

PRACOWNICY URZĘDÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ WOJEWÓDZTWA OSTROŁĘCKIEGO W ŚWIETLE BADAŃ SOCJOLOGICZNYCH

Sprawna administracja jest koniecznym warunkiem rozwoju państwa. Wadliwie funkcjonująca administracja staje się czynnikiem negatywnie wpływającym na rozwój życia społecznego i gospodarczego. Państwo socjalistyczne przejmując na siebie rolę organizatora masowych świadczeń na rzecz społeczeństwa, musiało dostosować strukturę administracji państwowej i jej wielkość do nowych wymogów. Jak dotychczas występowała tu zależność wprost proporcjonalna — wraz ze wzrostem roli państwa w życiu społeczeństwa i obywatela następowała rozbudowa aparatu administracyjnego, bezpośrednich wykonawców zadań państwa.

Szczególną rolę do spełnienia w tym procesie mają urzędnicy zatrudnieni w centralnych (Urząd Rady Ministrów i ministerstwa) i terenowych (wojewódzkich — urzędy wojewódzkie, miejskie — urzędy miejskie, miejsko-gminnych — urzędy miejsko-gminne, gminnych — urzędy gminne) urzędach organów administracji państwowej. Sprawność ich pracy ma wpływ na kształtowanie się opinii społeczeństwa o władzy ludowej. Jest ona tym bardziej pozytywna im urzędnicy lepiej wykonują swoje obowiązki.

Jakość pracy administracji państwowej zależy od właściwego ukształtowania struktury administracji, właściwego podziału zadań i kompetencji na poszczególne szczeble zarządzania i stanowiska oraz jakości kadr. Pośród tych determinantów sprawnego funkcjonowania administracji państwowej, najwięcej uwagi w opracowaniach naukowych poświęcono zagadnieniom formalno-prawnym, w publikacjach prasowych zaś — urzędnikom. Załatwiający konkretne sprawy w urzędach obywatele, nie wnikają w strukturę administracji czy złożoność zagadnień formalno — prawnych lecz dostrzegają urzędnika, który w ich przekonaniu powinien załatwić sprawę. W obiegowej opinii urzędnik, który nie potrafi załatwić wniesionej sprawy jest złym urzędnikiem. W opinii tej, zły stan państwa jest wynikiem niekompetencyjności urzędników oraz złej pracy urzędów i urzędników.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza zatrudnienia w urzędach administracji państwowej województwa ostrołęckiego. Poznanie procesów zachodzących w urzędach, szczególnie istniejącym od 12 lat Urzędzie Wojewódzkim w Ostrołęce, ma znaczenie dla uzyskania odpowiedzi na pytanie: co należy zrobić aby zapewnić przestrzeganie przez urzędników państwowych „Kodeksu powinności urzędników państwowych PRL”, aby ranga zawodu urzędnika odpowiadała potrzebom społecznym i była w pełni aprobowana i użyteczna?

Przystępując do sformułowania odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy mieć na uwadze, że województwo ostrołęckie — które w tym wypadku jest przedmiotem zainteresowania — mieści się w gronie województw o najniższym

wskazniku kadr z wyższym wykształceniem. Stopień zurbanizowania, liczba osób pracujących w rolnictwie, wykształcenie ludności, liczba placówek kultury itp., wyznaczają województwu jedno z końcowych miejsc w statystykach krajowych. Przyczyn tego należałoby szukać w polityce zaborczej XIX wieku. Nie poprawiły w stopniu wyraźnym oblicza tych terenów — porównując to do zachodnich i północnych połaci kraju — dokonania II Rzeczypospolitej i działania pierwszych lat Polski Ludowej.

Szczególnie intensywny rozwój Ostrołęki i województwa po 1975 roku nie zniwelował tych dysproporcji. Stąd wynika ogromna rola mieszkańców w intensyfikacji procesów gospodarczych i społecznych, a administracji państwowej w organizowaniu społeczeństwa do tych zmian.

Urzędnicy — rys historyczny

W Polsce rozwój nowoczesnych organów administracji państwa nastąpił dopiero za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego (1764–1795), a więc u schyłku I Rzeczypospolitej. Wtedy to ukształtowały się pierwsze centralne kolegialne organy władzy oraz pierwsze organy samorządu terytorialnego. W okresie tym po raz pierwszy wyodrębnił się państwowy zawodowy aparat urzędniczy. Jego liczebność, jak na ówczesne potrzeby była stosunkowo duża bo sięgająca tysiąca osób w okresie poprzedzającym obrady Sejmu Czteroleniego i około 1300 osób tuż przed rozbiorem Polski.

W początkowym okresie istnienia administracja państwowa zajmowała się głównie prowadzeniem poboru do wojska, organizowaniem kwater dla wojska, kontrolą ruchu i statystyką ludności, szkolnictwem, opieką społeczną, itd.

Proces samodzielnego kształtowania instytucji administracyjnych przerwany został wraz z rozbiorem Polski. Aparat urzędniczy podporządkowany został celom określonym przez państwa zaborcze. Eliminowanie urzędników Polaków z administracji, szczególnie ze stanowisk kierowniczych, następowało ze szczególną intensywnością po wielkich zrywach powstańczych — głównie po powstaniu styczniowym. Wiązało się to i było konsekwencją dużego zaangażowania urzędników po stronie władz powstańczych.

Kurpiowszczyzna znalazła się w obrębie oddziaływania władz carskiej Rosji. Rząd rosyjski a właściwie „Komitet Urządzający” powołany do „uporządkowania” Królestwa, robił wszystko, by ziemiom tym nadać charakter prowincji rosyjskiej. W 1865 r. w Ostrołęce i innych miastach Królestwa zniesiono rady miejskie. Od tego też roku naczelnikiem powiatu był Rosjanin. Burmistrz Polak posiadał bardzo ograniczony zakres działania, właściwie był administratorem miasta i wykonawcą zarządzeń naczelnika powiatu.¹

Czołowa pozycja naczelnika powiatu kierującego praktycznie całym życiem społeczno-gospodarczym, powodowała, że również inne stanowiska urzędnicze zajmowali Rosjanie. Wielu z nich zamierzało zatrzymać się na Kurpiowszczyźnie dłużej a nawet na stałe. Świadczy o tym liczba wybudowanych w tym okresie domów mieszkalnych przez nich bądź dla nich.

W okresie I wojny światowej, po 1915 r., stanowiska urzędnicze zajmowali Niemcy. Na czele władz miasta Ostrołęki stał burmistrz, najpierw Polak potem Niemiec.

Wraz z odzyskaniem niepodległości Ostrołęka włączona została do województwa białostockiego. Organami samorządowymi w tym okresie były: — rada miejska jako organ stanowiący i kontrolujący oraz jej komisje,

— zarząd miejski jako kolegialny organ zarządzający i wykonawczy zwany magistratem,

— burmistrz — jednoosobowy organ zarządzający i wykonawczy.

Rada miejska decydowała o płacach urzędników (było ich po 1938 r. 15) oraz określała zakres obowiązków na poszczególnych stanowiskach. Jak pisze Stanisław Załuska (wójt gminy Goworowo w latach 1933–1938), sytuacja finansowa urzędników uzależniona była od stanu finansowego gminy. Bywało i tak, że urzędnicy przez kilka miesięcy nie otrzymywali należnych im płac.²

Aparat urzędniczy II Rzeczypospolitej rekrutował się głównie z warstw inteligentnych, obszarnczych i wielkoprzemysłowych. Wraz z odchodzeniem od demokratycznych zasad życia społecznego następował proces rugowania z administracji osób związanych z lewicą społeczną bądź z nią sympatyzujących. Ze szczególną intensywnością proces ten dało się zaobserwować po przewrocie majowym, w okresie rządów sanacji. Aparat urzędniczy, organizacje i instytucje państwowe, wojsko, prorządowe związki zawodowe, stanowiły prawdziwą ostoję i podstawę sanacji. Spotkać można było często wśród urzędników postawy służalczości i lojalności wobec „góry” oraz schlebienia zwierzchnikom. Wszystko to prowadziło do rosnącego niezadowolenia szerokich mas społeczeństwa, do kształtowania się negatywnych opinii o urzędnikach.

U zarania Polski Ludowej dawna kadra urzędnicza kształtująca swoją postawę w okresie walki z lewicą społeczną, dążąca do zachowania starego ładu polityczno-ekonomicznego, wrogo nastawiona wobec nowych sojuszników Polski, w niewielkiej tylko liczbie nadawała się do wprowadzenia rewolucyjnych przemian w Polsce. Dawne szeregi administracji zastąpione zostały osobami wywodzącymi się z klas dotychczas wyzyskiwanych, robotnikami i chłopami. Dawali oni gwarancję, że ich praca i dążenia zgodne będą z polityką nowej władzy. Szeregami niedawnych robotników zapełniło się wojsko, aparat bezpieczeństwa i milicja. Następował masowy proces awansu społecznego tych klas. Brak wykształcenia i doświadczenia nadrabiali oni ofiarnością i zapałem.

W połowie września 1944 r. w wyzwolonym Czerwinie odbyło się pierwsze posiedzenie Powiatowej Rady Narodowej w Ostrołęce, w którym wziął udział delegat PKWN. Na posiedzeniu tym, obok wyboru prezydium PRN, starosty powiatowego i burmistrza miasta Ostrołęki, powołano wydziały: aprowizacji i odbudowy oraz rolny. We wrześniu 1946 r. swoją działalność rozpoczął sąd powiatowy, urząd skarbowy i inspektorat oświaty.³

Wraz z przejmowaniem nowych zadań oraz uspołecznianiem procesu zarządzania, następował systematyczny przyrost kadry urzędniczej. Nowe zadania były wynikiem przejęcia przez państwo socjalistyczne obowiązku kształtowania podstaw nowego porządku społeczno-prawnego.

Powstanie województwa ostrołęckiego przemieszało kadre urzędniczą. Byli pracownicy powiatów zasilili urzędy stopnia podstawowego, część z nich przeszła do instytucji i organizacji wojewódzkich a pozostali podjęli pracę w urzędzie wojewódzkim. Z nich to rekrutuje się prawie 21% urzędników aktualnie pracujących w urzędzie wojewódzkim. Rosnące wymogi, w tym konieczność spełniania roli centralnego ośrodka decyzyjnego spowodowały, że część urzędników z uwagi na brak kwalifikacji odeszła, część zaś podjęła naukę w systemie zaocznym. Znikoma liczba zatrudnionych w 1975 r. przyszła z urzędów wojewódzkich sprzed reformy podziału administracyjnego kraju. Na nich przede wszystkim spoczął obowiązek stworzenia nowej kadry i nowej wśród niej świadomości — odpowiadającej wymogom szczebla wojewódzkiego.

Analiza socjologiczno-statystyczna urzędników zatrudnionych w urzędach miast, miast i gmin oraz gmin woj. ostrołęckiego.

Województwo ostrołęckie podzielone jest na 4 jednostki miejskie, 5 miejsko-gminnych i 34 gminne. W granicach województwa jest 1036 sołectw.⁴ Zapewnienie sprawnego funkcjonowania tych jednostek terytorialnych jest podstawowym zadaniem urzędów terenowych organów administracji państwowej i zatrudnionych w nich urzędników. W 1986 r. w województwie ostrołęckim pracowało 1741 pracowników.⁵

TABELA NR 1. Zatrudnienie w urzędach administracji państwowej woj. ostrołęckiego w 1986 r.

Wyszczególnienie	województwo	urząd wojewódzki	urzędy miast	urzędy miast i gmin	urzędy gmin
ogółem	1882	585	218	208	871
stanowiska nierobotnicze:					
— pełnozatrudnieni	1772	523	201	191	807
— niepełnozatrudnieni	19	5	3	5	6
stanowiska robotnicze i pokrewne	141	57	14	12	58

Źródło: sprawozdania GUS Z-07 x za okres 1 styczeń–31 grudzień 1986 r.

Na jednego zatrudnionego w administracji państwowej w województwie przypadało 206 mieszkańców (w kraju — 259, bez szczebla centralnego — 295). Gdyby pominąć stanowiska robotnicze i pokrewne, to na jednego urzędnika w województwie ostrołęckim przypadało 222 mieszkańców. Bez szczebla wojewódzkiego na 1 zatrudnionego w urzędach miast, miast i gmin oraz gmin przypadało 381 mieszkańców (w kraju — 396). W urzędzie wojewódzkim (bez stanowisk robotniczych) pracowało 30,4 procent wszystkich urzędników (w kraju — 25,7%) to jest 2,2 proc. wszystkich zatrudnionych w gospodarce społecznej — w kraju 1,0% bez Urzędu Rady Ministrów i ministerstw.

TABELA NR 2. Zatrudnienie w urzędach terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego wg stanowisk w dniu 31 grudnia 1986 r.

Stanowisko	Liczba osób	% ogółu zatrudnionych
naczelnik (prezydent)	36	2,7
z-ca naczelnika (wiceprezydent)	9	0,7
sekretarz urzędu	40	3,1
kierownik referatu (wydziału)	249	19,0
starszy inspektor (z-ca kierownika wydziału)	175	13,4
inspektor	487	37,2
starszy referent	16	1,2
referent	225	17,2
robotnicy (pokrewni)	72	5,5
r a z e m	1308	100,0

Źródło: sprawozdania terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego — dokumenty w Wydziale Organizacyjnym, Kadr i Szkolenia Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce.

Stosunkowo duża liczba urzędników w województwie w porównaniu do liczby mieszkańców oraz zatrudnionych w gospodarce społecznej wynika z tego, że województwo ostrołęckie charakteryzuje się niskim wskaźnikiem zaludnienia na 1 km² oraz zdecydowaną przewagą liczby osób pracujących w gospodarstwach prywatnych a więc w tzw. sektorze nieuspołecznionym. Liczba spraw i problemów wnoszonych przez rolników indywidualnych w wojewódz-

twie jest stosunkowo największa. Niekorzystny jest natomiast, z uwagi na decydującą rolę urzędów stopnia podstawowego, wskaźnik zatrudnienia w urzędzie wojewódzkim (stosunek liczby zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim do urzędów stopnia podstawowego) — o blisko 5% wyższy niż średnia krajowa.

Wg stanu w dniu 31 grudnia 1986 roku w urzędach terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego pracowało łącznie 1308 pracowników. Różnice w liczbach w tabelach nr 1 i 2 wynikają z dużej płynności kadr, vacatów, urlopów wychowawczych i bezpłatnych itp. Z tabeli nr 2 wynika, że stanowiska naczelników nie były obsadzone w 7 jednostkach, z-ców naczelników w 1 jednostce i sekretarzy urzędów w 2 jednostkach. Zwraca uwagę w sprawozdaniach przekazanych przez naczelników mała liczba organów administracji państwowej o właściwości szczególnej w jednostkach gminnych. Organami tymi są zazwyczaj inspektorzy oświaty i wychowania, kierownicy referatów rolnictwa i kierownicy referatów budownictwa i gospodarki komunalnej. W pozostałych działach funkcję organów administracji państwowej o właściwości szczególnej pełnią naczelnicy — będąc przede wszystkim organami administracji państwowej o właściwości ogólnej.

TABELA NR 3. Urzędnicy zatrudnieni w urzędach miast, miast i gmin, gmin z wykształceniem wyższym w dniu 31 grudnia 1986 r.

Rodzaj jednostki administracyjnej	Liczba osób	Procent ogólnej l. zatrudnionych	Średnio na jeden urząd
urzędy: miast	47	20,2	11,7
miast i gmin	28	13,2	5,6
gmin	81	9,4	2,4
razem	156	11,9	3,6

Źródło: sprawozdania toap.

Powodów tego, że naczelnicy gmin spełniają jednocześnie rolę organu o właściwości ogólnej i szczególnej szukać należy w kwalifikacjach kadry urzędniczej gmin. Aż 2 naczelników miast i gmin i 12 naczelników gmin legitymuje się tylko wykształceniem średnim. W 5 jednostkach administracyjnych kierujący sprawami oświaty i wychowania (inspektorzy oświaty i wychowania) mają wykształcenie średnie. W urzędach gmin w Jednorozcu, Troszynie, Zatorach oraz w urzędzie miasta i gminy Chorzele żaden z urzędników nie legitymuje się dyplomem wyższej uczelni (w 1984 r. w Krzynowłodze Małej i Łysych).

Aby zapewnić właściwe funkcjonowanie urzędów terenowych organów administracji państwowej szczebla gminnego, należy zatrudnić w nich osoby z wyższym wykształceniem na następujących stanowiskach:

- naczelnik gminy,
- zastępcy naczelnika gminy (zależnie od wielkości jednostki),
- sekretarz urzędu gminy,
- inspektor oświaty i wychowania,
- zastępca inspektora oświaty i wychowania,
- kierownik referatu rolnictwa,
- zastępca kierownika referatu rolnictwa,
- kierownika referatu budownictwa, dróg i gospodarki komunalnej.

Dla zapewnienia niezbędnej ilości kadr z wyższym wykształceniem dla urzędów gmin (minimum 5 osób), należałoby średnio podwoić liczbę urzędników legitymujących się wykształceniem wyższym. Brak wysokowykwalifikowanych

kadr jest przyczyną dużej fluktuacji wśród naczelników. Od początków województwa do końca 1986 r. w 34 urzędach gmin pracowało łącznie 113 naczelników, co oznacza, że przeciętnie naczelnik na swoim stanowisku pracował mniej niż 4 lata. W szeregu wypadkach brak wsparcia ze strony słabo przygotowanych urzędników i tym samym konieczność zajmowania się wszystkim, nawet najdrobniejszymi sprawami, olbrzymia ilość zadań będących wynikiem sytuacji kryzysowej, złożoność spraw i problemów pogłębiła ilością niespójnych rozwiązań formalno-prawnych, ograniczona możliwość poznawcza człowieka, często wiek nie pozwalający na szczególnie intensywne eksploatowanie organizmu wobec rosnącej ilości zadań administracyjnych, społeczno-gospodarczych i politycznych, niskie płace, często stałe zamieszkanie poza terenem kierowanej jednostki oraz niedostateczna ilość środków przeznaczonych do wykonania nakreślonych celów sprawiają, że brakuje kandydatów na stanowiska naczelników, stanowiska mającego podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania całych organizmów gminnych.

TABELA NR 4. Przynależność partyjna oraz liczba młodych urzędników na stanowiskach kierowniczych w urzędach administracji stopnia podstawowego wg stanu w dniu 31 grudnia 1986 r.

Stanowisko	Ogółem	PZPR		ZSL		do 34 lat włącznie	
		liczba	%	liczba	%	liczba	%
naczelnik (prezydent)	36	30	83,3	5	13,9	3	8,3
z-ca naczelnika (wiceprezydent)	9	7	77,8	2	22,2	3	33,3
sekretarz urzędu	40	28	70,0	8	20,0	11	27,5
kierownik referatu (wydziału)	249	x	x	x	x	68	27,3

x — brak danych

Źródło: sprawozdania toap.

W 1986 r. naczelnikami były 2 kobiety, w gminie Ostrów Mazowiecka i Szelków. Na 1308 zatrudnionych w urzędach stopnia podstawowego aż 75% stanowiły kobiety. Liczba pracujących w administracji państwowej na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych młodych kobiet, wobec problemów wiążących się z prowadzeniem gospodarstwa domowego i koniecznością wykonywania swojej funkcji w niewymiernym czasie pracy (zebrania wiejskie odbywają się zazwyczaj wieczorami) tworzy szereg barier, które bardzo trudno pokonać jest młodej kobiecie. Młode urzędniczki legitymują się zazwyczaj ukończonym liceum ogólnokształcącym lub technikum rolniczym. Wraz z podjęciem pracy muszą one zdobywać wiedzę, której nie zdobyły w szkołach średnich.

W urzędach stopnia podstawowego młodzi urzędnicy w wieku do 24 lat włącznie stanowili 53,5% ogółu zatrudnionych. Jest to ogromny skarb pozwalający żywić nadzieję, że kadra ta w niedalekiej przyszłości po uzyskaniu niezbędnego doświadczenia oraz kwalifikacji zawodowych i ogólnych przejmie kierowanie w jednostkach podstawowych. Nakłada to również obowiązek prowadzenia w sposób ciągły i konsekwentny procesu adaptacji społeczno-zawodowej, by kadry te nie odeszły do innych zakładów pracy.

Przeważająca część urzędników rozpoczęła pracę zawodową w drugiej połowie lat 70-tych. Nabrała ogromnego doświadczenia w latach głębokiego kryzysu politycznego i gospodarczego. Największa rotacja kadry wystąpiła wśród najmłodszych urzędników, przy tym najbardziej niepokojącym jest odchodzenie z administracji młodych urzędników z wyższym wykształceniem.

TABELA NR 5. Staż pracy pracowników urzędów toap
wg stanu na dzień 31 grudnia 1986 r.

Liczba lat pracy	Liczba osób	% ogółu zatrudnionych
do 1 roku	157	12,0
2 lata	194	14,8
3 lata	85	6,5
4 lata	73	5,6
5 lat	49	3,9
powyżej 5 lat	750	57,3

Źródło: sprawozdania toap.

Analiza socjologiczno-statystyczna pracowników zatrudnionych w Urzędzie Wojewódzkim w Ostrołęce.

Podjęta w 1975 r. decyzja o nowym podziale administracyjnym kraju postawiła, szczególnie przed nowymi ośrodkami wojewódzkimi, zadanie przejęcia i zorganizowania struktur zarządzających całą sferą życia społeczno-gospodarczego nowoutworzonego organizmu. Ostrołęka, tak jak wiele podobnych miast, które awansowały do grona stolic województw, nie była przygotowana do przejęcia roli centralnego ośrodka. Brak bazy do pomieszczenia instytucji i organizacji szczebla wojewódzkiego, brak dostatecznej liczby przygotowanej kadry oraz brak dostatecznej infrastruktury miejskiej przez wiele lat determinował i nadal wpływa na oblicze całego województwa. Pomimo podwojenia liczby mieszkańców, powstania nowych zakładów przemysłowych, instytucji, szkół itp., Ostrołęka w opinii wielu osób nadal mieści się w gronie miast prowincjonalnych. Z wielkim trudem postępuje proces kształtowania się więzi regionalnej, mały jest napływ kadr z zewnątrz. Jak dotychczas Ostrołęka nie spełnia roli centralnego ośrodka kultury i nauki.

Wraz z podniesieniem do rangi stolicy województwa obserwowano się napływ ludności z okolicznych miast i wsi. W osiedlach i zakładach Ostrołęki spotkali się obcy sobie ludzie, mający ambicje mieszkańców wielkiego miasta i jednocześnie mający świadomość małomiasteczkową i wiejską. Kształtujące się więzi opierają się głównie o zakład pracy oraz — co było widoczne w początkach istnienia województwa — poprzednie miejsce zamieszkania. Jak w okresie wielkich emigracji i migracji, następowało przemieszczanie całych grup. Kierownik na każdym szczeblu często proponował pracę znajomym z tej samej miejscowości. Wobec braku rąk do pracy, ogromnej liczby nowych miejsc pracy w instytucjach i organizacjach wojewódzkich, nie zwracano często uwagi na kwalifikacje nowoprzyjmowanych.

Podobne zjawisko zaobserwować można w urzędzie wojewódzkim, w jego początkowym okresie rozwoju. Z analizy poprzednich miejsc pracy obecnie zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim wynika, że były całe wydziały przeniesione z urzędów powiatowych lub zatrudniające osoby z jednej miejscowości. Ślady tego są nadal widoczne wśród grupy urzędników pracujących od 1975 r.

Ponad 20% aktualnie zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim pracuje od początku powstania województwa. Są to najczęściej byli pracownicy urzędów powiatowych i miejskich, które znalazły się w granicach województwa ostrołęckiego. Pracownicy ci legitymują się najczęściej średnim wykształceniem. Tylko nieliczna część tej grupy urzędników podjęła naukę w trzyletnim studium ad-

ministracyjnym, dającym dyplom wyższej uczelni. Do 1980 r. włącznie podjęło pracę 34,5% aktualnie zatrudnionych. Od 1982 r. notuje się największą fluktuację kadr, średnio w każdym roku odchodziło około 15% zatrudnionych. Decyzja 1984 r. o włączeniu do administracji państwowej (zespólonej) części administracji niezespólonej spowodowała przyjęcie do pracy w urzędzie wojewódzkim aż 220 pracowników. Analizując zatrudnienie w latach 80-tych, należy podkreślić ciągłą zmianę struktur urzędu wojewódzkiego, tworzenie nowych wydziałów, likwidacja innych — częste powracanie do poprzednich rozwiązań strukturalnych. Nie sprzyjało to stabilizacji zatrudnienia.

TABELA NR 6. Zatrudnienie oraz rotacja kadr w urzędzie wojewódzkim w latach 1975–1986 (wg stanu w dniu 31 grudnia)

Rok	Zatrudnienie ogółem	Liczba osób, która podjęła pracę w urzędzie wojewódzkim	Liczba osób, które odeszły z urzędu wojewódzkiego	Rok podjęcia pracy przez aktualnie pracujących (ilość osób)
1975	352	365	13	109
1976	357	46	41	5
1977	378	90	70	23
1978	371	43	50	13
1979	379	49	41	13
1980	368	29	40	8
1981	371	39	36	12
1982	385	95	81	41
1983	384	77	78	32
1984	537	220	67	146
1985	542	83	78	63
1986	530	70	82	65
Razem		1.207	677	530

Opracowano na podstawie rejestrów zatrudnienia za lata 1975–1986. Dokument w Wydziale Organizacyjnym, Kadr i Szkolenia Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce.

W omawianym okresie pracę w urzędzie wojewódzkim podjęło łącznie 1207 pracowników, średnio każdy urzędnik przepracował 4 lata (46,5 miesiąca). 677 osób, które odeszły z pracy w urzędzie pracowało średnio 3 lata (36,4 miesiąca). Obecnie zatrudnieni pracują w urzędzie wojewódzkim przeciętnie 5 lat (59,5 miesiąca). Należy podkreślić wysoką fluktuację kadr, gdyby podstawą była tylko liczba zatrudnionych, to co 5 lat wymieniała się kadra zatrudniona w urzędzie.

Wśród obecnie zatrudnionych, 62,8% stanowią kobiety. W porównaniu do liczby zatrudnionych mężczyzn w latach 1975–1986 kobiety (z uwagi na liczbę zatrudnionych kobiet w poszczególnych latach) rzadziej odchodziły z pracy — łącznie 51,4% wszystkich, którzy odeszli.

Wśród osób, które odeszły z pracy w urzędzie przed 31 grudnia 1986 r. tylko 14 osób zostało przeniesionych służbowo do innej pracy, 1 osoba odeszła do wojska, 17 przeszło na emeryturę i 5 na rentę a 7 osób zmarło. Aż 633 osoby (93,5%) przeszły na zasadzie porozumienia stron, a więc za zgodą kierownictwa urzędu. Tylko 79 osób przeszło do pracy w innym wydziale — nie wiązało się to zazwyczaj z procesem tzw. awansu poziomego. Wśród 677 osób, które odeszły z pracy w urzędzie, tylko 80 osób było awansowanych na wyższe stanowisko, 3 osoby przesunięto na stanowisko niższe. Wśród obecnie zatrudnionych 122 osoby awansowano i 4 osoby przesunięto na niższe stanowisko. W porównaniu do bar-

dzo wysokiej fluktuacji kadr zastanawia bardzo niski procent osób, które awansowano na wyższe stanowisko. Do rzadkości należało awansowanie z-cy dyrektora wydziału na dyrektora, jeszcze rzadziej awansowano inspektora lub starszego inspektora wojewódzkiego na zastępcę dyrektora wydziału.

TABELA NR 7. Przynależność partyjna zatrudnionych w Urzędzie Wojewódzkim w Ostrołęce w latach 1975-1986.

Wyszczególnienie	Liczba osób, które odeszły z pracy	Liczba osób aktualnie pracujących
PZPR	227	160
ZSL	30	33
SD	8	6
bezpартyjni	412	331

Opracowano na podstawie rejestrów zatrudnienia za lata 1975-1986.

Podstawowa część kadry urzędu wojewódzkiego pracującej na kierowniczych stanowiskach bądź stanowiskach samodzielnych, należała i należy do PZPR. Urzędnicy należący do organizacji politycznych w dużej części wchodzi w skład aktywów wojewódzkiego tych organizacji.

Stopień wykształcenia kadry kierowniczej oraz pracującej na samodzielnych stanowiskach (zob. tabela nr 8) jest bardzo niski. Aż 31% tej kadry nie legitymuje się ukończonymi studiami. 61,4% inspektorów wojewódzkich ukończyło tylko średnią szkołę. Obecnie zatrudnionych jest w urzędzie wojewódzkim 186 osób z wykształceniem wyższym. Na 677 osób, które odeszły z pracy w latach 1975-1986 aż 44,3% legitymowało się dyplomem wyższej uczelni. Można przyjąć, że osoby te — w przeważającej części ludzie młodzi — po zdobyciu doświadczenia w administracji państwowej, uzyskaniu kwalifikacji zawodowych, podjęły pracę w instytucjach i organizacjach mających swoją siedzibę w Ostrołęce. Szczególnie niepokoić może fakt, że częstym powodem odejścia były niskie płace oraz mała możliwość awansu zawodowego i tym samym finansowego w urzędzie wojewódzkim. Średnia płaca w urzędzie w końcu 1986 r. wyniosła 17.535 zł — krajowa w gospodarce społecznej 24.095 zł.

TABELA NR 8. Urzędnicy urzędu wojewódzkiego wg stanowisk — bez robotników i pokrewnych w dniu 31 grudnia 1986 r.

Stanowisko wymienione i równorzędne	Liczba osób, które odeszły z pracy	Aktualnie zatrudnionych				
		liczba *	liczba **	średnia płaca	wykształcenie ***	
					wyższe	średnie
dyrektor	24	25	27	28.640	24	3
z-ca dyrektora	39	36	36	27.175	34	2
starszy inspektor wojewódzki	95	71	71	20.928	77	11
inspektor wojewódzki	127	105	106	19.616	39	62
starszy inspektor	105	125	126	16.973	—	—
inspektor	87	86	71	15.568	—	—
starszy referent	60	30	30	13.200	—	—
referent	108	50	42	11.507	—	—

Źródło:

* — według wykazu zawartego w rejestrze zatrudnionych w latach 1975-1986

** — według wykazu stanowisk pracy opracowanego przez Wydział Organizacyjny Kadr i Szkolenia na dzień 31.XII.

*** — według stanu na dzień 1 września 1986 r.

Jak zostało to wielokrotnie stwierdzone, podstawowe znaczenie w pracy z kadrami ma właściwe prowadzenie procesu adaptacji społeczno-zawodowej młodych urzędników. Odrzucić należy powszechnie formułowany pogląd, że młodzi nie nadają się do kierowania, że posiadają zbyt małe doświadczenie życiowe i zawodowe. Przeważająca część podejmujących pracę w administracji państwowej legitymuje się lepszym przygotowaniem ogólnym od już pracujących. Nowozatrudnieni młodzi pracownicy wnoszą nowe spojrzenie na rolę i zadania administracji. Na przekór rutynie i wygodnictwu nie chcą godzić się ze stereotypami, są niespokojni i często wypowiadają krytyczne opinie o funkcjonowaniu całej struktury administracyjnej. Prezentowaną postawą często popadają w konflikt z otoczeniem. Często zarzuca się im brak lojalności, konfliktowość i zarozumiałość. Tym samym uniemożliwia się im możliwość awansu, zniechęca do aktywności a często staje się to powodem odejścia z urzędu. Mała stąd jest liczba osób młodych na stanowiskach kierowniczych oraz w rezerwie kadrowej na stanowiska kierownicze — na 26 osób zaliczonych do rezerwy kadrowej tylko 6 osób było w wieku do lat 34 włącznie.

TABELA NR 9. Młoda kadra w urzędzie wojewódzkim i urzędach toap wg stanowisk — stan w dniu 1 września 1986 r.

Stanowisko	Liczba zatrudnionych		Średnia wieku na stanowisku w latach
	ogółem	w wieku do 34 lat włącznie	
dyrektor	27	0	48,0
z-ca dyrektora	36	3	42,3
st. insp. wojewódzki	88	13	44,0
inspektor wojewódzki	101	26	44,0
naczelnik	40	4	43,0
z-ca naczelnika	10	2	41,0
sekretarz urzędu	42	11	40,5

Źródło: na podstawie akt osobowych.

TABELA NR 10. Dominujące zawody urzędników zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim

zawód wyuczony	Liczba osób	
	które odeszły z pracy	aktualnie zatrudnionych
nauczyciel	65	33
prawnik	31	13
ekonomista	106	96
administratywista	41	33
budownictwo	61	57
mechanik	19	20
rolnik	72	91
geodeta	10	29
bez zawodu	162	86

Źródło: według rejestru zatrudnionych w latach 1975–1986.

Urzędnicy o sobie i swojej pracy

Na wstępie należy podkreślić bardzo małą ilość badań socjologicznych prowadzonych wśród urzędników zatrudnionych w urzędach administracji państwowej. Nie można spotkać we współczesnych opracowaniach naukowych w

Polsce, pozycji odrębnie traktującej o urzędnikach w świetle badań empirycznych. Na przełomie lat 50-tych i 60-tych Krystyna Lutyńska prowadziła m.in. badania wśród urzędników łódzkich.⁶ W drugiej połowie lat 70-tych Krystyna Bolesta-Kukułka m.in. w Ostrołęce prowadziła badania nad systemem motywacyjnym pracowników administracji terenowej.⁷ W różnych kontekstach, dla potrzeb Urzędu Rady Ministrów, badania prowadzą pracownicy naukowcy oraz uczący się w Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej. Podjęta przez autora niniejszego opracowania próba dokonania analizy socjologiczno-statystycznej i badań nad kulturą polityczną kadry kierowniczej administracji państwowej w województwie ostrołęckim jest dążeniem do wypełnienia tej luki.

Wykonane na zlecenie Komitetu Zakładowego PZPR badania o roli podstawowych organizacji partyjnych wśród pracowników urzędu wojewódzkiego, dają przybliżony obraz prezentowanych przez urzędników poglądów. Dużo głębiej w sferę postaw urzędników sięga przeprowadzona na przełomie stycznia i lutego 1987 r. ankieta wśród kadry kierowniczej administracji państwowej w województwie. Jednak z powodu braku ostatecznych obliczeń, w tej części opracowania zaprezentowane zostaną niektóre wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w kwietniu 1987 r. wśród 232 pracowników urzędu wojewódzkiego z inicjatywy Komitetu Zakładowego PZPR.

W badanej populacji było:

— 40,9 %	— członków PZPR
— 6,9 %	— członków ZSL
— 4,3 %	— członków SD
— 47,9 %	— bezpartyjnych
— 34,5 %	— osób w wieku do lat 34 włącznie
— 35,8 %	— od 35 do 44 lat
— 23,7 %	— od 45 do 54 lat
— 6,0 %	— powyżej 55 lat

Celem przeprowadzenia badań było uzyskanie opinii pracowników urzędu wojewódzkiego o roli i miejscu organizacji partyjnej w rozstrzygnięciu wszystkich istotnych kwestii administracji. Odpowiedź na pytanie jakie są m.in. skutki realizowanej w administracji państwowej polityki kadrowej (na przykładzie województwa ostrołęckiego) została udzielona wcześniej w niniejszym opracowaniu. Poniżej zaprezentowane zostaną opinie urzędników oraz sformułowane przez nich propozycje rozwiązania zasygnalizowanych problemów.

W opinii 49,2% wszystkich indagowanych, pracownicy bez względu na przynależność partyjną są traktowani na równi w awansowaniu na wyższe stanowiska, w podwyżkach płac, ocenie pracy i zapewnieniu lepszych warunków do wykonywania zadań służbowych. Pogląd ten podzieliło 65,2% członków PZPR. Ogółem 14,8% nie wypowiedziało się w tej kwestii.

Z zaprezentowanej wcześniej analizy socjologiczno-statystycznej wynika, że podstawowa część kadry kierowniczej w urzędzie wojewódzkim to członkowie PZPR. Oni też stanowią najbardziej aktywną społecznie i najlepiej przygotowaną grupę urzędników. Ma to bezpośredni wpływ na wysokość uposażeń, ocenę pracy oraz zapewnienie warunków do wykonywania zadań.

Jedną z metod usprawnienia administracji jest doskonalenie systemu kształcenia kadry urzędniczej. Obok pogłębienia ich wiedzy fachowej, szkolenie winno dostarczyć niezbędnej wiedzy o procesach przemian całej struktury społecz-

no-ekonomicznej kraju oraz podstawowej wiedzy ideologicznej, politycznej i społecznej.

Oceniając wpływ i rolę podstawowych organizacji partyjnych w podejmowaniu i rozwiązywaniu spraw istotnych urzędu i zatrudnionych w nim pracowników, aż 52,1% indagowanych uznało, że wpływ ten jest bardzo mały. Podobną opinię wyrazili członkowie PZPR.

Interpretując wyniki badań, należy najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy są one odzwierciedleniem stanu rzeczywistego, czy są zbiorem opinii o tym jak powinno być czy może są obrazem subiektywnych odczuć? Na postawy urzędników ma wpływ krytyka wpływająca z dużej liczby artykułów prasowych, radia i telewizji oraz krytyka organizacji systemu politycznego. Niekiedy stwierdzone niewłaściwe zachowanie urzędników uogólnia się na całą kadrę pracowników administracji państwowej, złe przykłady pracy urzędu odnosi się do wszystkich urzędów. Bardzo często bywa i tak, że te same instytucje i organizacje, które krytykują urzędy i urzędników na przykład za biurokracyzm, nakładają kolejne zadania pogłębiające biurokracyzm. Prowadzi to do kształtowania się wśród urzędników określonej świadomości, rośnie dezaprobatą dla poszerzającej się liczby przepisów oraz ograniczania inicjatywy i swobody w podejściu do spraw obywateli. Wraz z tym narastają oczekiwania i pretensje urzędników do podmiotów życia społeczno-politycznego. Kierowane są one bezpośrednio (co leży w naturze człowieka) do najbliższych, do komitetu zakładowego, podstawowej organizacji partyjnej, sekretarza, dyrektorów wydziałów i kierowników urzędu. Warto również zwrócić uwagę na to, że obok spełniania funkcji reprezentanta państwa urzędnicy są zwykłymi ludźmi. Ich sytuacja materialna jest skromna. Poddani są stałej kontroli ze strony społeczeństwa, ich życie prywatne często trudno jest oddzielić od pracy.

Wyniki badań omówione zostały na posiedzeniu komitetu zakładowego w urzędzie wojewódzkim i na zebraniach w podstawowych organizacjach partyjnych. Odpowiedź na pytanie, co należy zrobić aby usprawnić pracę administracji i poprawić warunki pracy urzędników udzielona została przez samych badanych. 75% — najwięcej — indagowanych opowiedziało się za ograniczeniem ilości zbędnej w ich mniemaniu dokumentacji, a 65,9% za ograniczeniem liczby przepisów i uproszczeniem trybu załatwiania spraw. Na trzecim miejscu — 65,5% — znalazł się postulat podniesienia płac urzędnikom i na piątym (61,2%) poprawy warunków pracy. 62,9% indagowanych stwierdziło konieczność ograniczenia liczby narad.

W odniesieniu do polityki kadrowej, 50,9% osób opowiedziało się za zatrudnieniem w administracji państwowej osób posiadających właściwe przygotowanie a 60% (6 miejsce wśród 20 zaproponowanych działań) za przestrzeganiem zasady łączenia wysokości wynagrodzenia z efektywnością i ilością wykonywanych zadań.

Dogłębne przeanalizowanie wszystkich elementów składających się na obraz współczesnej administracji wymaga wielu studiów. Zamiarem autora niniejszego opracowania było ukazanie niektórych aspektów zagadnienia, jakim jest pracownik administracji państwowej.

Prowadzone w kraju badania, w tym wśród kadry kierowniczej urzędów organów administracji państwowej przez autora opracowania, są jak dotychczas tylko próbą nowego spojrzenia na urzędników i zarazem postulatem wskazującym na potrzebę odrębnego i kompleksowego podejścia do urzędu i pracowników tego urzędu.

Zaprezentowane w opracowaniu wyniki wskazują na bardzo wysoką fluktuację kadr w administracji państwowej. Odnosi się to głównie do młodej kadry i jest wynikiem wad w realizacji programu adaptacji społeczno-zawodowej. Urzędnicy to przede wszystkim kobiety i to młode kobiety. Podejmują niejednokrotnie pracę tuż po ukończeniu szkoły, pracując zakładają rodzinę, wychowują dzieci, prowadzą gospodarstwo domowe. Swój czas dzielą pomiędzy urzędem, sklepem i domem.

Stałym procesem doskonalącym pracę administracji państwowej winno być przesuwanie coraz większego zakresu uprawnień i obowiązków na szczebel podstawowy. Wraz z tym musi zwiększać się liczba wysoko kwalifikowanych kadr w urzędach stopnia podstawowego. Aby proces ten przebiegał bez większych zakłóceń, należy przede wszystkim zapewniać odpowiednie warunki pracy i życia (szczególnie mieszkania i płace) kadrze urzędniczej. Wraz z realizacją tych zadań następować wienien wzrost wymagań. Odwrócenie tej relacji pogłębi niekorzystne tendencje występujące w administracji.

Postulując stworzenie silnej, skutecznie działającej administracji, o dużym aurytetycie w społeczeństwie, należy pamiętać, że wspomniane cechy zależą głównie od tego, jaką dysponujemy kadrą urzędniczą, jakimi charakteryzuje się ona walorami, zarówno od strony przygotowania merytorycznego jak i posiadanych cech osobowych.

¹ Z. Niedziałkowska, Ostrołęka — dzieje miasta, Mazowiecki Ośrodek Badań Naukowych, Warszawa 1975, s. 179-180.

² Zadłużenie gminy Goworowo wg stanu na dzień 16 października 1933 r. wynosiło ok. 250 tys. zł. Stanisław Zahuska. Wójt gminy Goworowo w latach 1933-1938. Wspomnienia. Rękopis w posiadaniu rodziny S. Zahuski.

³ J. Kijowski, Walka o utrwalenie władzy ludowej w powiecie ostrołęckim w latach 1944-1948 ze szczególnym uwzględnieniem Polskiej Partii Robotniczej, W: Tradycje i współczesność ruchu lewicowego w rejonie łomżyńskim. Komitet Wojewódzki PZPR w Łomży — Wojewódzki Ośrodek Kształcenia Ideologicznego, Łomża 1979, pod redakcją Henryka Białobrzeskiego.

⁴ Dziennik Urzędowy Województwa Ostrołęckiego Nr 7 z dnia 27 czerwca 1986 r., poz. 174.

⁵ Sprawozdanie zbiorcze GUS Z-07 x za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1986 r.

⁶ Zob. K. Lutyńska, Pozycja społeczna urzędników w Polsce Ludowej. Łódzcy urzędnicy w świetle badań socjologicznych. Wrocław 1961 r.

⁷ K. Bolesta-Kukułka. Motywacje pracowników administracji państwowej. W: Sprawność funkcjonowania terenowej administracji państwowej, PWN Warszawa 1974.