

**Andrzej J. Kozłowski**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk  
Ekonomicznych i Prawnych, Katedra Nauk Ekonomicznych  
andrzej.kozlowski@uph.edu.pl

**POLITYKA KADROWA W URZĘDACH  
GMIN Z PERSPEKTYWY 25 LAT**

**Streszczenie:** Sprawne zarządzanie w sektorze publicznym zmierza przede wszystkim do racjonalnego wykorzystania zasobów tego sektora. Jest to możliwe tylko w przypadku powierzenia wykonania zadań wykwalifikowanej kadrze urzędniczej – współczesnym menedżerom sektora publicznego. Obecny stan kadr w administracji publicznej w Polsce kształtował się w procesie podlegającym zmianom systemu politycznego, społecznego i ekonomicznego. Podstawowym pytaniem, jakie należy postawić w badaniach nad stanem kadr w administracji publicznej, jest to, czy w minionym 25-leciu w Polsce dokonały się zmiany, jakie one były i czy zmiany te są zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa obywatelskiego i wreszcie czy można mówić o wykształceniu się nowego menedżerskiego zarządzania w sektorze publicznym w obrębie cywilizacji zachodnioeuropejskiej. Problemem podjętym w artykule jest stan kadr urzędniczych w Polsce, szczególnie kadr na najniższym szczeblu w strukturze zarządzania państwem, a zwłaszcza cechy urzędników mające znaczenie w sprawnym zarządzaniu. Przytoczone zostały wyniki badań prowadzonych przez autora od 1984 r. wśród kadry urzędniczej, ale też wśród członków organów stanowiących i mieszkańców odnoszące się do oceny kwalifikacji urzędników i ich wpływu na rozwiązywanie spraw mających podstawowe znaczenie dla obywateli. Artykuł opiera się przede wszystkim na wynikach badań zaprezentowanych w monografiach opublikowanych w kolejnych dekadach tego okresu oraz na badaniach najnowszych z 2014 r. W artykule, obok wniosków, zaprezentowane zostały rekomendacje wskazujące na potrzebę zmian w systemie polityki kadrowej w administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** polityka kadrowa, administracja publiczna, urząd.

**Klasyfikacja JEL:** H83, M12.

## PERSONNEL POLICY FROM THE 25 YEAR PERSPECTIVE IN MUNICIPAL OFFICES

**Abstract:** Efficient management in the public sector aims primarily at the rational use of resources in this sector. This is possible only in the case of delegating the implementation of the tasks of skilled staff of officials, the modern managers of the public sector. The modern state of personnel in the public administration of Poland has developed in the process of change in the political, social, and economic systems. The general question that was researched on the state of personnel in public administration is whether in the past 25 years in Poland changes have occurred, what changes have happened, whether these changes are in accordance with the expectations of civil society, and finally, whether one can talk about cultivating a new management in the public sector in western European civilisation. The problem discussed in the article is the state of the personnel officials in Poland, particularly personnel at the lowest level in the structure of state management, and particularly featured officials that are important in proper management. The test results have been carried out by the author since 1984 among administrative staff, and also among the members of the forming bodies and residents relating to the assessment of the qualification of officials and their impact in solving the issues of fundamental importance for citizens. The article relies primarily on the test results presented in the published monographs in subsequent decades of that period, and on the latest tests from 2014. In the article, alongside the proposals presented will be recommendations indicating the need for change in the system of HR policy in public administration.

**Keywords:** personnel policy, public administration, office.

### Wstęp

Samorząd terytorialny, a w nim przede wszystkim samorząd gminny, to związek publicznoprawny działający we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Ustawa z dnia 8 marca 1990, art. 2]. W obrębie tego lokalnego systemu, stanowiącego najważniejszy element państwa opierającego się na zasadzie subsydiarności, decyzje podejmowane przez mieszkańców mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania samorządu lokalnego. Mieszkańcy – tworząc samorząd gminny – kreują skład osobowy organu stanowiącego i jednoosobowego organu wykonawczego. Mają w związku z tym pośredni wpływ, poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli i osoby pełniące funkcje decyzyjne, na funkcjonowanie urzędu i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania gminy (między innymi szkoły podstawowe

i gimnazja, przedszkola, zakłady i przedsiębiorstwa komunalne, placówki służby zdrowia). Można przyjąć, że system wyborczy (wszystko, co wiąże się z kampanią wyborczą, techniką konstruowania list i wybierania oraz liczenia głosów) – zatem sytuacja [por. Zimbardo 2008] istotna dla zachowań wyborców – ma wpływ na politykę kadrową w urzędach administracji samorządowej i jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania gminy. Przyjęto w artykule, że wpływ na politykę kadrową ma przede wszystkim system polityczny, zatem ukształtowana w otoczeniu człowieka sytuacja sprawiająca, że wyborcy dokonują oczekiwanych przez kreatorów sytuacji wyborów oraz akceptują to, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu – a przynajmniej nie podejmują działań sprzeciwiających się czynnie takim praktykom.

Zarządzanie w sektorze publicznym, wykorzystanie zasobów tego sektora i realizowana w jego obrębie polityka kadrowa coraz częściej napotyka krytykę dotychczasowych rozwiązań. Jednak podobnie jak w ekonomii (i w jej obrębie w zarządzaniu), można wskazać *mainstream*, który odrzuca wszelkie próby reformy tego systemu [Nogalski, Kozłowski i Czaplicka-Kozłowska 2014]. Także w odniesieniu do polityki kadrowej w sektorze publicznym można dostrzec opór przed zmianami obecnie obowiązujących zasad. Zmiany te są konieczne, bowiem zarządzanie publiczne wymaga od osób sprawujących funkcje kierownicze czy urzędnicze (należy je w nowoczesnej administracji traktować jako menadżersko-eksperckie), szczególnych umiejętności, ale też cech charakteru pozwalających na racjonalny udział w wykonywaniu zadań w zmiennym otoczeniu społecznym i politycznym. Można w związku z tym przyjąć, że zarządzanie nowoczesną organizacją wymaga wielostronnych umiejętności, a w przypadku administracji publicznej umiejętności te należy rozszerzyć o cechy osobowościowe niezbędne w pełnieniu funkcji publicznych.

W artykule podjęto problem kwalifikacji urzędników administracji państwowej i samorządowej w różnym otoczeniu politycznym i prawnym, stąd odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki decydują o kwalifikacji urzędników administracji publicznej i polityce kadrowej realizowanej przede wszystkim w urzędach gmin. Podstawą do opracowania artykułu była analiza badań prowadzonych przez autora w latach 1984–2014 i opublikowanych między innymi w monografiach:

- *Kadra kierownicza administracji państwowej – na podstawie badań prowadzonych w latach 1996–1997* [Kozłowski 1991],
- *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego – na podstawie badań prowadzonych w latach 1996–1999* [Kozłowski 2001],
- *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – diagnoza – kierunki zmian – na podstawie badań prowadzonych w latach 2006–2010* [Kozłowski 2012].

Artykuł jest analizą i syntezą porównawczą wyników ww. badań oraz porównaniem ich z badaniami prowadzonymi wśród urzędników samorządów gminnych w 2013 i 2014 r. Dlatego metodą badawczą było studium literatury, analiza danych statystycznych oraz danych uzyskanych w wyniku badań ankietowych wśród mieszkańców, radnych gmin i urzędników z obszaru Warmii i Mazur. W opracowaniu dominuje analiza na podstawie danych jakościowych pochodzących z ankiet anonimowych – dane ilościowe będą uzupełnieniem statystycznym realizowanej w administracji publicznej polityki kadrowej. Celem jest zarekomendowanie, w wyniku syntezy badań i oceny polityki kadrowej ostatnich 30 lat, działań, których podjęcie usprawni funkcjonowanie administracji, która z jednej strony obsługuje organy państwa i samorządu terytorialnego oraz wspiera te organy swoją wiedzą ekspercko-menedżerską, a z drugiej skutecznie rozwiązuje żywotne problemy wnoszone przez obywateli i podmioty gospodarcze. W prowadzonych badaniach odniesiono się do czasów, w których administracja państwowa była podporządkowana przede wszystkim organom partii komunistycznej, mającej przeważającą liczbę swoich przedstawicieli w organach państwa i na kierowniczych stanowiskach w administracji. Następnie odniesiono się do okresu przemian i wymiany dużej części korpusu urzędniczego aż do poszukiwania nowego modelu administracji w czasach nam współczesnych, w których można zaobserwować wiele niekorzystnych zjawisk w obrębie polityki kadrowej nie tylko administracji zdecentralizowanej, ale też scentralizowanej.

## 1. Urzędnicy

W modelu biurokracji stworzonym przez Maxa Webera zarządzanie administracją wywodzi się z koncepcji administracji racjonalnej, opierającej się na profesjonalizmie administracji. Wdrażanie tego modelu w kolejnych dziesięcioleciach doprowadziło do silnego zbiurokratyzowania administracji, jej przerostu i wysokich kosztów jej utrzymania. Obecnie można zauważyć odchodzenie od modelu biurokratycznego na rzecz modelu zarządzania poprzez wyniki [Lisiecka i Papaj 2009, s. 33], zatem nastawionego na osiągnięcie konkretnych celów i ocenianych konkretnych i mierzalnych mierników. Nowoczesna administracja, funkcjonująca w obrębie nowego zarządzania publicznego, jest transparentna i profesjonalna. W okresie objętym badaniami status prawny urzędników był regulowany właściwymi dla panującego systemu politycznego regulacjami prawnymi:

- dla badań w latach 80. – Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a przede wszystkim „Główne założenia polityki kadrowej PZPR”, materiały III Plenum KC PZPR z 15 października 1983 r.;
- dla badań z lat 90. – Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych;
- dla badań z pierwszego dziesięciolecia XXI w. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Administracja publiczna w Polsce kształtowała się pod wpływem oddziaływania na terytorium Rzeczypospolitej różnych cywilizacji (wschodniej i zachodnioeuropejskiej), różnych systemów politycznych i ekonomicznych (od leseferyzmu, poprzez liberalizm, kapitalizm aż do socjalizmu i nawet sowieckiego komunizmu), różnych kultur (od poszanowania własności, tradycji, kultury judeochrześcijańskiej oraz różnego stosunku do wartości, jaką jest honor i życie ludzkie – niemieckie i rosyjskie obozy koncentracyjne z ich stosunkiem do obywateli Rzeczypospolitej). Ślady tego podziału, gdy weźmiemy pod uwagę infrastrukturę i poszanowanie dobra wspólnego, jak też stosunek do własności czy dbałość o kwalifikacje osób wykonujących zadania publiczne oraz sprawność zarządzania, są widoczne nadal. Prowadzone przez autora badania nad rozwojem regionów, szczególnie gmin w latach 1984–2014, badania w gminach Mazowsza, Wielkopolski, Pomorza i Warmii i Mazur, uzasadniają postawienie tezy, że stan kadr obsługujących organy administracji i też często członków tych organów odbiega od wzorców obserwowanych w obrębie cywilizacji zachodnioeuropejskiej. W Polsce przeważa ograniczony wpływ obywateli na funkcjonowanie organów władzy i administracji na wszystkich szczeblach w strukturze zarządzania państwem. Działalność administracji państwa, tej scentralizowanej i zdecentralizowanej, u swoich podstaw opiera się nadal na zasadzie podwójnego zaufania – z jednej strony władzy centralnej oraz władzy samorządowej, której podlega, i z drugiej strony społeczeństwu. Natomiast w systemach demokratycznych kultury zachodnioeuropejskiej obywatele, za pośrednictwem swoich przedstawicieli w organach stanowiących (ustawodawczych i uchwałodawczych), określają zadania organom wykonawczym, które z pomocą aparatu urzędniczego je wykonują [Stępień 2015]. W tym przypadku liczy się przede wszystkim dobro obywateli, któremu niejednokrotnie w ramach wyboru publicznego podporządkowują się organy publiczne i obsługujący je urzędnicy.

## 2. Metodyka

Podstawowym źródłem informacji wykorzystanych we wszystkich badanych okresach były informacje pochodzące z ankiety anonimowej. Pozostałe informacje pochodziły z osobistych wywiadów pogłębionych (rozmów bez kwestionariusza, ale z planem merytorycznym ich toku) i obserwacji własnej badanego środowiska. Duże znaczenie miała tu praca zawodowa prowadzącego badania, który wiele informacji uzyskał w bezpośrednich rozmowach z urzędnikami, był organizatorem szkoleń z udziałem setek urzędników i działaczy samorządowych<sup>1</sup>. Należy również zaznaczyć, że szereg informacji o urzędnikach na pierwszym etapie badań była niedostępna, np. odnosząca się do przynależności partyjnej w skali kraju oraz wykazu stanowisk będących w tzw. nomenklaturze partyjnej. Obecnie nie ma informacji o wykształceniu urzędników zatrudnionych w urzędach gmin. Podobnie jak w okresie PRL jest duża niechęć kierownictw urzędów do prowadzenia badań wśród urzędników. W badaniach prowadzonych w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku urzędnicy i działacze samorządowi chętnie wypełniali ankietę. Widać było dużą różnicę w zachowaniu urzędników z badań prowadzonych 10 lat wcześniej, bowiem wtedy urzędnicy niechętnie uczestniczyli w badaniach, a wyniki tych badań nie mogły być prezentowane w ogólnie dostępnych publikacjach (ukazały się w monografii dopiero trzy lata po ich opracowaniu w 1991 r.). Podobnie trudno było prowadzić badania począwszy od 2006 r. i wraz z upływem lat, w 2014 r., badania te były szczególnie utrudnione na Warmii i Mazurach. Bezpośrednimi badaniami ankietowymi i wywiadami w 2014 r.<sup>2</sup> objęto między innymi 1327 urzędników (badania prowadzono także wśród pracowników samorządowych i mieszkańców). Na przeprowadzenie badań uzyskano zgodę sekretarza urzędu i zapewniono pełną anonimowość – ankiety zostały rozdane pracownikom wchodzącym do urzędu przed rozpoczęciem pracy lub rozniesione do pomieszczeń, w których urzędnicy pracują (ankiety były zbierane do urny po dwóch godzinach lub przy wyjściu po zakończeniu pracy)<sup>3</sup>. W artykule wykorzystano niewielki tylko fragment

<sup>1</sup> Ankiety przeprowadzono na kursach i seminariach organizowanych przez Regionalne Centrum Szkolenia Administracji w Ostrołęce oraz naradach w poszczególnych województwach.

<sup>2</sup> Wyniki tych badań zostaną opublikowane w przygotowywanej do druku monografii o polityce kadrowej w organizacjach sektora publicznego (ukaze się w 2016 r.).

<sup>3</sup> Trzeba zauważyć, że w przypadku badań prowadzonych wśród urzędników sekretarze urzędów bardzo często proponowali przekazanie im ankiet i odbiór następnego dnia (nawet

tworzonej bazy komputerowej na podstawie przeprowadzonych wywiadów ankietowych odnoszących się do oceny zjawisk patologii w polityce kadrowej. Można przyjąć, że wyniki tych badań są podsumowaniem przemian, jakie zaszły w minionym 25-leciu.

Podmiotem badań w ostatniej dekadzie PRL uczyniono osoby pełniące funkcje naczelników, ich zastępców oraz sekretarzy urzędów gmin i miast byłego województwa ostrołęckiego<sup>4</sup>. W badanej grupie naczelników gmin co trzeci miał wykształcenie średnie, a w czterech urzędach gmin nikt nie miał wyższego wykształcenia. Co trzeci urzędnik pracujący na samodzielnym i kierowniczym stanowisku pracował niezgodnie z kierunkiem wykształcenia, a więc wykonywana praca nie miała żadnego związku z wyuczonym zawodem oraz co trzeci urzędnik nie pracował poprzednio w zakładzie pracy na stanowisku, które mogło go przygotować do rozstrzygania spraw na stanowisku obecnie zajmowanym. Badaniami prowadzonymi w latach 1994–1995 objęto 167 wójtów (burmistrzów i prezydentów miast<sup>5</sup>), 122 sekretarzy i 246 skarbników z gmin województw ciechanowskiego, ostrołęckiego, płockiego i włocławskiego. Łącznie na obszarze tym funkcjonowało 189 samorządów gminnych (ok. 9% wszystkich samorządów w Polsce). Natomiast badaniami

---

wysłanie ich na wskazany adres). Z możliwości tej ankieterzy nie korzystali, co było zgodne z instrukcją, którą opracowano po przeprowadzonym w pierwszej połowie 2012 r. eksperymencie, w którym sekretarze wsparli studentów w przeprowadzeniu badań (sekretarze, jako osoby odpowiedzialne za politykę kadrową w urzędzie, chcieli mieć wpływ na wyniki przeprowadzonych badań). Można było także zaobserwować niechęć do wypełniania ankiety przez urzędników – wiele z nich zostało zwróconych bez wypełnienia, nie miało wskazanych nazw stanowiska czy też innych cech z metryczki odnoszących się do charakterystyki badanych osób.

<sup>4</sup> Pełnymi badaniami objęto 344 osoby, w tym wszystkich dyrektorów wydziałów (27 osób), zastępców dyrektorów wydziałów (36 osób), starszych inspektorów wojewódzkich (88 osób), inspektorów wojewódzkich (101 osób) w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędach stopnia podstawowego: naczelników (40 osób), zastępców naczelników (10 osób) i sekretarzy urzędów (42 osoby). O każdej osobie zebrano z kwestionariuszy osobowych 18 informacji i przeglądu kadrowego 32 informacje. Także informacje o wszystkich urzędnikach zatrudnionych od 1975 r., m.in. płeć, rok urodzenia, wykształcenie, zawód wyuczony, stanowisko i wydział, w którym pracownik był zatrudniony, informacja o awansowaniu, przynależność partyjna, rok podjęcia pracy w administracji państwowej i w obecnym zakładzie (łącznie 14 informacji o 1282 pracownikach). Tak przeprowadzona kwerenda pozwoliła na zebranie ponad 100 tys. informacji jednostkowych o urzędnikach województwa ostrołęckiego.

<sup>5</sup> Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym (w brzmieniu dzisiejszym: ustawy o samorządzie gminnym), do 2002 r. organem wykonawczym był zarząd z przewodniczącym na czele, którym w gminie wiejskiej był wójt, w gminie miejskiej i miejsko-wiejskiej burmistrz i w mieście na prawach powiatu oraz będącym siedzibą władz województwa prezydent. W dalszej części pracy, wymieniając tylko wójta, będzie się też rozumieć burmistrza i prezydenta miasta.

na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia<sup>6</sup> obecnego wieku objęto największą w porównaniu do poprzednich badań populację. Badania były prowadzone przede wszystkim w gminach Warmii i Mazur oraz Wielkopolski. Podmiotem badań uczyniono radnych wszystkich gmin Warmii i Mazur, podregionu pilskiego oraz radnych połowy wybranych losowo gmin w pozostałych podregionach województwa wielkopolskiego. Badania przeprowadzono też wśród wójtów, sekretarzy i skarbników tych gmin. Łącznie badana populacja liczyła 1296 osób, w tym 1131 (87,3%) radnych i 69 (5,3%) urzędników pełniących funkcję wójta, sekretarza lub skarbnika.

### 3. Wyniki badań własnych

#### I Etap badań

Należy podkreślić, że system administracji państwowej w Polsce Ludowej kształtował się zgodnie z jurysdykcją narzuconą przez Związek Sowiecki. W związku z tym administracja państwowa była podporządkowana w pionie wyższym organom państwa, a w poziomie równolegle funkcjonującym i rozbudowanym biurokratycznie instancjom partyjnym PZPR. W praktyce spowodowało to administrację do roli wykonawcy decyzji instancji i organów partyjnych. W okresie PRL-u formułowane wysokie wymagania w stosunku do urzędników kształtowały się równolegle z ograniczeniami nakładów na administrację. Rządzący, szczególnie dygnitarze partyjni, decyzjami oszczędnościowymi i dyscyplinowaniem administracji starali się wskazać, gdzie leży przyczyna „trudności” w realizacji programu partii.

Prowadzone badania ukazały, że podstawowymi przyczynami wysokiej fluktuacji kadr administracji były przede wszystkim niskie płace i prestiż zawodu urzędnika, duża dyspozycyjność pracy, brak perspektyw awansu oraz brak możliwości otrzymania mieszkania. Polityka kadrowa była podporządkowana celom określonym przez partię komunistyczną i dlatego w ramach ruchu kadrowego awansowali „ludzie zdolni, ideowi i pracowici”, a przede wszystkim uzyskujący wysokie oceny postawy „ideowo-politycznej” zgodnej z naczelnymi zasadami socjalizmu. W opinii naczelników gmin na awans miały wpływ przede wszystkim: umiejętność współżycia z ludźmi, wykształcenie oraz wiedza i fachowość. W ocenie zastępców naczelników decydowało głównie wykształcenie, zdolność i inteligencja oraz wiedza i fachowość. Natomiast

<sup>6</sup> Badania zasadnicze i sondażowe prowadzono od 2006 do 2012 r.

sekretarze urzędów miast i gmin wskazali, że decydowało przede wszystkim wykształcenie, wiedza i fachowość oraz umiejętność współżycia z ludźmi. Interesujące jest to, że członkowie PZPR<sup>7</sup> stwierdzili, że o awansie w stopniu bardzo dużym i dużym decydowała zaradność życiowa, umiejętność współżycia z ludźmi oraz wykształcenie. Odmienne zdanie prezentowali członkowie ZSL<sup>8</sup>, SD<sup>9</sup> oraz urzędnicy bezpartyjni. W ocenie członków ZSL o awansie decydowała przede wszystkim przynależność do PZPR, zaradność życiowa i znajomości. Członkowie SD wskazali natomiast na pierwszym miejscu zaradność życiową, znajomości i przynależność do PZPR. Urzędnicy bezpartyjni podkreślali głównie przynależność do PZPR, zaradność życiową i znajomości. O tym, że znajomości decydowały o awansie, przekonani byli przede wszystkim urzędnicy na kierowniczych stanowiskach, czyli osoby, które z założenia najlepiej znały zasady polityki kadrowej. Osoby te także najkorzystniej oceniły politykę kadrową realizowaną w administracji państwowej. Z przeprowadzonych w latach 80. badań ankietowych wynika, że o awansie nie decydowały cechy, które winny być przede wszystkim brane pod uwagę. Z przeprowadzonych wtedy badań wynika bardzo złożony obraz i polityki kadrowej oraz świadomości wśród badanych urzędników. Jednocześnie u tych samych osób występują pozytywne i negatywne oceny polityki kadrowej. Badani urzędnicy przyznali w odniesieniu do siebie, że przede wszystkim nie posiadają odpowiedniego przygotowania do pracy na zajmowanym stanowisku (38,3%), są niezaradni (37,2%) oraz że są leniwi (36,5%). Mają również niesprzyjające układy życiowe i nie wierzą we własne siły (34%). Dlatego do nakreślonego obrazu należałoby dodać również, że co trzeci urzędnik dostrzegł u siebie cechy, które mogą utrudnić realizację jego planów życiowych. W ocenie urzędników zdecydowanie spadał autorytet urzędnika, bowiem tylko 37,2% badanej populacji wskazało na wzrost autorytetu urzędnika państwowego w ostatnich latach i aż 55,1% stwierdziło, że autorytet ten spada. Dlatego urzędnicy nie cenią swojego zawodu i nie zachęcaliby swoich dzieci i wnuków do pracy w administracji państwowej. W grupie tej najwięcej było naczelników i ich zastępców (nikt nie podkreślił tego zawodu) oraz sekretarzy gmin (6,3%). Szczególnie cenione zawody w tamtym czasie to lekarz (65,7%), rzemieślnik (45,6%), nauczyciel (36,9%), dziennikarz (22,6%), mechanik samochodowy i pracownik naukowy (21,5%) oraz rolnik posiadający gospodarstwo rolne o powierzchni większej niż 10 ha (17,2%). W związku z tym można postawić pytanie, co skłoniło urzędników

<sup>7</sup> Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (wraz z ZSL i SD tworzyła komunistyczną koalicję rządzącą w okresie PRL).

<sup>8</sup> Zjednoczone Stronnictwo Ludowe.

<sup>9</sup> Stronnictwo Demokratyczne.

do wykonywania obecnej pracy. W badaniach ankietowych najwięcej osób stwierdziło, że jest to ich pierwsza praca (26,3%). Trudno się doszukać motywu, który uzyskał szczególnie wysoką akceptację. Najwięcej badanych stwierdziło, że motywem podjęcia pracy w administracji państwowej była chęć zmiany środowiska (21,5%), że poprzednia praca była mniej interesująca (20,8%) oraz wyrażano chęć zmiany zawodu i rodzaju pracy (19,4%).

Jednym z podstawowych elementów polityki kadrowej realizowanej w PRL były w administracji państwowej przeglądy kadrowe. Zakres kryteriów objętych przeglądem kadrowym skłaniał do wniosku, że powinien on być najważniejszym elementem kształtującym politykę kadrową. Z informacji o wynikach przeglądu kadrowego, która była przedmiotem analizy kolegium wojewody, wynika, że w 1985 r. w woj. ostrołęckim objęto przeglądem kadrowym łącznie 1551 urzędników, w tym 1077 urzędników zatrudnionych w urzędach stopnia podstawowego (gminy i miasta). Średnia ocena w skali od niedostatecznej do bardzo dobrej badanej grupy urzędników w 1983 i 1985 r. była taka sama i wyniosła 4,42. W obu przypadkach kobiety uzyskały wyższe oceny niż mężczyźni, przy czym ocena kobiet wzrosła z 4,44 do 4,48 a mężczyzn spadła z 4,4, do 4,35. W przeglądzie kadrowym z 1983 r. najniżej oceniono kwalifikacje naczelników gmin (4,0), a w 1985 r. sekretarzy gmin (4,2). W ocenie komisji, której przewodniczył wojewoda, wyraźnej poprawie uległo przygotowanie zawodowe naczelników, z 4,0 w 1983 r. do 4,6 w 1985 r. (mimo że w 1985 r. w porównaniu do 1983 r. wzrosła liczba naczelników ze średnim wykształceniem). Warto zwrócić uwagę, że najwyższe oceny za aktywność w życiu społeczno-politycznym otrzymali pracownicy na kierowniczych stanowiskach, co można tłumaczyć tym, że odgrywali oni określone role polityczne. Interesujące z punktu widzenia panującego ustroju i systemu wartości kształtowanych przez partię komunistyczną są poglądy urzędników na kwestie ustrojowe. W badaniach z 1984 r. tylko 21,2% urzędników stwierdziło, że w kraju przestrzegana jest jedna z podstawowych zasad socjalizmu – „każdemu według pracy”. Warto też podkreślić, że tylko 23,2% nie było w kościele w 1986 r. ani razu. Wobec dominującej przynależności kadr kierowniczej administracji państwowej do partii komunistycznej, tak duży odsetek uczęszczających do kościoła musi rodzić zdumienie. Świadczyło to o tym, że członkowie PZPR pracujący na kierowniczych stanowiskach w administracji odrzucali ideologiczny materializm.

## II Etap badań

Wśród badanych dominowali mężczyźni na stanowisku przewodniczącego zarządu (wójt, burmistrz, prezydent miasta – 83,8%) oraz kobiety na stanowisku sekretarza (70,5%) i skarbnika (94,7%). Połowa z tych osób miała

pochodzenie chłopskie i co piąty pochodzenie inteligenckie. Prawie 80% badanych mieściło się w przedziale wieku 30–49 lat. Wykształcenie wyższe miało 77,2% przewodniczących zarządu oraz 60,7% sekretarzy oraz tylko 20,7% skarbników. Co piąty badany dojeżdżał do gminy, w której pracował. Badani niechętnie udzielali odpowiedzi na pytanie, do jakiej partii należą (co piąty nie udzielił odpowiedzi), a bezpartyjnymi byli przede wszystkim sekretarze (87,7%), skarbnicy (82,5%) i dopiero przewodniczący zarządów (70,1%), którzy przede wszystkim wskazali, że byli członkami PSL (7,8%). W 1980 r. co czwarty przewodniczący zarządu należał do PZPR i co trzeci do Solidarności. Co piąty skarbnik był w PZPR i tylko 5,3% należało do Solidarności, a tylko 6,6% sekretarzy należało do PZPR i 7,4% do Solidarności. Co czwarty wójt nie miał wyższego wykształcenia, co trzeci miał wykształcenie rolnicze, a 12,3% wcześniej było nauczycielami. Niewiele ponad połowa sekretarzy miała wykształcenie wyższe i byli to najczęściej administratywiści, ekonomiści (licea administracyjno-ekonomiczne), osoby bez zawodu (licea ogólnokształcące) i rolnicy. Wśród skarbników przeważały kobiety, tylko kilku mężczyzn pełniło tę funkcję w badanej populacji. Skarbnikami były osoby mieszkające na terenie gminy, w której pracowały – były to zatem osoby tkwiące w gminnych układach, najczęściej mające ok. 50 lat, długi staż pracy w administracji oraz najniższe wykształcenie wśród badanych grup, bowiem tylko co piąty skarbnik legitymował się wyższym wykształceniem (dominowali technicy ekonomiści oraz rolnicy i osoby po ukończeniu liceum ogólnokształcącego).

W ocenie badanych największy wpływ na decyzje podejmowane w wymiarze lokalnym, w tym na decyzje kadrowe, mają przede wszystkim wójtowie (39%) i dopiero potem organy stanowiące (21,8%) i radni (19,5%). W następnej kolejności byli to księża (13,2%) i nauczyciele (7,1%). Aby powierzone obowiązki urzędnicze były wykonywane lepiej, należy przede wszystkim poprawić obsługę techniczną stanowisk pracy (61,7% – bardzo duże i duże znaczenie) oraz podnieść płace (50%). W dalszej kolejności znalazła się konieczność podniesienia płac, na którą zwróciło uwagę 45,9% sekretarzy i 41% skarbników. Wójtowie najczęściej spośród innych badanych grup stwierdzili, że płace są wystarczające (25,7%), a tylko 39,5% z nich uważało, że należy je podnieść. Na duże znaczenie uzyskiwanych dochodów z tytułu pełnienia funkcji w samorządzie zwracały uwagę przede wszystkim kobiety (46,3%), osoby z wykształceniem średnim (47,7%) oraz najmłodsze grupy wiekowe – od 77,8% w grupie wiekowej do 24 lat i do 68,9% w wieku 25–29 lat. Ze swoich zarobków najbardziej są zadowoleni wójtowie (31,7%) oraz sekretarze i skarbnicy (ponad 20%). Podniesienie płac dla 41,7% badanych miałyby bardzo duże i duże znaczenie dla lepszego wykonywania obowiązków

służbowych – pozostali uznali, że różnice w płacach są wystarczające (23%) lub zwiększenie różnic nie będzie miało znaczenia (21,8%). Na potrzebę zwiększenia różnic w płacach zwracali uwagę przede wszystkim skarbnicy (49,5%) i wójtowie (48,5%) oraz osoby z wyższym wykształceniem (47,3%). Można w związku z tym przyjąć, że osoby najczęściej zarabiające oraz legitymujące się najwyższym wykształceniem były zwolennikami zwiększania różnic w płacach zależnie od pełnionej funkcji czy stanowiska pracy. Wśród warunków, jakie winny być spełnione, aby powierzone obowiązki były wykonywane lepiej, badani na trzecim miejscu umieścili poprawę stosunków międzyludzkich (49,4% odpowiedzi wskazujących bardzo duże i duże znaczenie). Na kwestię tę zwrócili uwagę przede wszystkim wójtowie (56,3%), częściej mężczyźni (52%) niż kobiety (47,9%), osoby z wykształceniem niepełnym średnim (75%) i niepełnym wyższym (61,6%) oraz osoby należące kiedykolwiek do „Solidarności” (57,5%) niż do niej nienależące (48,1%). Niezadowoleni z polityki kadrowej byli najmłodsi urzędnicy (36,1%) oraz legitymujący się najniższym wykształceniem. Z polityki kadrowej realizowanej w urzędzie bardziej zadowoleni byli mężczyźni (19,9% i 15,5% niezadowolonych) niż kobiety (13,1% i 21,5%). Wśród motywów, jakie skłoniły badanych do podjęcia pracy w urzędzie, najczęściej wymieniano chęć zmian na lepsze (35,6%), zatem potrzebę zmian kadrowych, rezygnacji z ludzi, którzy szkodzili otoczeniu, chęć naprawienia zła po poprzednim systemie czy realizacji programu swojego ugrupowania. W grupie osób, które jako podstawowy powód podjęcia pracy w samorządzie najczęściej wskazywały potrzebę zmian na lepsze, byli przede wszystkim wójtowie (60,5%), mężczyźni (46,6%), osoby z wykształceniem wyższym (48,5%) i podstawowym (50%), w wieku powyżej 55 lat i od 30 do 34 lat oraz od 40 do 44 lat (ponad 37%). Zwraca uwagę fakt, że sekretarze (40,5%) i skarbnicy (18,7%) najwyższej cenią sobie w nowej pracy wyższe zarobki i w ogóle korzyści finansowe.

### III Etap badań

W samorządzie gminnym, wcześniej w gminie okresu rad narodowych, szczególna pozycja przypadała osobie pełniącej funkcję organu wykonawczego. Można przyjąć, że od podporządkowania osoby pełniącej tę funkcję partii rządzącej w okresie PRL następowało wzmocnienie i usamodzielnienie osoby sprawującej tę funkcję w gminie. Obecnie status wójta określa przede wszystkim ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wójt jest monokratycznym organem gminy wybranym w bezpośrednich i powszechnych wyborach i zatrudniony na podstawie wyboru w urzędzie gminy. Mieszkańcy gminy z własnej inicjatywy lub

na wniosek rady gminy w drodze referendum mogą odwołać wójta [Ustawa z dnia 15 września 2000, art. 5]. Badania przeprowadzono przede wszystkim wśród członków organów stanowiących i tylko wśród osób pełniących funkcje wójtów, skarbników i sekretarzy w urzędach gmin. Badania wśród radnych odnosiły się też do oceny polityki kadrowej w podległych urzędach oraz jakości wykonywanych zadań przez urzędników. Radni uznali, że współpraca z pracownikami urzędu (43,3%) i radnymi (38,2%) dostarcza im najwięcej satysfakcji. Badanych satysfakcjonuje też rozwój gminy, którą zarządzają, jasno określone cele oraz możliwość wykonywania zadań stojących przed gminą. Bardziej zadowoleni z rozwoju gminy są radni niż urzędnicy, a najbardziej sceptyczni w ocenach są wójtowie. W ocenie badanych o wysokości pensji wójta powinny decydować przede wszystkim czynniki wpływające na rozwój gminy, szczególnie wielkość środków pozyskanych przez gminę z budżetu Unii Europejskiej. Jednak opinie radnych różnią się od opinii osób pełniących funkcje kierowników w samorządzie gminnym, bowiem co czwarty radny i co siódmy urzędnik uważa, że pensja wójta powinna zależeć przede wszystkim od wysokości środków pozyskanych dodatkowo ze źródeł zewnętrznych. Urzędnicy (14,2%) częściej niż radni (9,4%) podkreślają znaczenie takich cech, jak kwalifikacje, przedsiębiorczość, aktywność, operatywność i fachowość, które powinny decydować o pensji wójta. Na drugim miejscu badani wymienili wysokość środków przekazywanych w gminie na inwestycje (radni i urzędnicy – 14,8%). Kryteria, które obecnie decydują o wysokości płac wójta, zostały przez badanych odrzucone. Badani praktycznie odrzucili takie kryteria jak wielkość gminy i liczba mieszkańców, które obok stażu pracy w tej chwili decydują o wysokości pensji wójta. Można w związku z tym przyjąć, że badani opowiadają się za uzależnieniem pensji wójta od efektów, a nie od formalnych kryteriów zapisanych w prawie państwowym i uzależniających płacę wójta od rodzaju i wielkości samorządu terytorialnego.

Z badań prowadzonych w 2014 r. wynika, że w ocenie aż 55,8% badanych urzędników w urzędach gmin występuje zjawisko protekcji i tylko 12,3% zdecydowanie stwierdziło, że nie. Co trzeci badany stwierdził, że nie wie, czy u niego w urzędzie występuje zjawisko protekcji. Natomiast zjawisko nepotyzmu w urzędzie występuje w ocenie 45% badanych. Przeciwnego zdania jest tylko 17,2% urzędników i aż 36,9% stwierdziło, że nie wie, czy takie zjawisko występuje. Niepokoić muszą też odpowiedzi na pytanie o występowanie w urzędzie gminy/miasta zjawiska korupcji. Wprawdzie tylko 23,1% stwierdziło, że takie zjawisko występuje i 26,9%, że nie ma korupcji w urzędzie, jednak prawie połowa badanych nie wie, czy w urzędzie można spotkać się ze zjawiskiem korupcji. Poproszono też urzędników o wyrażenie opinii, czy w urzędzie w ostatnich

pięciu latach wzrósł poziom wykształcenia. Ponad połowa urzędników (55,8%) potwierdziła, że poziom wykształcenia wzrósł, a tylko 10,3% – że nie. Zastanawia duży odsetek osób, które na ten temat nie mają wiedzy (33,9%).

#### 4. Rekomendacje

Powrót do zachodnioeuropejskiego modelu samorządu, w którym władzę sprawują obywatele poprzez swoich przedstawicieli w radach, a organ wykonawczy, w którym pracują specjaliści/eksperti/urzędnicy, wykonuje decyzje rady, jest możliwy pod warunkiem wdrożenia zmian w prawie wyborczym do organów samorządu terytorialnego, w prawie samorządowym oraz całej infrastrukturze prawnej, która obecnie uniemożliwia obywatelom uzyskanie pełnych i czytelnych informacji o wykonaniu zadań i wykorzystaniu wszystkich zasobów samorządu gminnego – czyli sprawowanie kontroli obywatelskiej. Dlatego należy wrócić do głębokiej reformy samorządowej polegającej w obszarze polityki kadrowej na:

- zbudowaniu apolitycznego – o wysokich kwalifikacjach – korpusu urzędników samorządowych, powoływanych i zatrudnianych zgodnie z rzeczywistymi, a nie pozornymi procedurami konkursowymi – ustanowienie apolitycznych dyrektorów urzędu,
- rzeczywistym podporządkowaniu organu wykonawczego organowi uchwałodawczemu,
- nowych procedurach sprawowania nadzoru i ochrony praw obywateli do wykonywania władzy lokalnej i społecznej odpowiedzialności za wykorzystanie składników dobra wspólnego (wypracowane ze środowiskiem naukowym nowych procedur kształtowania polityki kadrowej),
- systemie wynagradzania osób pełniących funkcje kierownicze w administracji samorządowej uzależniony od efektów w rozwoju gminy, w tym od porównywalnych mierników definiujących rozwój lokalnej infrastruktury,
- transparentnym systemie polityki kadrowej, w tym szczególnie na czytelnych procedurach zatrudniania i awansowania urzędników.

#### Zakończenie

Można przyjąć, że system kreowania elit rządzących na wszystkich szczeblach struktury państwowej, także w sferze gospodarczej poddanej regułom rynkowym czy centralnie sterowanej, jest bardzo ważnym elementem definiującym

system polityczny państwa. W systemach demokratycznych, charakteryzujących się dużym udziałem obywateli w doborze osób do elit rządzących, osiągane przez nich cele i przyjmowane zasady działania są zobiektywizowane. Mechanizm demokratycznego, ale też racjonalnego doboru kadr eliminuje elity podporządkowujące działania przede wszystkim ochronie swoich pozycji, bez liczenia się z uznawanymi społecznie zasadami. Tak zdefiniowany mechanizm można uznać za słuszny i normalny. Idealizowaniem byłoby jednak twierdzenie, że dzięki prostym regułom istnieje możliwość wdrożenia mechanizmów eliminujących patologię w polityce kadrowej. Na przeszkodzie stoją przede wszystkim bezpośrednio zainteresowani utrzymaniem obecnego systemu zarządzania kadrami w samorządach gminnych wójtowie oraz w ich najbliższym otoczeniu sekretarze i skarbnicy, których pensje są dwu-, a nawet trzykrotnie wyższe od pensji urzędników. Podobnie jak w okresie PRL, w imię demokracji socjalistycznej kreowano politykę kadrową w administracji, instytucjach i organizacjach, opierając się na *Głównych założeniach polityki kadrowej PZPR*, również po zwycięstwie „Solidarności” poszczególne partie tworzące koalicję rządzącą, także lokalni politycy, starali się opanować aparat biurokratyczny. Widoczne jest to głównie w zmianach kadrowych w administracji scentralizowanej, w której mechanizmy wykreowane przez poszczególne partie rządzące (jak wskazuje na to przykład koalicji SLD-PSL czy AWS-UW) prowadziły do zwalniania osób pozostających poza aktualnym układem politycznym [Kozłowski 1995]. Jak wskazują badania prowadzone w ostatnich latach, w polityce kadrowej w urzędach gmin można nadal zaobserwować model tkwiący bardziej w rozwiązaniach kultury wschodniej niż zachodnioeuropejskiej.

Analizując politykę kadrową w latach 80. trzeba przede wszystkim podkreślić, że nastąpiła wtedy degradacja społecznego uznania dla zawodu urzędnika. Z administracji odchodziło bardzo wiele osób przejawiających inicjatywę oraz wyróżniających się wiedzą i umiejętnościami. Na negatywny stan zasobów kadrowych wpływ miały zasady nomenklatury politycznej i odrzucenie racjonalnych, odnoszących się do kwalifikacji kryteriów awansu zawodowego. Wszystko to doprowadziło do deprecjacji wykształcenia, do eliminowania osób przejawiających inicjatywę, krytycznie oceniających postrzegane negatywne zjawiska oraz do ukształtowania się tzw. dyspozycyjności, zaniku ambicji i wiary we własne siły, a także postawy bezkrytycznej, przechodzącej w lojalność, a nawet służalczość.

Zmiana ustroju państwa miała doprowadzić do wdrożenia nowych zasad w polityce kadrowej sektora publicznego, w tym przede wszystkim w administracji publicznej. Jednak z upływem lat w wielu przypadkach powróciły

negatywne zjawiska w polityce kadrowej, objawiające się w gminach niskimi kwalifikacjami kadry kierującej urzędami, brakiem wyższego wykształcenia wśród wielu sekretarzy, szczególnie brakiem wiedzy o administracji, samorządach, prawie i zarządzaniu. Jednak szczególnie negatywnie należy ocenić brak właściwego wykształcenia wśród skarbników gmin, bowiem tylko nieliczni mają wyższe wykształcenie z obszaru finansów, podatków czy prawa w tym zakresie. Obraz ten, widoczny przede wszystkim w małych gminach wiejskich, pogłębiają często niskie kwalifikacje wójtów – tworzy się w związku z tym układ niewykwalifikowanych kierowników w urzędach gmin, otaczających się urzędnikami często legitymującymi się wykształceniem średnim. Urzędnicy legitymujący się słabym przygotowaniem zawodowym, niewykwalifikowani, swoje trwanie na stanowisku zawdzięczają układom, odrzucają ryzyko i podporządkowują się decyzjom przełożonego, nawet gdy decyzje te wykraczają poza prawo. Niejednokrotnie można zauważyć, że system weryfikacji politycznej jest zastępowany nepotyzmem i partyjniactwem. To tłumaczy, że rządzący w gminach – a nie urzędnicy – w swoich opiniach odrzucają stwierdzenie, że o awansie decyduje przynależność partyjna, a nie wiedza i umiejętności – w tej mierze nic się nie zmieniło w całym badanym okresie. Administracja lokalna to nie wykwalifikowane kadry menadżerskie, ale lojalni wobec przełożonych urzędnicy. Osoby pełniące funkcje kierownicze w okresie budowania samorządów terytorialnych, podejmując się kierowania samorządami, chciały dokonać zmian na lepsze (uległy jednak otoczeniu, sytuacji), czas jednak pokazał, że idee te zostały odrzucone, o czym świadczą zaprezentowane wyniki badań.

## Bibliografia

- Bednarek, P., 2007, *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa.
- Główne założenia polityki kadrowej PZPR*, 1983, materiały III Plenum KC PZPR z 15 października.
- Kozłowski, A.J., 1991, *Kadra kierownicza administracji państwowej*, Wydawnictwo OTN, Ostrołęka.
- Kozłowski, A., 1995, *Samorząd terytorialny a demokracja w makroregionie północno-wschodnim Polski*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego, Ostrołęka.
- Kozłowski, A.J., 2001, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, wyd. 3 uzup., Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

- Kozłowski, A.J., 2012, *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Lachiewicz, S., 2007, *Menedżerowie w strukturach władzy organizacji gospodarczych*, PWE, Warszawa.
- Lisiecka, K., Papaj, T., 2009, *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice.
- Nogalski, B., Kozłowski, A.J., Czaplicka-Kozłowska, I.Z., 2014, *Teoria dobra wspólnego a zarządzanie publiczne w samorządzie terytorialnym*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna, nr 4.
- Penc, J., 2005, *Role i umiejętności menedżerskie: Sekrety sukcesu i kariery*, Difin, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
- Stępień, J., 2015, *Sen o Rzeczpospolitej*, Wiadomości Uniwersyteckie, nr 2/186, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U., nr 31, poz. 214.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych, Dz.U., nr 21, poz. 124.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, Dz.U., nr 88, poz. 985 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, Dz.U., nr 113, poz. 984 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, Dz.U., nr 223, poz. 1458.
- Zimbaro, P., 2008, *Efekt Lucyfera, Dlaczego dobrzy ludzie czynią zło*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.