określone jako pilne. Zaproponowano także konieczność stworzenia jednej polityki szkoleniowej, w skali całego kraju, w odniesieniu do każdego typu instytucji administracji publicznej.

#### 4.3.4. Oczekiwania w zakresie polityki szkoleniowej

Uczestnicy spotkań w odniesieniu do zdecydowanej większości umiejętności, uznanych za przydatne w pracy w służbie publicznej, (niezależnie od oceny własnego poziomu kompetencji w ich zakresie, czy też znaczenia poszczególnych umiejętności dla realizacji zadań na danym stanowisku pracy) wyrazili opinię, iż najbardziej skuteczną formą ich rozwijania są w pierwszej kolejności szkolenia formalne.

Podsumowując opinie uczestników dyskusji dotyczące oczekiwań w zakresie polityki szkoleniowej podkreślić należy, iż za niezwykle istotną uznano konieczność dostosowania szkoleń specjalistycznych do specyfiki pracy poszczególnych pionów administracji. Ponadto zwrócono uwagę na pojawiający się problem nieadekwatności centralnej polityki szkoleniowej w stosunku do zgłaszanych w tym zakresie potrzeb. Rozmówcy podkreślali także znaczenie zaangażowania pracowników działów kadr poszczególnych urzędów dla sprawnego i efektywnego przebiegu procesów szkoleniowych wśród członków administracji publicznej. Jednocześnie także, w odczuciu przedstawicieli kilku urzędów, dostrzeżony i zasygnalizowany został problem nierównego dostępu do informacji o szkoleniach centralnych dla członków służby cywilnej. Spośród spostrzeżeń dotyczących ogólnie szkoleń i polityki kadrowej w administracji publicznej za najbardziej istotne można uznać stwierdzenia, iż *„Należy oddzielić administrację od wpływów politycznych”*, oraz że *„Urzędnik ma obowiązek działać w ramach przepisów prawa, a więc punktem wyjścia działania urzędników powinno być dobre prawo”*, natomiast *„Dobre szkolenia zawsze się przydadzą”*.

W opinii niemal wszystkich badanych służba publiczna obecnie oferuje pracownikom zbyt mało szkoleń, a jednocześnie zdarza się, iż te oferowane okazują się w efekcie nie tymi, które rzeczywiście są potrzebne. Większość badanych była zgodna co do tego, iż to szkolenia menedżerskie powinny być jednym z istotniejszych punktów planowanych działań szkoleniowych. Za niewiele mniej istotne uznano kolejno: szkolenia z grupy koncepcyjnych, komunikacyjne, zespołowe czy merytoryczne. Zgłoszone zostały także dość liczne zastrzeżenia w stosunku do samej organizacji szkoleń. W opinii niektórych dyskutantów zbyt dużo jest szkoleń wyjazdowych (wiążących się z dodatkowymi kosztami i poświęconym na dojazdy czasem), a za mało tych organizowanych w miejscu pracy. Zdecydowana większość badanych zgodziła się również z opinią, iż organizowane szkolenia powinny mieć w znacznie większym stopniu, niż dotychczas, charakter interaktywnych, praktycznych warsztatów, zamiast teoretycznych wykładów. Ponadto wskazano na dość częsty, w odczuciu uczestników, problem w związku z osobami prowadzącymi szkolenia: zgłoszono duże zapotrzebowanie na szkolenia prowadzone przez specjalistów, jednakże będących jednocześnie doświadczonymi praktykami (a nie np. wyłącznie wykładowcami uczelni: *„Czasami pani od lat pracująca na jakimś stanowisku*

*dużo lepiej by coś wytłumaczyła, niż jakiś wykładowca*”). Zgłoszone zostały także dość liczne zastrzeżenia w stosunku do samej organizacji szkoleń. Badani reprezentanci urzędów administracji publicznej sugerowali potrzebę korzystania, w większym niż dotychczas stopniu, z regionalnych ośrodków szkoleniowych. Wyrazili także chęć otrzymywania (częściej i na wyższym poziomie merytorycznym, jak i z możliwością zastosowania w praktyce) materiałów szkoleniowych przez uczestników.

Pewna grupa rozmówców sygnalizowała także potrzebę uwzględnienia w planowanej polityce szkoleniowej znacznie większej liczby szkoleń z grupy tzw. „miękkich”, realizowanych w odniesieniu do wszystkich pracowników służby publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem osób zajmujących stanowiska kierownicze.

Jako bardzo istotny, podniesiony został też kilkakrotnie problem polityki kadrowej w ramach służby cywilnej: uczestnicy badania zwracali uwagę na znaczne braki kadrowe oraz dużą fluktuację zatrudnienia, szczególnie na terenie jednostek specjalistycznych. Spowodowane jest to głównie zbyt niskim wynagrodzeniem w stosunku do oczekiwań odpowiednio wykwalifikowanych kandydatów do pracy na takich stanowiskach pracy. Zwrócono jednak uwagę na fakt, że nastawienie do szkoleń jest w urzędach administracji państwowej generalnie bardzo pozytywne.

Poziom dotychczasowych szkoleń oceniany był różnie, jako bardziej przydatne ocenione zostały szkolenia wewnętrzne. Problemem dla osób badanych było zbyt duże (często nieuzasadnione faktyczną potrzebą) nastawienie kadry na szkolenia językowe, wyłącznie ze względu na obowiązek zdania egzaminu językowego w związku z mianowaniem, pomimo iż nie na każdym stanowisku pracy znajomość języka obcego jest potrzebna.

Wskazana byłaby również zmiana kierunku przepływu informacji dotyczących przydatnych szkoleń i zwrócenie większej uwagi na inicjatywę oddolną w tym zakresie, a także wprowadzenie systemu ocen firm szkoleniowych.

Spośród wszystkich uczestników badania zaledwie co dziesiąta osoba deklarowała, że słyszała o „Strategii Szkoleniowej Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007”, a zaledwie 2 osoby były w stanie przytoczyć informacje dotyczące jej priorytetów.

#### **4.4. Badania klienckie**

Badania klienckie typu „mystery shopping” i „mystery calling” pozwoliły na uzyskanie obiektywnych informacji na temat jakości obsługi klienta. Należy przy tym pamiętać, że badania klienckie z założenia dotyczą w głównej mierze wymiaru proceduralnego obsługi klienta, w mniejszym zaś stopniu oceny jakości wiedzy merytorycznej pracowników.

Wyniki badań zaprezentowano w sposób łączny dla obydwu typów przeprowadzonych badań klienckich oraz porównawczy dla administracji skarbowej oraz pozostałych typów urzędów administracji publicznej (ministerstwa i KPRM, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, służby zespolone, służby niezespolone), ze względu na priorytetowy charakter podnoszenia jakości obsługi klienta w administracji skarbowej, a także zbyt małą próbę badawczą, bo porównywanie wyników dla wszystkich grup urzędów było metodologicznie uprawnione. Wyjątek stanowią wyniki dotyczące schludności wyglądu oraz formalnego stroju pracowników, które uzyskano wyłącznie w badaniu „mystery shopping”.

Ekonomia czasu dostępności pracowników jest lepsza w urzędach administracji skarbowej w odniesieniu do kontaktu bezpośredniego, natomiast w odniesieniu do osiągnięcia kontaktu telefonicznego lepiej wypadają pozostałe urzędy. W przypadku administracji skarbowej znacznie łatwiej jednak połączyć się z pracownikiem obsługi klienta, jeśli klient dysponuje jedynie numerem telefonu centrali urzędu, niż to ma miejsce w przypadku innych urzędów. Delegacja zadań dotyczących obsługi klienta wydaje się być znacznie sprawniejsza i jednoznaczna w przypadku administracji skarbowej. W urzędach administracji skarbowej znacznie częściej kontakt z jednym pracownikiem jest wystarczający do uzyskania wyczerpującej informacji, natomiast w pozostałych grupach urzędów częściej zachodziła konieczność rozmowy z dwoma pracownikami, dla uzyskania spójnej i całościowej informacji.

Organizacja przestrzeni obsługi klienta w urzędach administracji skarbowej wypada zdecydowanie na korzyść w porównaniu do pozostałych urzędów. Jest to przestrzeń jednoznacznie wydzielona, najczęściej dostosowana do potrzeb rozmowy o charakterze poufnym, a pracownicy obsługi klienta dostępni są na bieżąco, bez konieczności umawiania się na konkretny termin lub godzinę.

Na 7 przypadków inicjowania rozmowy z pracownikami obsługi klienta w języku obcym, tylko w dwóch przypadkach rozmowa była kontynuowana przez pracownika, z którym została zainicjowana. Zarówno w urzędach administracji skarbowej, jak i pozostałych grupach urzędów stwierdzono brak gotowości do obsługi klienta obcojęzycznego i sytuacja taka wywołała niepokój pracowników.

W sytuacji konfrontacji urzędników ze skargą lub arogancją klienta lepiej radzili sobie pracownicy urzędów administracji skarbowej, w porównaniu z pracownikami pozostałych badanych grup urzędów, co prawdopodobnie wiąże się z ich większym doświadczeniem w obsłudze klienta i wypracowanymi mechanizmami radzenia sobie ze stresem bez ulegania prowokacji ze strony klienta.

Pod względem anonimowości pracowników administracja skarbowa wypada nieco gorzej niż pozostałe grupy urzędów w zakresie konsultacji telefonicznych. Pracownicy pozostałych grup urzędów relatywnie częściej informowali klienta o swoim nazwisku. Natomiast w odniesieniu do kontaktu bezpośredniego korzystniej wypada administracja skarbowa – zdecydowana większość jej pracowników obsługujących klienta posiadała identyfikator z imieniem, nazwiskiem i nazwą stanowiska pracy.

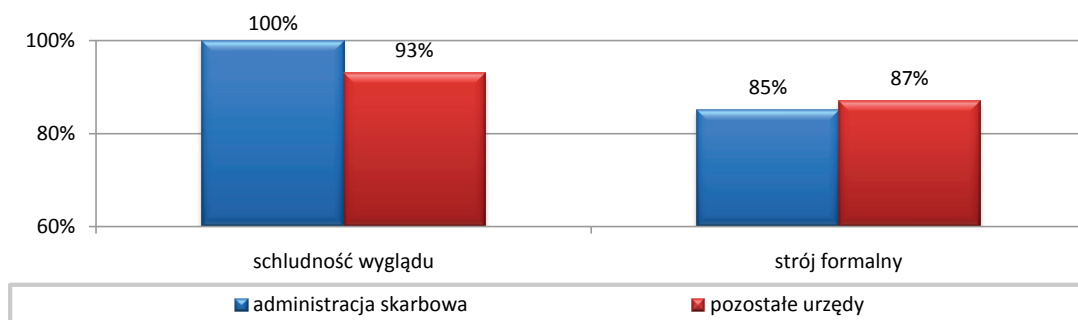
Nie stwierdzono przypadku zainteresowania wśród badanych pracowników propozycjami korupcyjnymi, natomiast zauważalne jest uleganie presji nadania sprawie szybszego (choć nie korzystniejszego) biegu ze względu na trudną sytuację społeczną klienta. Pracownicy administracji skarbowej wydają się być bardziej lojalni wobec administracji publicznej, jako pracodawcy. Nie zdarzyła się sytuacja, by pracownik administracji skarbowej przypisywał odpowiedzialność za zaistniałe trudności klienta działaniu pracowników innych jednostek organizacyjnych własnego urzędu lub innych urzędów administracji publicznej, co miało miejsce w dwóch przypadkach podczas badania „mystery shopping” na terenie innych urzędów.

Warto w tym miejscu odnieść się do wyników badań i ekspertyz opracowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz instytucje pozarządowe, zajmujące się problematyką korupcji w sferze publicznej. Wyniki przeprowadzonych, w ramach analizy potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej, badań klienckich nie wykazały podatności uczestniczących w badaniu urzędników na ofertę korzyści majątkowej, związanej z możliwością przyspieszenia trybu prowadzonej sprawy, co przeczy wizerunkowi polskich urzędników, jako wysoce skorumpowanych. Po pierwsze zauważyć należy, że próba, na której przeprowadzone zostały badania klienckie nie była wystarczająca do prowadzenia analiz z zakresu zagrożenia korupcją – zarówno pod względem wielkości, jak i pod względem struktury. Badania te miały w projekcie na celu weryfikację wyników badania ankietowego, w szczególności zaś ocenę jakości obsługi klienta, a więc uczestniczyli w nich pracownicy liniowi. Badanie problematyki zagrożenia korupcyjnego wymaga opracowania zdecydowanie odmiennej metodologii oraz dysponowania specyficznymi środkami badawczymi, bowiem sytuacje związane ze zjawiskiem korupcji dotyczą w naszym kraju przede wszystkim procedur prywatyzacyjnych i przetargowych, gospodarowania majątkiem publicznym oraz udzielania koncesji<sup>21</sup> i mają związek głównie z politykami oraz osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowo. Na poziomie badań klienckich realizowanych w ramach projektu badanie tych obszarów nie było możliwe, ani też celowe. Natomiast w odniesieniu do zjawiska korupcji w działalności szeroko pojętych służb finansowych, które były licznie reprezentowane wśród uczestników badania, badanie zagrożenia korupcją musiałoby zakładać dobór próby spoza osób zajmujących się bezpośrednią obsługą klienta, ponieważ w administracji skarbowej są to zwykle pracownicy niedecyzyjni.

Zarówno strój formalny jak i schludność wyglądu urzędników ocenione zostały wysoko, przy czym nieco lepiej oceniono pracowników administracji skarbowej (wykres 33).

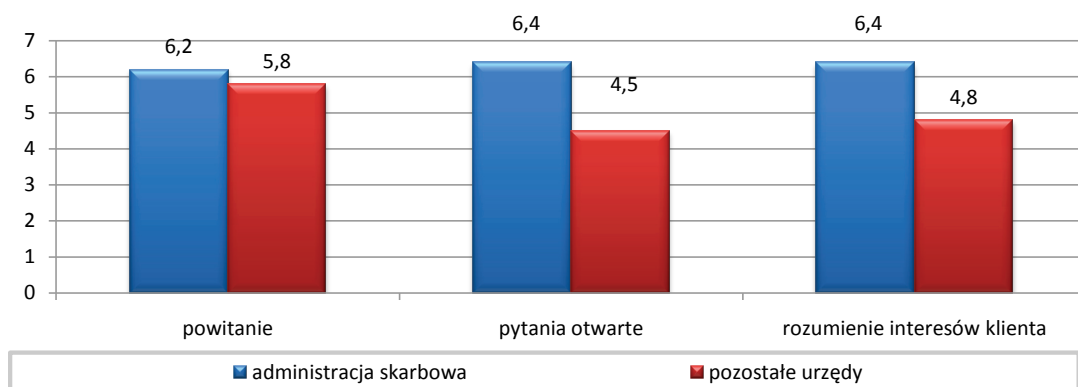
<sup>21</sup> Za: „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2004”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 2005 r.

**Wykres 33. Wygląd zewnętrzny**



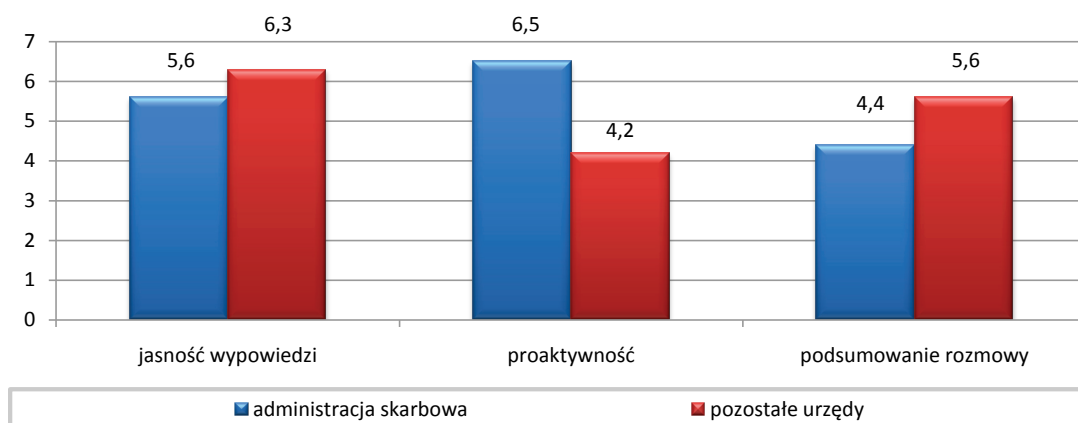
Również w zakresie jakości przebiegu pierwszego kontaktu z klientem wyżej oceniono pracowników administracji skarbowej, zwłaszcza w zakresie stosowania pytań otwartych dla doprecyzowania problemów klienta oraz rozumienia tychże problemów (wykres 34).

**Wykres 34. Przebieg pierwszego kontaktu**



W zakresie proaktywności znacznie wyżej ocenieni zostali pracownicy administracji skarbowej. Natomiast w zakresie jasności wypowiedzi nieco lepiej wypadli pracownicy pozostałych urzędów, co może mieć związek ze specyfiką spraw skarbowych (wykres 35).

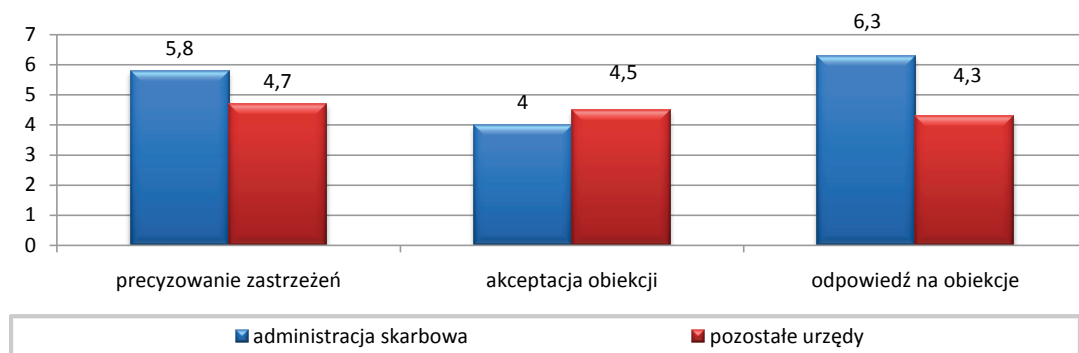
**Wykres 35. Jakość rozmowy**





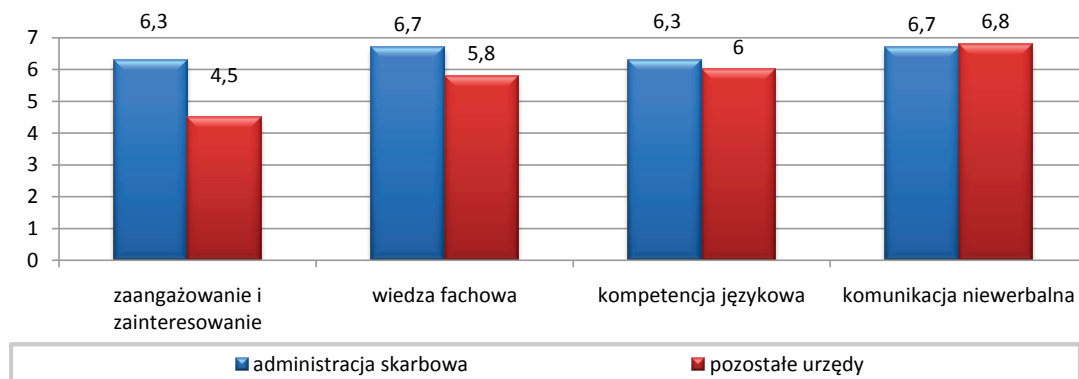
W zakresie radzenia sobie z obiekcjami i wątpliwościami klienta pracownicy administracji skarbowej wykazywali niższą niż w przypadku innych urzędów skłonność do akceptacji obiekcji klienta, co może się wiązać z ograniczeniami prawnymi, które w administracji skarbowej bezwzględnie muszą być stosowane. Potwierdzają to wyniki dla oceny urzędników pod względem odpowiedzi na obiekcje, która była wyższa w przypadku administracji skarbowej (wykres 36). Urzędnicy administracji skarbowej są w swoich decyzjach lub przekazie mniej elastyczni, niż pozostali przedstawiciele służby publicznej, sposób rozpatrywania spraw skarbowych posiada jednak lepiej ugruntowaną procedurę, która jest dla klientów niekiedy kłopotliwa, jednak przy tym w pełni transparentna i spójna.

**Wykres 36. Reakcja na obiekcje i wątpliwości**



W zakresie kontaktu z klientem administracja skarbowa została oceniona wyżej niż pozostałe urzędy administracji publicznej. Szczególnie słabo pozostałe grupy urzędów administracji publicznej wypadły pod względem zaangażowania i zainteresowania sprawami klienta. Niżej oceniono także wiedzę merytoryczną pracowników pozostałych badanych urzędów (wykres 37).

**Wykres 37. Wybrane czynniki oceny jakości obsługi klienta**



Również w zakresie kompetencji, rozumianych jako wiedza fachowa, pracownicy administracji skarbowej ocenieni zostali wyżej niż pracownicy pozostałych grup urzędów administracji publicznej, biorących udział w badaniu. Może to być związane z faktem, że wiedza dotycząca kwestii podatkowych jest mocno skodyfikowana.

Ogólna ocena jakości obsługi klienta w jednostkach administracji publicznej w przeprowadzonym badaniu klienckim jest pozytywna, szczególnie w odniesieniu do administracji skarbowej, niemniej jednak przeprowadzone badanie wskazuje także obszary wymagające dalszego rozwoju. Bez względu na dość niską ocenę w badaniu ankietowym, umiejętności związane

z obsługą klienta powinny być z pewnością priorytetem szkoleniowym, z uwagi na konieczność kształtowania pozytywnego wizerunku służby publicznej oraz potrzebę poprawy zdolności regulacyjnych administracji, co wiąże się z koniecznością podnoszenia efektywności komunikacji wewnętrznej.

## 5. Potrzeby szkoleniowe związane ze społecznym wizerunkiem i percepcją służby publicznej

Dla celów analizy społecznego wizerunku i percepcji służby publicznej posłużyły następujące materiały źródłowe:

- 1) raporty Najwyższej Izby Kontroli:
  - a) „Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej”, 2005 r.
  - b) „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2004”,
- 2) raport Rzecznika Praw Obywatelskich:
  - c) „O dobrą administrację” - publikacja Janusza Kochanowskiego, 2008 r.,
- 3) analizy organizacji i ekspertyzy:
  - d) „Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej”, 2005 r.,
  - e) „Postawy członków Korpusu Służby Cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań”, Instytut Spraw Publicznych, 2004 r.,
- 4) badania opinii społecznej:
  - f) „Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbing. Komunikat z badań CBOS”, 2004,
  - g) „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce. Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji”, CBOS, 2006 r.
  - h) „Urzędnik państwowy w oczach obywatela. Raport z badania Omnibus BPS dla Urzędu Służby Cywilnej”, 2004.

Wszystkie z powyższych materiałów stanowią cenne uzupełnienie wiedzy, dotyczącej potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej, uzyskanych w przeprowadzonym badaniu. Do części z nich odwoływano się już w innych częściach niniejszego raportu.

Zdaniem NIK tworzenie apolitycznego i kompetentnego aparatu realizacji zadań państwa, w postaci służby cywilnej, pozostaje nadal w sferze deklaracji<sup>22</sup>. Zgodnie z raportami NIK z lat 2004 i 2005 jednym z niewielu pozytywnie ocenionych przez NIK działań ówczesnego Szefa Służby Cywilnej było wywiązywanie się z obowiązku planowania i organizowania szkoleń centralnych w służbie cywilnej.

Równocześnie NIK wskazuje na wiele nieprawidłowości związanych z organizacją i funkcjonowaniem służby cywilnej (pomijanie procedury konkursowej w procesie obsadzania wysokich stanowisk państwowych, odstępstwa w zakresie organizacji i nadzoru służby przygotowawczej oraz dokonywania ocen pracowniczych, finansowe ograniczenia w procedurze awansu), które z pewnością znacznie obniżają efektywność i skuteczność działań szkoleniowych, podejmowanych w administracji publicznej<sup>23</sup>.

Informatyzacja stwarza wiele możliwości poprawy organizacji pracy w administracji publicznej, których wykorzystanie, w świetle badań PBS, dotyczących motywacji członków korpusu służby cywilnej, mogłoby w pozytywny sposób wpłynąć nie tylko bezpośrednio na jakość komunikacji wewnętrznej, ale także kształtowanie pozytywnego stosunku pracowników i urzędników administracji publicznej do ich obowiązków zawodowych<sup>24</sup>. Organizacja pracy również w przeprowadzonym badaniu potrzeb szkoleniowych okazała się zajmować wysokie

<sup>22</sup> „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2004”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 2005 r., „Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, kwiecień 2005 r.

<sup>23</sup> „Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, kwiecień 2005 r.

<sup>24</sup> „Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej”, PBS, 2005 r.

miejsce, co potwierdzają wspomniane wyniki. Efektywność działań szkoleniowych nie będzie optymalna, o ile nie zmieni się niski poziom świadomości pracowników dotyczący systemu awansu, a także system ten nie stanie się bardziej transparentny i sprawiedliwy.

Kolejnym wnioskiem z przytoczonych powyżej badań przeprowadzonych przez PBS jest stwierdzenie wadliwego systemu delegowania pracowników do udziału w szkoleniach, jeśli największą część osób uczestniczących w szkoleniach stanowią osoby młode oraz o najkrótszym stażu pracy. Oczywiście osoby te wymagają właściwego przyuczenia do wykonywania powierzonych zadań oraz orientacji w strukturze organizacyjnej, co w dużej mierze powinno być jednak realizowane w ramach służby przygotowawczej, biorąc pod uwagę procedury kwalifikacyjne, które mają za zadanie rekrutację osób z wysokim wstępnym poziomem kwalifikacji. Pracownikom tym z pewnością należy umożliwić dalszy rozwój zawodowy, jednak jak wykazała przeprowadzona analiza potrzeb szkoleniowych, pracownicy starsi, zwykle o dłuższym stażu pracy, mają specyficzne potrzeby szkoleniowe, a jednocześnie stanowią pokazną część zasobów kadrowych administracji publicznej, która wymaga co najmniej tyle samo uwagi w zakresie planowania rozwoju zawodowego, jak grupa pracowników o krótkim stażu pracy. Tym bardziej, że pracownicy o dłuższym stażu podlegają mniejszej fluktuacji zatrudnienia, niż pracownicy młodzi.

Sami pracownicy administracji publicznej uważają swojego pracodawcę za organizację przyjazną obywatelowi, efektywną w działaniu i uczciwą, pomimo jej upolitycznienia. Nie utożsamiają się jednak ze służbą publiczną jako taką, a wyłącznie z urzędem, w którym są zatrudnieni, podobnie, jak sporadycznie są skłonni określać swoją pracę jako służbę. Jest to podejście racjonalne, które trudno krytykować. Dokumenty odnoszące się do etosu urzędniczego nie stanowią dla pracowników i urzędników administracji odpowiedzi na etyczne wyzwania, przed którymi zdarza się im stawać w codziennej praktyce<sup>25</sup>, co może budzić zniechęcenie do podejmowania kwestii etycznych, traktowanych jako demagogia. W tym kontekście wyniki analizy potrzeb szkoleniowych ocenić należy bardzo pozytywnie. Osoby badane mają poczucie wysokiego znaczenia zachowania zasad etosu dla jakości realizacji zadań, związanych ze stanowiskiem pracy. Prawdopodobnie opracowanie spójnych, racjonalnych, osadzonych w praktyce misji poszczególnych jednostek administracji rządowej miałyby w tej sytuacji bardzo pozytywny wpływ na wzmacnianie poczucia przynależności i lojalności pracowników, ich zadowolenie z pracy i zaangażowanie w realizowane obowiązki, podobnie, jak ujednoczenie systemu prawa administracyjnego<sup>26</sup>.

Jak wynika z badań, które traktować można jako badania satysfakcji indywidualnego klienta zewnętrznego, opinia klientów na temat urzędów nie jest tak pochlebna, jak opinia zatrudnionych w nich pracowników<sup>27</sup>. Zarówno pod względem sprawności działania, jak i stosunku do klienta, przystępności informacji oraz przejrzystości zasad podejmowania decyzji urzędy administracji publicznej pozostawiają nadal, zdaniem klientów, wiele do życzenia, pomimo niezaprzeczalnych zmian, jakie miały miejsce w tym zakresie na przestrzeni ostatnich kilku lat. Do zmian tych klienci zaliczają między innymi zmiany kadrowe i podjęcie zatrudnienia w administracji przez młodą, profesjonalną kadrę, z dużym potencjałem innowacyjności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że urzędnicy oceniani są wysoko pod względem ich kompetencji merytorycznych oraz rzetelności, natomiast znacznie niżej, jeśli chodzi o ich zaangażowanie, skuteczność działania oraz postawę etyczną<sup>28</sup>. Warto więc wykorzystać otwartość na innowacyjność przy projektowaniu działań z zakresu wzmacniania etosu służby publicznej oraz poprawy organizacji pracy. Urzędy oceniane są często przez pryzmat pojedynczych osób, pełniących rolę pracowników kontaktujących się z klientem, dlatego też jakość pracy tych osób powinna podlegać szczególnemu nadzorowi, jak i wsparciu.

<sup>25</sup> „Postawy członków Korpusu Służby Cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań”, Instytut Spraw Publicznych, 2004 r.

<sup>26</sup> „O dobrą administrację”, publikacja Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 2008 r.

<sup>27</sup> „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce. Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Administracji”, CBOS, grudzień 2006 r., „Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbying. Komunikat z badań”, CBOS, styczeń 2004 r.

<sup>28</sup> „Urzędnik państwowy w oczach obywatela. Raport z badania Omnibus BPS dla Urzędu Służby Cywilnej”, PBS, 2004 r.

## 6. Podsumowanie

Porównując wyniki analizy potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej sprzed 3 lat oraz przywołane w niniejszym raporcie wyniki tegorocznej analizy można sformułować wniosek, iż polscy urzędnicy mają już za sobą pierwszą falę obaw związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i wynikającymi z tego zmianami. Przed trzema laty najważniejsze wydawało się to, jak poradzić sobie ze zmianą, ze stresem, jak być asertywnym i podejmować skuteczne decyzje w nowej, złożonej sytuacji. Aktualnie umiejętności te nadal zgłaszane są jako ważne, jednak nie priorytetowe.

**Pierwsze miejsce wśród umiejętności kluczowych dla realizacji zadań związanych ze stanowiskiem pracy zajmują obecnie nie tyle kompetencje czy wiedza, lecz wartości, zaś na miejscu drugim plasuje się zdolność organizacji pracy. Polscy urzędnicy odnaleźli się już w nowej sytuacji, są otwarci na samokształcenie, jako przydatne i konieczne dostrzegają jednak systemowe rozwiązania organizacyjne i proceduralne, które pozwoliłyby na bardziej efektywne wykorzystanie już dostępnych zasobów, w tym również aktualnej wiedzy i umiejętności, ale także wskazują na brak spójnej, osadzonej w praktyce misji organizacyjnej administracji publicznej.**

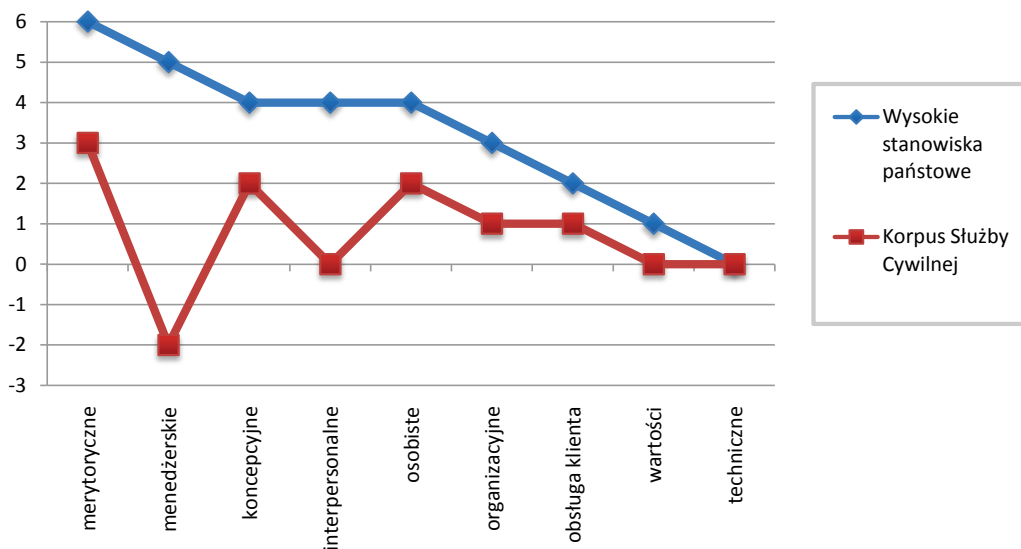
**Bardzo ważne jest jednak również rozwijanie umiejętności merytorycznych, a urzędnicy administracji publicznej posiadają bardzo duży potencjał dalszego kształcenia. Zauważalna jest przede wszystkim wyraźna potrzeba systematycznego uaktualniania wiedzy prawnej oraz zdobywania umiejętności jej efektywnego wykorzystywania podczas realizacji codziennych obowiązków związanych ze stanowiskiem pracy. Nauka języków obcych, akcentowana podczas poprzedniej analizy, obecnie wyraźnie schodzi na drugi plan, co jest zapewne związane z realizacją licznych szkoleń językowych w okresie szkoleniowym 2004 – 2007. Aktualnie priorytetem dla szkoleń merytorycznych wydaje się być cykliczne kształcenie w zakresie przepisów prawa oraz procedur administracyjnych, a także ich stosowania w praktyce.**

Wyniki badania potrzeb szkoleniowych, zobrazowane w sposób zbiorczy w tabeli 19 i na wykresie 38 wskazały na znaczące różnice w postrzeganiu własnych potrzeb szkoleniowych przez osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe oraz członków korpusu służby cywilnej.

**Tabela 19. Potrzeby szkoleniowe osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe oraz członków korpusu służby cywilnej**

Kategoria umiejętności	Ogółem	Wysokie stanowiska państwowe	Korpus służby cywilnej
Menedżerskie	-0,2	0,5	-0,2
Koncepcyjne	0,2	0,4	0,2
Interpersonalne	0,0	0,4	0,0
Osobiste	0,2	0,4	0,2
Obsługa klienta	0,1	0,2	0,1
Organizacyjne	0,2	0,3	0,1
Merytoryczne	0,3	0,6	0,3
Techniczne	0,0	0,0	0,0
Wartości	0,0	0,1	0,0

**Wykres 38. Potrzeby szkoleniowe osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe oraz członków korpusu służby cywilnej**



Poziom świadomości i motywacji do rozwoju jest znacznie wyższy wśród osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe. Osoby te zgłaszają zapotrzebowanie na szkolenia z zakresu wszystkich zastosowanych w badaniu kategorii kompetencji, za wyjątkiem kompetencji technicznych, przy czym aż w sześciu obszarach szkoleniowych są to potrzeby priorytetowe, z których najpilniejszymi są potrzeby w zakresie wiedzy fachowej i umiejętności menedżerskich, co pokrywa się z wynikami poprzedniej analizy.

W realizowanym projekcie starano się analizować potrzeby szkoleniowe wyłącznie w odniesieniu do celów organizacji i zadań na stanowisku pracy, dla uniknięcia gromadzenia danych o charakterze deklaratoryjnym, które nie będą miały bezpośredniego przełożenia na wzrost efektywności pracowników, w zakresie realizowania przez nich obowiązków zawodowych. Kwestionariusz ankiety został opracowany w taki sposób, by przeprowadzone badanie potrzeb szkoleniowych stanowiło również pretest w badaniu efektywności działań szkoleniowych, które zostaną zaprogramowane w strategii szkoleniowej, dostosowanej do specyficznych potrzeb administracji rządowej, dzięki zaangażowaniu w proces jej tworzenia osób odpowiedzialnych na co dzień za kształtowanie jej polityki kadrowej i szkoleniowej.

Realizacja projektu dostarczyła cennych doświadczeń dotyczących funkcjonowania administracji publicznej. W tym świetle wszelkie inicjatywy dotyczące nadzoru i kontroli nad planowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i ewaluacją szkoleń wydają się być niezwykle cenne, natomiast sam sposób gromadzenia danych dotyczących wyników tego nadzoru ocenić należy jako wysoce nieproduktywny: gromadzone dane są często bezużyteczne lub też bardzo trudno przełożyć je na praktykę, stąd też np. nie jest możliwa odpowiedzialna ocena efektów realizacji „Strategii Szkoleniowej Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007”.

Duży problem stanowi w tym kontekście również brak podstawowych obiektywnych danych dotyczących członków korpusu służby cywilnej oraz osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, które pozwoliłyby na racjonalizację procesów badawczych i analitycznych, dotyczących nie tylko potrzeb szkoleniowych, ale i innych wymiarów funkcjonowania administracji publicznej, jako makrosystemu organizacyjnego. Doświadczenia z realizacji kolejnych etapów projektu pozwalają na stwierdzenie, że administracja publiczna jest w dużej mierze w stanie własnymi siłami w sposób wysoce skuteczny realizować analizę potrzeb szkoleniowych we własnych szeregach, o ile opracowany i wdrożony zostanie spójny system takiej analizy oraz zapewniony zostanie wystarczający poziom dyscypliny w jego obsłudze. Zarówno z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych, jak i adekwatności wyników takiej oceny

do specyfiki funkcjonowania administracji publicznej, rozwiązanie takie wydaje się być godne rozważenia – szczególnie, że nowoczesne systemy informatyczne stwarzają możliwość bardzo sprawnej wymiany informacji i tworzenia wysoce funkcjonalnych baz danych, z możliwością bieżącego nadzoru i korekty postulowanych czasie rzeczywistym.

Pomimo postulowanych w „Strategii Szkoleniowej Służby Cywilnej na lata 2004 – 2007” zmian w zakresie planowania i organizacji szkoleń, co było jednym z priorytetów strategii, nadal brak określenia standardów działalności szkoleniowej, koordynacji tych działań oraz ich monitorowania w sposób gwarantujący racjonalizację wydatkowania środków i maksymalizację efektu rozwojowego. Włączenie osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki kadrowej i szkoleniowej w urzędach administracji rządowej do procesu opracowania strategii znacznie zwiększy szansę na stworzenie dokumentu o wysokiej wartości użytkowej.

## Bibliografia

### Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1218 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1217 ze zm.),
3. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (Monitor Polski z 2007 r., Nr 48, poz. 566),
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. z 2007, Nr 76, poz. 507),
5. Uchwała Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2008 r. w sprawie procentowego podziału na poszczególne urzędy środków na wynagrodzenia, przewidzianych na dodatki specjalne w służbie cywilnej (Monitor Polski z 2008 r., Nr 49, poz. 435).

### Literatura:

1. Górniak J. „Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej” (w:) Hausner J. (red.) „Administracja publiczna”, PWN, Warszawa 2006 r.,
2. Hausner J. (red.) „Administracja publiczna”, PWN, Warszawa 2006 r.,
3. Izdebski H., Kulesza M. (red.) „Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne”, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999 r.,
4. Mickiewicz M., Szczepańska U. i in. „Standard kwalifikacji w Służbie Cywilnej”, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2005 r.,
5. Mickiewicz M., Szczepańska U. i in. „Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie cywilnej”, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2005 r.,
6. Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.) „Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno – prawne”, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001 r.

### Inne materiały źródłowe:

1. „Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej. Raport z badania PBS dla Urzędu Służby Cywilnej”, PBS, 2005 r.,
2. „Dobre praktyki w zarządzaniu szkoleniami” Podręcznik opracowany w ramach projektu „Pomoc doradczą oraz szkoleniową dla służby cywilnej” współfinansowanego ze środków EFS w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich”,
3. „Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, kwiecień 2005 r.,
4. „Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbying. Komunikat z badań”, CBOS, styczeń 2004 r.,
5. „O dobrą administrację”, publikacja Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 2008 r.,
6. „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce. Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji”, CBOS, grudzień 2006 r.,
7. „Plan Działania na lata 2007 – 2008 Program Operacyjny Kapitał Ludzki”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
8. „Postawy członków Korpusu Służby Cywilnej wobec kwestii etycznych. Raport z badań”, Instytut Spraw Publicznych, 2004 r.,
9. „Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 - 2013”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
10. „Strategia Szkoleniowa Służby Cywilnej na lata 2004 - 2007”, Urząd Służby Cywilnej,
11. „Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
12. „Urzędnik państwowy w oczach obywatela. Raport z badania Omnibus BPS dla Urzędu Służby Cywilnej”, PBS, 2004 r.,
13. „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2004”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 2005 r.,
14. „Zatrudnienie i wynagrodzenia w Korpusie Służby Cywilnej w 2007 r.”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

## Spis tabel

- Tabela 1.** Innowacyjna typologia stanowisk pracy: zestawienie ról zawodowych, zakresu odpowiedzialności oraz kluczowych umiejętności,
- Tabela 2.** Urzędy, w których przeprowadzono konsultacje, rozmowy i wywiady z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe stanowiska kierownicze w administracji skarbowej,
- Tabela 3.** Urzędy, w których zostało przeprowadzone badanie ankietowe potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej, skategoryzowane do grup urzędów,
- Tabela 4.** Wiek respondentów z uwzględnieniem podziału regionalnego,
- Tabela 5.** Definicje (wraz z opisem) ról zawodowych w administracji publicznej,
- Tabela 6.** Kategorie umiejętności zawodowych,
- Tabela 7.** Luka kompetencyjna w badanej populacji ogółem oraz z uwzględnieniem płci,
- Tabela 8.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wieku respondentów,
- Tabela 9.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem stażu pracy,
- Tabela 10.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem regionu kraju,
- Tabela 11.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wielkości miasta,
- Tabela 12.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem rodzaju urzędu,
- Tabela 13.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem funkcji administracji,
- Tabela 14.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem stanowiska pracy,
- Tabela 15.** Luka kompetencyjna w badanej populacji ogółem oraz z uwzględnieniem płci,
- Tabela 16.** Priorytetowe obszary szkoleń merytorycznych,
- Tabela 17.** Zainteresowanie nauką języków obcych,
- Tabela 18.** Priorytetowe i kluczowe kompetencje dla poszczególnych grup stanowisk pracy,
- Tabela 19.** Potrzeby szkoleniowe osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe oraz członków korpusu służby cywilnej.

## Spis wykresów

- Wykres 1.** Schemat funkcjonalnej typologii grup urzędów,
- Wykres 2.** Struktura próby badawczej w badaniu polegającym na przeprowadzeniu konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej,
- Wykres 3.** Struktura regionalna próby badawczej w badaniu polegającym na przeprowadzeniu konsultacji, rozmów i wywiadów z osobami zajmującymi wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej,
- Wykres 4.** Ocena liczby i jakości szkoleń,
- Wykres 5.** Potrzeby szkoleniowe w służbie publicznej według osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe i równoległe kierownicze stanowiska w administracji skarbowej,
- Wykres 6.** Płeć respondentów,
- Wykres 7.** Wiek respondentów w latach,
- Wykres 8.** Staż pracy w administracji publicznej w latach,
- Wykres 9.** Lokalizacja urzędów,
- Wykres 10.** Wielkość miejscowości (liczba mieszkańców),
- Wykres 11.** Typ urzędu,
- Wykres 12.** Zajmowane stanowisko pracy,
- Wykres 13.** Realizowana funkcja administracji,
- Wykres 14.** Funkcjonalna typologia stanowisk pracy,
- Wykres 15.** Główne role zawodowe w administracji publicznej,
- Wykres 16.** Ważne role zawodowe w administracji publicznej,
- Wykres 17.** Staż pracy w administracji publicznej a główna rola zawodowa,
- Wykres 18.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem płci,
- Wykres 19.** Samoocena w zakresie kompetencji a płeć,
- Wykres 20.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem wieku respondentów,
- Wykres 21.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem wieku respondentów (c.d.),
- Wykres 22.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem tradycyjnej typologii stanowisk pracy,
- Wykres 23.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem tradycyjnej typologii stanowisk pracy (c.d.),
- Wykres 24.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii urzędów,



- Wykres 25.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii stanowisk pracy,
- Wykres 26.** Znaczenie kategorii umiejętności dla realizacji zadań na stanowisku pracy z uwzględnieniem funkcjonalnej typologii stanowisk pracy (c.d.),
- Wykres 27.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem płci respondentów,
- Wykres 28.** Zestawienie wyników indywidualnych wywiadów pogłębionych i badania ankietowego,
- Wykres 29.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wybranych zmiennych,
- Wykres 30.** Luka kompetencyjna z uwzględnieniem wybranych zmiennych (c.d.),
- Wykres 31.** Możliwości skutecznego rozwoju umiejętności,
- Wykres 32.** Możliwości skutecznego rozwoju umiejętności (c.d.),
- Wykres 33.** Wygląd zewnętrzny,
- Wykres 34.** Przebieg pierwszego kontaktu,
- Wykres 35.** Jakość rozmowy,
- Wykres 36.** Reakcja na obiekcje i wątpliwości,
- Wykres 37.** Wybrane czynniki oceny jakości obsługi klienta,
- Wykres 38.** Potrzeby szkoleniowe osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe oraz członków korpusu służby cywilnej.