



Centrum Badania Opinii Społecznej

**ul. Żurawia 4a
skr. pt. 24
00-955 Warszawa 15
tel. 28-37-04**

Warszawa, dnia sierpień 198⁴ r.

BDF/293/84

PRACOWNICY TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

O SOBIE I SWOJEJ PRACY

Komunikat z badań

1. Cel, zakres i metoda badań

W czerwcu 1984 r. Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło badanie ankietowe wśród pracowników administracji państwowej szczebla podstawowego na ogólnopolskiej próbie udziałowej przy zastosowaniu metody wywiadu kwestionariuszowego. Na ankietę odpowiedziało 1074 pracowników administracji /spośród 1100-osobowej próby/ oraz dodatkowo 41 słuchaczy Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej. Ogółem liczba analizowanych kwestionariuszy wynosi 1115.

Zasadniczym celem badania było poznanie opinii pracowników administracji państwowej o ich pracy, trudnościach i problemach, jakie w niej napotykają. Drugim celem było porównanie jego wyników z wynikami ubiegłorocznych badań nt. obywatelskiej oceny administracji.

2. Charakterystyka badanej zbiorowości

Spośród 1115 badanych pracowników 40% stanowią mężczyźni, a 60% - kobiety. Ponad połowa z nich /57%/ legitymuje się wykształceniem średnim, a niemal co trzeci z ankietowanych /30,1%/ - wyższym. Łącznie wykształcenie niższe niż średnie ma jedynie 0,8% badanych. Członkowie PZPR stanowią 51,4% badanych, ZSL - 11,1%, SD - 1,7%. Jeśli chodzi o miejsce pracy /typ urzędu/, w urzędach gminnych pracowało 40,5% respondentów, w miejsko-gminnych-25,5%, w miejskich - 26,8%, w dzielnicowych - 5,9%.

Wśród badanych wyróżniliśmy 5 grup /ze względu na zajmowane stanowiska/:

- 1/ naczelnicy i prezydenci - 12,0%,
- 2/ sekretarze urzędu - 4,2%,
- 3/ kierownicy wydziałów - 21,7%,
- 4/ pozostali pracownicy /szeregowi/ - 57,6%,
- 5/ słuchacze Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej /bez względu na stanowisko w administracji/ - 3,7%.

Badana populacja nie odbiega od założonych parametrów próby udziałowej, którą dobierano za pomocą trzech zmiennych: województwo, typ urzędu oraz zajmowane stanowisko.

3. Wybrane wyniki badań opracowane na podstawie wstępnej analizy statystycznej

Ogólna ocena administracji

W I bloku pytań prosiliśmy respondentów o wystawienie oceny ogólnej - w skali kraju - pracownikom i urzędom administracji państwowej. Zdecydowana większość pracowników terenowych organów administracji państwowej dała ocenę pozytywną: 3,9% bardzo dobrą, 64,7% dobrą. Krytyczną ocenę wystawiła nieco ponad 1/4 respondentów: 27,6% dostateczną, 0,2% niedostateczną.

Osoby, które wystawiły administracji ocenę bardzo dobrą i dobrą /N=764/ były proszone o wymienienie głównych zalet naszej administracji. Oto one, uszeregowane według częstości wskazań¹:

- dobra, sprawnie i terminowo pracująca - 54,6%,
- właściwie, kulturalnie obsługująca interesantów - 35,5%,
- służąca państwu i społeczeństwu /zaangażowana, oddana, zdyscyplinowana/ - 28,7%,
- mająca dobrze przygotowaną, kompetentną kadry - 22,8%.

W autoocenie kadry pracującej w urzędach dominują zalety związane z pełnieniem służebnej roli wobec państwa i społeczeństwa. O świadomości specjalnej misji zawodowej świadczą również wypowiedzi tych respondentów, którzy do zalet administracji zaliczyli to, że pracuje ona w każdych warunkach /bez względu na kryzysy/ - 10,5% odpowiedzi.

Osoby, które wystawiły administracji ocenę dostateczną lub niedostateczną /N=310/, były proszone o wskazanie głównych jej wad. Zdaniem ankietowanych, główne niedomagania naszej administracji to:

- słabe przygotowanie zawodowe kadry - 28,7%,
- zbytne zbiurokratyzowanie - 27,4%,
- brak kadr o odpowiednich kwalifikacjach - 23,9%,
- złe /niezyciowe/ przepisy prawne - 15,2%

Traktując łącznie wady wymienione na pierwszym i trzecim miejscu, dochodzimy do wniosku, że główną słabością naszej administracji jest kadra - odczuwa się brak ludzi o odpowiednim przygotowaniu zawodowym, z praktyką.

¹ Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ wymieniano więcej niż jedną zaletę.

Porównanie autooceny kadry urzędniczej z ocenami obywateli

We wrześniu 1983r. przeprowadziliśmy badanie ankietowe nt. funkcjonowania administracji państwowej w ocenie obywateli. Zrealizowano je na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej, liczącej 1500 osób. Odpowiadali respondenci z panelu gospodarstw domowych utworzonego przez Akademię Ekonomiczną w Poznaniu.

W ankiecie skierowanej do obywateli, podobnie jak w ankiecie przeprowadzonej wśród kadry urzędniczej, zamieściliśmy pytanie dotyczące ogólnej oceny administracji państwowej. Różnice wyników są znamienne: obywatele znacznie krytyczniej niż sama kadra ocenili administrację /tab. 1/.

Tabela 1. Obywatelska i urzędnicza ocena administracji państwowej w procentach

Ocena	Obywatele /N=1500/	Urzednicy /N=1115/
Bardzo dobra	0,9	3,9
Dobra	19,5	64,6
Dostateczna	44,9	27,6
Niedostateczna	11,6	0,2
Trudno powiedzieć	22,9	3,7

O ile w ankiecie "obywatelskiej" co piąty respondent oceniał administrację pozytywnie /20,4% odpowiedzi z ocenami dobrymi i bardzo dobrymi/, to w ankiecie "urzędniczej" już zdecydowana większość respondentów /68,5%/ podzielała opinie o dobrej pracy urzędów i zatrudnionej w nich kadry. Co dziesiąty spośród obywateli uznawał, że administracja zasługuje na ocenę niedostateczną /11,6%/. Wśród urzędników bardzo nieliczna grupa /0,2%/ podzielała pogląd o złej pracy administracji państwowej.

Kategorię "trudno powiedzieć", na którą wskazała znaczna część obywateli /22,9%/, można określić jako zbliżoną do oceny dostatecznej i neutralną wobec ocen skrajnych.

Uzasadniając swoje negatywne oceny dotyczące administracji, obywatele najczęściej wymieniali brak kompetencji i fachowości urzędników, a także brak kultury, nieuprzejmość i arogancję wobec petentów.

W ich pozytywnych opiniach nie pojawiały się /w przeciwieństwie do opinii kadry/ kategorie dotyczące służebnej roli administracji wobec państwa i społeczeństwa. Może to świadczyć o niedostrzeganiu tej funkcji administracji przez społeczeństwo. Natomiast silnie uświadamia ją sobie sama kadra urzędnicza.

Ocena liczebności kadry

Interesowało nas, czy administracja jest skłonna pogodzić się i w jakim stopniu z obiegowym, stereotypowym poglądem o "przerostach" kadry, o jej nadmiarze. Charakterystyczne jest, że respondenci /pracownicy organów terenowych/ bardzo różnie odnieśli się do liczebności kadry na szczeblu podstawowym i wojewódzkim. Rozkład procentowy odpowiedzi zawiera tabela 2.

Tabela 2. Ocena liczebności kadry w urzędach szczebla podstawowego i wojewódzkiego /N=1115/

Kategorie oceny	w procentach	
	Szczepel	
	podstawowy	wojewódzki
Jest ich za dużo	5,7	51,8
Jest ich akurat	25,4	26,3
Jest ich za mało	65,7	2,8
Trudno mi powiedzieć	3,2	16,7

Zdecydowana większość respondentów uznała, że na szczeblu podstawowym jest za mało kadry /65,7%/. W odniesieniu do urzędu wojewódzkiego opinię tę podzieliło tylko /2,8%/ badanych. Dokładnie odwrotne proporcje mamy przy odpowiedzi, że urzędników "jest za dużo". W przypadku szczebla podstawowego jedynie 5,7% odpowiadających uznało tę odpowiedź za słuszną, natomiast w przypadku szczebla wojewódzkiego - już ponad połowa /51,8%/. Taki rozkład odpowiedzi może potwierdzać rzeczywiste niedobory kadrowe w urzędach szczebla podstawowego. Analiza odpowiedzi na inne pytania wykazuje bowiem przeciążenie pracą spowodowane brakiem pracowników bezpośrednio obsługujących petentów. Przekonanie, że w urzędach wojewódzkich jest za dużo kadry, może wynikać z rzeczywistego roze-

znania sytuacji, może też świadczyć o ukrytej niechęci wobec organów wyższego szczebla, zbyt skromnie zasilających urzędy podstawowe w etaty i fundusz płac.

W ankiecie skierowanej do obywateli pytaliśmy również o poglądy dotyczące liczby urzędników. Zdecydowana większość respondentów uważa, że jest ona za duża /68,4%/, 15,8% - właściwa, a jedynie 0,7% - za mała.

Badanie "obywatelskie" potwierdziło, że w społeczeństwie nadal funkcjonuje stereotyp przerostów administracyjnych, co może być związane z niską efektywnością pracy w urzędach.

Wobec dość powszechnego stanowiska respondentów-urzędników, że w ich urzędach jest zbyt mało kadry dla sprawnego załatwiania wszystkich zgłaszających się interesantów, zapytaliśmy, co jest przyczyną tych niedoborów? Respondenci jako główne powody braku kadry uznawali /N=699/ brak etatów - /62,1%/ oraz niskie płace /36,6%/. Polepszenie tej sytuacji widzieli - konsekwentnie w stosunku do przyczyn - w zwiększeniu zatrudnienia, przyznaniu etatów /56,2%/ i podniesieniu zarobków /35,3%/.

Nadmierne przeciążenie pracowników może też wynikać z wykonywania przez wspomniane urzędy prac, które zdaniem badanych powinny być realizowane przez inne jednostki. Ponad 60% badanych uważa, że ich urząd wykonuje takie prace. W opinii respondentów /N=711/ nie do terenowych organów administracji państwowej powinny należeć:

- wszelkiego rodzaju rozdzielnictwo i przydziały /31,1%/,
- naliczanie różnego rodzaju składek i opłat /18,7%/,
- reglamentacja /17,9%/.

Ocena reformy z roku 1975

Jednym z elementów ogólnej oceny administracji były odpowiedzi na pytanie o reformę z roku 1975. W toczącej się dyskusji na temat ostatniej reformy nie przedstawiano dotąd reprezentatywnej opinii terenowej administracji państwowej, bezpośrednio odczuwającej skutki zmian wprowadzonych przed dziewięć laty.

Ogólnie ocena reformy przez kadrę terenowych organów administracji państwowej jest negatywna. Rozkład procentowy odpowiedzi na pytanie: "Czy likwidacja powiatów i utworzenie nowych,

mniejszych województw były decyzją właściwą?" był następujący:

- tak - 11,4%,
- raczej tak - 16,6%,
- raczej nie - 22,4%,
- nie - 43,7%,
- trudno po-
wiedzieć - 5,8%.

Łącznie odpowiedzi negatywnych /"raczej nie" i "nie"/ było ponad 66%, podczas gdy odpowiedzi pozytywne /"tak" i "raczej tak"/ jedynie 28%.

Prosiłiśmy o wymienienie zalet i mankamentów reformy z roku 1975. Respondenci pozytywnie oceniający reformę /N=312/ do jej zalet zaliczyli:

- przybliżenie władzy do obywatela /63,1%/,
- zwiększenie uprawnień organów podstawowych /25,6%/,
- spłaszczenie struktur organizacyjnych /22,1%/.

Znacznie liczniejsza grupa respondentów oceniła reformę negatywnie /N=733/. Według niej najważniejsze mankamenty reformy to:

- trudniejszy dostęp do władzy /34,4%/,
- utworzenie małych, słabszych ekonomicznie województw /25,9%/,
- zwiększenie administracji, jej przerost /19,5%/.

Ocena reformy przez obywateli uzyskana za pomocą podobnego pytania jest w zasadzie zbliżona z oceną wystawioną przez kadrę. Odsetek odpowiedzi pozytywnych jest prawie taki sam. Co czwarty z obywateli uznał decyzję o reformie za właściwą /24,9%. Podobnego zdania było 28% kadry. Różnice występują przy odpowiedziach negatywnych. Blisko połowa badanych obywateli oceniła reformę krytycznie /49,8%/, natomiast w grupie urzędników odsetek ocen krytycznych wzrósł do 68%. Może to wynikać z większej znajomości mankamentów reformy wśród pracowników administracji, a także z silniejszego w tej grupie odczuwania wszystkich niedociągnięć spowodowanych zmianami z roku 1975. Urzędnicy - respondenci wymieniali często zbyt duże obciążenie pracą urzędów szczebla podstawowego /po likwidacji szczebla pośredniego, jakim były dawne powiaty, większość spraw musi być załatwiana na miejscu, w urzędzie terenowym/.

Ocena ostatnich aktów prawnych odnoszących się do administracji

Ostatnie dwa lata przyniosły wiele zmian prawnych, wnoszących istotne rozwiązania w funkcjonowanie urzędów. Mamy tu na myśli

Ustawę o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. oraz towarzyszące jej rozporządzenia wykonawcze. Na ogół respondenci znają jej treść, choć w różnym stopniu: dokładnie - 38,3% respondentów, ogólnie - 53,5%, słabo - 6,3%. Jedyne niecałe 2% stwierdziło, że nie zna treści ustawy.

Ustosunkowując się do rozwiązań zawartych we wspomnianej ustawie oraz w uzupełniających ją rozporządzeniach wykonawczych, zdecydowana większość respondentów oceniła ją korzystnie /87,6%/. Jednak stopień "pozytywności" był różny: bardzo pozytywnie - 1,3% badanych, pozytywnie - 41,3%, raczej pozytywnie - 45,0%. Ocenę negatywną wystawiło rozwiązaniom ustawy jedynie 5,3% respondentów. Blisko 7% nie mogło zdecydować się na określenie swego zdania.

Interesowaliśmy się bliżej poglądami ankietowanych na dwie kwestie szczegółowe zawarte w ostatnich rozwiązaniach prawnych. Pierwsza z nich dotyczyła przewidywania, czy następna /druga już/ regulacja wynagrodzeń przyczyni się do stabilizacji kadry urzędniczej? Odpowiedzi twierdzących było blisko 60%, w tym prawie 20% respondentów uznało stopień powiązania regulacji wynagrodzeń ze stabilizacją kadry jako znaczny, a ponad 40% - średni. Ponad 1/3 badanych zanegowała istnienie związku między następną regulacją a stabilizacją kadry /"raczej nie" - 27,8%, "zdecydowanie nie" - 7,8%/. Znaczny odsetek tych odpowiedzi może świadczyć o tym, że w opinii badanych podwyżka płac nie będzie zbyt wysoka i nie wpłynie na zatrzymanie kadry w urzędach.

Drugim problemem szczegółowym, wynikającym z ustawy z roku 1982 było zwiększenie wymogów wobec pracowników urzędów państwowych, wyrażające się m.in w okresowej ocenie pracowników i obowiązku podwyższania kwalifikacji. Postawiliśmy badanym pytanie: "Czy to zwiększenie wymogów wobec urzędników zachęci, czy też odstraszy od pracy w urzędzie?".

Rozkład procentowy odpowiedzi zdaje się wskazywać, że to "podniesienie poprzeczki" urzędnikom raczej odstraszy od pracy w urzędzie. Taki pogląd wyraziło blisko 60% badanych /w tym: "raczej odstraszy" - 51,2%, "zdecydowanie odstraszy" - 8,6%/. Natomiast prawie 1/3 respondentów uznała, że podniesienie wymogów wobec urzędników raczej zachęci do pracy w urzędzie /w tym: "zdecydowanie zachęci" - 3,4%, "raczej zachęci" - 27,8%/.

Odpowiedzi dotyczące dwóch wymienionych kwestii zdają się świadczyć, że badani urzędnicy pozytywnie oceniają przewidywaną

regulację płac - co jest w zasadzie oczywiste - przy dużo większej rezerwie wobec podnoszenia wymogów kwalifikacyjnych w stosunku do kadry.

Ocena urzędu terenowego

O ile w pierwszym bloku ankiety prosiliśmy o ocenę administracji w skali kraju, o tyle trzeci blok zarezerwowaliśmy dla oceny urzędu terenowego, tego, w którym pracował respondent. Na pytanie, jaką ocenę wystawiłby "swojemu" urzędowi, uzyskaliśmy znacznie więcej odpowiedzi pozytywnych niż w odniesieniu do administracji ogólnokrajowej. Ocenę bardzo dobrą dało 11,2% respondentów, dobrą - 70,6%, dostateczną - 16,3%, niedostateczną - 0,5%. Łącznie ocenę pozytywną wystawiło 81,8% ankietowanych. Urzędom terenowym w porównaniu do administracji ogólnokrajowej respondenci wystawiali prawie trzykrotnie częściej oceny bardzo dobre i znacznie rzadziej /różnica 11 punktów procentowych/ oceny dostateczne.

Tak wysoki odsetek pozytywnych ocen urzędów terenowych ze strony respondentów - urzędników znacznie odbiega od odsetka analogicznych ocen wystawionych przez obywateli. Tylko 31,8% obywateli uznało, że praca urzędu lokalnego /właściwego dla miejsca zamieszkania respondentów/ zasługuje na ocenę bardzo dobrą i dobrą.

Wszystkich urzędników, którzy wystawili "swojemu" urzędowi oceny niższe niż bardzo dobre, pytaliśmy, co można by zrobić, aby je podwyższyć. Na pierwszym miejscu respondenci wymienili /N=990/: wprowadzenie zmian organizacyjnych /23,2%, następnie zwiększenie liczby etatów /19,5%, podniesienie płac /18,5%, doksztalcenie kadry, podniesienie jej kwalifikacji /17,0%. Niezbyt sprawna organizacja pracy w urzędach daje o sobie znać samym urzędnikom i w jej polepszeniu widzą oni środek na podniesienie oceny funkcjonowania urzędu. Następnym wymóg to zapewnienie właściwych kadr. Brak kadr o odpowiednich kwalifikacjach i z doświadczeniem administracyjnym jest problemem węzłowym dla lokalnej administracji państwowej.

Respondenci wyróżnili takie sytuacje, w których można liczyć tylko na obecną kadrę i ją doksztalać /17% odpowiedzi/. Byłby to "wewnętrzny" sposób rozwiązania problemu braku odpowiednich ludzi. Pojawiła się też inna kategoria odpowiedzi, będąca wyrazem dostrzegania braku określonych fachowców /11,8%. Ta grupa respondentów liczyła raczej na "zewnętrzne" rozwiązanie

własnych problemów kadrowych, polegających właściwie nie na braku ludzi "w ogóle", ale na braku odpowiednich fachowców.

Gdyby łącznie potraktować te kategorie odpowiedzi, okazałoby się, że blisko 30% respondentów widzi szanse podniesienia oceny własnego urzędu w kadrze, w rozwiązaniu problemu zapewnienia administracji odpowiednich pracowników.

Ocena warunków pracy w urzędzie

O jakości i zadowoleniu z pracy w dużym stopniu decydują warunki, w jakich jest ona wykonywana. Interesowało nas, jak widzą te warunki nasi respondenci. Oceniano - stosując szkolną skalę ocen - pięć elementów warunków pracy /tab. 3/.

Tabela 3. Ocena warunków pracy w urzędzie /N=1115/

Elementy oceny	Niedosta- teczna	Dosta- teczna	Dobra	Bardzo dobra	Średnia
	%				
Warunki lokalowe	15,0	39,4	33,4	12,2	3,42
Wyposażenie w: - przydatny i funkcjo- nalny sprzęt biurowy /meble itp./	6,7	47,7	40,3	5,3	3,44
- maszyny do pisania powielacze, kalku- latory itp.	10,3	48,2	36,3	5,2	3,36
- materiały kancela- ryjne, papier, ko- perty itp.	14,7	42,2	37,6	5,5	3,38
Zbiory przepisów, wkładki uzupełnia- jące	3,5	27,6	55,5	13,4	3,78
Uwaga - Odsetki liczone poziomo, oddzielnie dla każdego oceniane- nego elementu.					

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że urzędy są słabo wyposażone w sprzęt biurowy, maszyny i materiały kancelaryjne. Niedoinwestowanie techniczne może poważnie obniżać efektywność pracy i wpływać na niższą ocenę warunków pracy wśród urzędników.

Niedomogi pracy w urzędzie

Poza elementami technicznymi przedmiotem ogólnej oceny pracy w urzędzie były również względy pozamaterialne. Respondentom zadano pytanie: "Co najbardziej przeszkadza w sprawnym wypełnianiu obowiązków służbowych". Odpowiedzi były następujące /N=1115/:

- nadmiar obowiązków /18,3%/,
- interesanci /15,5%/,
- akcyjność pracy, stałe dokładanie zadań /12,3%/,
- nadmiar przepisów, często ze sobą sprzecznych /12,0%/.

Jedynie co 10 respondent stwierdził, że nic mu w pracy nie przeszkadza.

Administracja a środki masowego przekazu

Prasa, radio i telewizja często prezentują materiały dotyczące funkcjonowania administracji państwowej. Interesowało nas, jak badani postrzegają ogólny obraz administracji tworzony przez środki masowego przekazu. Czy ich zdaniem jest on obiektywny czy tendencyjny? Co czwarty z badanych /27,1%/ był zdania, że obraz jest prawdziwy /obiektywny/ lub raczej obiektywny. Jego tendencyjność dostrzegają blisko 70% respondentów. Uznano przy tym, że polega ona na /N=808/:

- przekazywaniu obrazu jednostronnego, bez przytaczania racji drugiej strony, tj. urzędów lub urzędników /48,3%/,
- uogólnianiu faktów jednostkowych /25,5%/,
- przedstawianiu opinii bez znajomości zakresu działania administracji, jej możliwości i kompetencji /21,9%/.

Z badania wynika, że administracja czuje się "pokrzywdzona" tendencyjnym, akcyjnym przedstawianiem jej działania. Respondenci widzą konieczność szerszego niż dotąd informowania społeczeństwa o pracy terenowych organów administracji państwowej, jej kompetencjach i możliwościach /87,4% ogółu badanych/.

Ocena kontroli przeprowadzanej przez wojsko

W ciągu ostatnich dwóch lat wojskowe grupy operacyjne kontrolowały funkcjonowanie urzędów administracji państwowej. Jaka była ocena efektywności tych kontroli, czy zdaniem badanych usprawniły one funkcjonowanie urzędów? Jedynie 15% respondentów uznało, że

kontrole znacznie usprawniły pracę urzędów. Ponad 40% było zdania, że usprawniły niewiele, natomiast zdecydowanie zanęgało taki wpływ prawie 30% badanych.

Na pytanie, czy wojskowe kontrole powinny być nadal prowadzone w urzędach, 62,8% respondentów odpowiedziało przecząco, a za ich kontynuowaniem opowiedziało się 22% badanych. W uzasadnieniach urzędnicy najczęściej wskazywali na brak kompetencji kontrolujących: uważano, że kontrole powinny być prowadzone przez kompetentne, najlepiej resortowe zespoły. Jako drugi argument wymieniono niemożność rozwiązania przez wojsko ogólnych problemów administracji.

Interesujące jest, że w odpowiedzi na pytanie, czy wojskowe kontrole powinny być nadal prowadzone w urzędach, w badaniu "obywatelskim" połowa respondentów opowiedziała się za ich kontynuacją, natomiast spośród urzędników tylko co piąty /22,5%/. Dwukrotnie wyższy odsetek pozytywnych odpowiedzi obywateli może wskazywać na większą wiarę w skuteczność działań kontrolnych wojska, a także być wyrazem uznania dla niego za pomyślne załatwienie wielu spraw interwencyjnych. Niższy odsetek analogicznych odpowiedzi ze strony urzędników wynikałby raczej z niechęci wobec kontroli wojskowych, i z braku przekonania o możliwości rozwiązania problemów administracji przez wojsko.

4. Administracja o sobie

Własna charakterystyka urzędników

Przedstawiliśmy badanym listę zawierającą 18 cech, z których połowa była pozytywna, a połowa - negatywna. Zadaniem respondentów było wskazanie tych cech, które: a/ powinny charakteryzować urzędników, b/ ich charakteryzują, c/ należałoby szczególnie kształtować i rozwijać w urzędnikach.

Dla każdej grupy /a, b, c/ wybierano maksymalnie trzy cechy. Rozkład odpowiedzi daje interesujący obraz administracji w dwóch wymiarach: jaka jest ona w swoich oczach, a jaka powinna być? W grupie cech, jakimi powinni charakteryzować się urzędnicy, znalazły się:

- kompetencja /72,9%/,
- obowiązkowość /52,5%/,
- uprzejmość /42,8%/.

Do cech charakteryzujących urzędników zaliczano kolejno:

- nerwowość /41,3%/,
- obowiązkowość /30,9%/,
- uprzejmość /24,9%/.

Z kolei do cech, które należałoby szczególnie kształtować i rozwijać w urzędnikach, respondenci najczęściej zaliczali:

- kompetencję /57,2%/,
- otwartość na ludzkie sprawy /45,7%/,
- obowiązkowość /43,0%/.

Z jednej strony niepokoi fakt najczęstszego wskazywania nerwowości jako cechy charakterystycznej dla urzędników, a z drugiej strony cieszy dostrzeganie potrzeby zwiększania "otwartości na ludzkie sprawy", może to bowiem korzystnie wpłynąć na stosunek wobec interesantów.

Ocena własnego przygotowania zawodowego

Pytaliśmy badanych, czy odczuwają w swym przygotowaniu zawodowym, wykształceniu jakieś braki. Co trzeci z respondentów /36%/ odczuwa pewne niedostatki swego przygotowania do zawodu, przy czym rozmiary tych braków są różne: jako znaczne określił je tylko 1,1% respondentów, jako średnie - 11,9%. i jako niewielkie - 23,0%. Można przyjąć, że już ta część respondentów byłaby potencjalną grupą, która skorzystałaby z możliwości doksztalcenia i podniesienia swoich kwalifikacji. Ponad 60% badanych /62,2%/ nie odczuwało żadnych braków w wykształceniu.

Respondentów odczuwających pewne niedostatki przygotowania do zawodu, prosiliśmy o wskazanie dziedzin, w których odczuwali niedobór wiedzy. Okazało się, że najczęściej kłopotów sprawiały:

- interpretacja, wykładnia przepisów prawa /28,0%/,
- prawo jako kategoria ogólna /27,8%/,
- prawo administracyjne /12,0%/.

Motywy podjęcia pracy i stopień zadowolenia

Interesowało nas, dlaczego, w jaki sposób badani zostali pracownikami administracji państwowej. Zapytaliśmy, jakie były motywy podjęcia - po raz pierwszy - pracy w charakterze urzędnika. Odpowiedzi były następujące /N=1115/:

- 1/ podobała mi się taka praca, odpowiadał mi jej charakter /17,1%/,

- 2/ był wolny etat /15,6%/,
- 3/ przypadek, zbieg okoliczności /14,5%/,
- 4/ brak innych szans /13,3%/.

Trzy ostatnie kategorie odpowiedzi świadczą o tym, że kadra trafiała do zawodu najczęściej z przypadku, zdając sobie sprawę z braku szans na pracę poza urzędem. Ta przypadkowość w podejmowaniu pracy może w znacznym stopniu wpływać na niezbyt sprawne działanie administracji i jej ocenę społeczną. Należałoby w znacznie większej mierze niż dotychczas zadbać o prawidłowy dobór pracowników, opracować drogi /może system szkół administracyjnych/ dochodzenia do zawodu, tak ważnego dla kraju i społeczeństwa.

Na uwagę zasługuje fakt, że mimo przypadkowego - w znacznej mierze - trafiań do urzędów, znaczna część respondentów jest zadowolona ze swojej obecnej pracy, choć w różnym stopniu. Co piąty respondent /21,4%/ jest "zdecydowanie zadowolony", natomiast "raczej zadowolonych" jest /60,3%. Zdecydowane niezadowolone wyraziło tylko 3% respondentów, a raczej niezadowolonych było 12,7%.

Chcąc zweryfikować odpowiedzi na pytanie dotyczące ogólnej oceny pracy w urzędzie, pytaliśmy badanych, czy zdarza im się myśleć o zmianie miejsca pracy. Odpowiedzi były następujące: często /12,6%/, czasami /53,3%/, wcale /32,0%/. Zatem tylko co trzeci z badanych nie zamierza zmienić pracy, pozostała część myśli o tym często lub czasami. Ta grupa może być potencjalnie mobilna, zdecydowana na odejście.

Pytaliśmy o przyczyny myślenia o zmianie pracy, aby móc wskazać ewentualne środki zaradcze, hamujące możliwy odpływ kadry. Najczęściej wymieniano następujące powody /N=735/:

- zbyt duże przeciążenie pracą /49,9%/,
- niskie zarobki /42,9%/,
- uciążliwy charakter pracy /praca z ludzmi, kontakt z interesantami/ /22,9%/.

Jakie działy gospodarki są atrakcyjne dla respondentów? Badani stwierdzili /N=1115/, że najchętniej odeszliby do przemysłu /co piąty - 19,2%/ i do rolnictwa /co siódmy - 13,3%/.

5. Podsumowanie

Przedstawiony materiał ilustruje - z konieczności - tylko część problemów związanych z badaniem pracowników administracji. Jednak już na podstawie wstępnych danych można sformułować główne wnioski.

Kadra urzędnicza wysoko oceniła pracę urzędów i zatrudnionych w nich pracowników, przy czym jest widoczna znaczna rozbieżność samooceny z oceną obywatelską. Przy wysokiej ocenie ogólnej pracownicy terenowych organów administracji państwowej wskazywali na wiele niedomogów, których przewyciężenie mogłoby usprawnić działanie urzędów, ułatwić pracę kadrze, a także wpłynąć w przyszłości na wyższą społeczną ocenę działalności administracji. Jako problem rysuje się brak kadry w organach stopnia podstawowego. Obecna kadra, znacznie obciążona nadmiernymi obowiązkami, może ulegać dalszemu zmniejszeniu. Należałoby - poza już podjętymi przedsięwzięciami - zapewnić dopływ odpowiednio wykształconej lub doksztalcanej kadry. Ponadto poprawy wymaga również baza lokalowa oraz wyposażenie techniczno-biurowe urzędów. Usprawnienie funkcjonowania terenowych organów administracji państwowej powinno być przedmiotem stałej dbałości ze strony organów nadrzędnych.