

Kozłowski, Andrzej J.

Kreowanie elit kierowniczych u schyłku Polski Ludowej : (wybrane aspekty z analiz badań ostrołęckich)

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 4, 15-26

1990

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KREOWANIE ELIT KIEROWNICZYCH U SCHYLKU POLSKI LUDOWEJ (Wybrane aspekty z analizy badań ostrołęckich)

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, realizowane przez nich cele i przyjmowane zasady działania mają wymiar zobiektywizowany. Oznacza to stałe dążenie kierowników życia publicznego do utrzymania społecznej legitymacji, zatem do wygrywania kolejnych wyborów, które weryfikują wszystkie odstępstwa od wartości uznawanych przez większość wyborców. Mechanizm demokratycznego doboru kadr eliminuje elity podporządkowujące działania przede wszystkim ochronie swoich pozycji, bez liczenia się z uznawanymi społecznie zasadami.

Jesteśmy w stanie tak zdefiniowany mechanizm uznać za słuszny i normalny. Idealizowaniem byłoby jednak twierdzenie, że są państwa, w których demokratyczne zasady kreowania elit władzy przebiegają bez większych czy chociażby mniejszych zakłóceń. Nakazuje to ostrożność w wydawaniu opinii o tym, co jest, a co nie jest demokratyczne. Można bowiem niejednokrotnie zauważyć sytuację, w której słowa "demokracja" używa się do walki z przeciwnikami politycznymi, przy czym — co bywa nawet i śmieszne — dwie strony obrzucają się inwektywami o antydemokratyczność, czy gdzie indziej o populizm.

Co zatem sprawia, że jedni czują się demokratami większymi niż inni, mimo że funkcjonują u nich mechanizmy mniej demokratyczne?

Pozostając w obrębie kwestii kreowania elit rządzących można założyć, że demokracja odnosi się do aprobowanych społecznie mechanizmów doboru osób na stanowiska publiczne. Ma to swoje uzasadnienie w praktyce stosowanej w wielu systemach rządzenia. Jeśli bowiem uznamy, że referendum czy wybór bezpośredni są najbardziej demokratycznymi formami, to np. czy wybór prezydenta USA (pośredni) jest mniej demokratyczny od wyboru prezydenta Francji (bezpośredni)? Czy system, w którym konstytucję uchwała parlament jest mniej demokratyczny od systemu, w którym przyjmuje się ją w powszechnym referendum?

Podstawowe znaczenie w ocenie demokracji systemu, gdy uznamy, że aprobatą społeczną jest miernikiem tej oceny, ma kultura polityczna społeczeństwa. Będziemy ją tu rozumieć jako całokształt indywidualnych postaw i orientacji społeczeństwa żyjącego w jakimś systemie rządzenia. Jest to zatem sfera subiektywna, leżąca u podstaw działań politycznych i nadająca im znaczenie¹. W obrębie tak rozumianej kultury politycznej mieszczą się, obok wartości i celów politycznych oraz instytucji i ich roli w systemie, także metody działania i reguły postępowania członków elit i społeczeństwa. Stosunek ludzi do kształtu systemu politycznego, do władzy, ma w tych rozważaniach podstawowe znaczenie i nadaje kulturze politycznej jej aktywny wymiar.

Problem komplikuje się, gdy zechcemy ocenić demokrację w doborze osób do elit rządzących w sytuacjach dla państwa i narodu szczególnych. W sytuacjach, które nakazują podejmowanie środków nadzwyczajnych, tak jak w przypadku Polski odchodzącej od systemu politycznego okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Jest prawidłowością okresu rewolucyjnego stosowanie nadzwyczajnych zasad przy doborze osób na stanowiska kierownicze. Każda rewolucja, ulegając mechanizmom zrodzonym przez populizm, wyносиła na najwyższe stanowiska swoje najukochańsze dzieci, wierne jej ideałom, agresywne, walczące i natchnione energią i chęcią zmian. Paradoxem historii jest, że dzieci te najczęściej ten sam populizm oraz mechanizmy rewolucji niszczyły, uśmiercały, wtrącały do więzień czy odpychały.

Ludzie walki, emocjonalnie związani z nowymi wartościami, albo pozostają w elitach rządzących — to tworzy zazwyczaj totalitaryzm, albo ustępują miejsca racjonalistom, ludziom nie od walczenia, ale rządzenia w państwie praworządnym, w którym władza zaczyna zdobywać społeczną legitymację, nadawaną przez obywateli zmęczonych czasem walki, burzenia i radykalnych zmian.

Czy Polska poddana zostanie takim doświadczeniom, dowiemy się w najbliższym czasie. Sceptycznie jednak należy odnieść się do twierdzeń, że u nas będzie inaczej, że demokracja będzie się rozszerzała i to zapobiegnie grożącemu autokratyzmowi. W kulturze naszego narodu można odnaleźć uzasadnienie dla odwrotnych przywidowań — nie będzie to z pewnością korzystne dla kraju, będzie zaś korzystne dla przemian świadomościowych ludzi i elit rządzących.

Zasady kreowania elit kierowniczych

Interesującym zjawiskiem końca lat 80-tych były zmiany, jakie udało się zauważyć w praktyce doboru osób do elit rządzących i na stanowiska kierownicze. Ostatnie lata tej dekady coraz wyraźniej ukazywały załamywanie się ideałów socjalistycznych i narastanie poparcia dla opozycji głoszącej zburzenie niechcianego porządku. Wybory parlamentarne udokumentowały, jak potężne było zdeterminowanie ludzi, a granice dezaprobaty przebiegały zgoła inaczej niż wskazywałyby na to układy polityczne — przynajmniej te formalne.

Ciekawą materią badawczą tego okresu była administracja państwowa. W całym okresie Polski Ludowej badania naukowe oraz zainteresowanie problematyką administracji państwowej sprowadzało się do poszukiwania rozwiązań, proponowania działań i decyzji, które wzmacniałyby doktrynalne rozumienie administracji jako środka w budowie i umacnianiu socjalizmu. Nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby nie fakt, że elity rządzące, szczególnie siła przewodnia czy kierownicza państwa, nie otrzymała obiektywnie rzecz oceniając, społecznej legitymacji do kształtowania państwa typu socjalistycznego czy komunistycznego. Nie było faktu politycznego, który w demokratycznym akcie dałby dotychczasowej władzy prawo do decydowania o kraju.

To sprawiło, że publikacje prasowe i oficjalne opracowania analityczno-naukowe okresu Polski Ludowej traktowały administrację państwową w krajach socjalistycznych w wymiarze przedstawionym czy wytyczonym przez ich klasyków. Zgodnie z marksyzmem-leninizmem po przejęciu władzy przez klasę robotniczą — co następowało w wyniku bardziej lub mniej krwawej rewolucji — i wprowadzeniu dyktatury proletariatu, administracja wykonywała swoje funkcje nie w wymiarze ogólnospołecznym, chociaż tak to formułowano w propagandzie, lecz partyjno-klasowym. Początki takiego usytuowania administracji kształtowały się wraz z odejściem od zasad liberalnych, które w innych krajach nabrały nowych, pozytywnych wartości.

Analizując zasady kreowania elit rządząco-kierujących trzeba wskazać na ich oficjalno-formalny i praktyczny, tzn. stosowany rzeczywistość — co nie zawsze zgodne było z oficjalnymi zapewnieniami — wymiar. Trzeba też zwrócić uwagę na istotne różnice polityki kadrowej w dziesięcioleciach Polski Ludowej. Koniec lat osiemdziesiątych nie da się bowiem przyrównać do pierwszego dziesięciolecia znaczonego niezliczoną ilością ofiar i morderstw. Można zaryzykować twierdzenie, że od czasu rewolucji socjalistycznej (czy narzucenia Polsce nowego systemu politycznego) następowało powolne odchodzenie od wojenno-totalitarnych zasad oddziaływania na kreowanie kadr kierujących. Nie oznacza to jednak, że w końcu lat osiemdziesiątych w sferze tej obowiązywał tylko racjonalizm. W Polsce stanu wojennego i tuż po jego formalnym zniesieniu nadal istniał obowiązek przestrzegania zasad nomenklatury, tzn. przestrzegania w doborze osób do elit rządzących lub na stanowiska kierownicze w państwie i organizacjach społecznych zasad przynależności partyjno-organizacyjnej, tzw. klucza partyjnego wraz z mechanizmem opiniowania, kierowania, proponowania czy delegowania przez partie polityczne (głównie PZPR) i organizacje społeczne.

Można w tym miejscu postawić tezę, że każdy system stosujący w praktyce, przy doborze osób na stanowiska w elitach rządząco-kierujących, inne kryteria niż kompetencje (wykształcenie-wiedza i umiejętność jej wykorzystania) czy staż pracy, zatem stosujący zasadę nomenklatury (wg np. przynależności, poglądów) nie ma wiele wspólnego ani z demokracją, ani tym bardziej z liberalizmem. Z oczywistych względów nie podnoszę tu problemu centralnej elity rządzącej, stanowisk wybieralnych itp., bowiem tam obowiązują inne zasady. Dotyczy to też bezspornej kwestii, jaką są osoby karane, czy takie, które winny być ukarane za działalność niezgodną z prawem lub obiektywnie obowiązującymi i aprobowanymi powszechnie zasadami.

Gdyby oceniać praktykę nomenklatury w państwach, związkach czy organizacjach totalitarnych, to trzeba wskazać, że przynależność do określonej grupy najczęściej dawała (lub odwrotnie, zależnie od koniunktury politycznej) legitymację do pełnienia określonych, wyższych niż inni ról społecznych. Czy w związku z tym należy zasadę nomenklatury odrzucić? Aby na tak postawione pytanie odpowiedzieć, trzeba wpiwer ocenić system nomenklatury z pozycji obiektywnych. Z pewnością nomenklatura jest istotnym elementem kreowania elit kierowniczych czy sprawujących władzę — wykonujących czynności władcze. Odnosi się to do wszystkich systemów politycznych, także do związków i organizacji wykraczających poza granice jednego państwa. Jako zjawisko normalne traktuje się desygnowanie przez określone ugrupowanie społeczne, które wygrało wybory, swojego przedstawiciela na stanowisko premiera, ministrów czy na wysokie stanowiska urzędnicze. Nie odbieramy pejoratywnie wyboru mężczyzny na papieża, nie porusza nas, że głową państwa (wielu państw europejskich) jest monarcha nie wybierany przecież w demokratycznych wyborach. Przykładów występowania nomenklatury w takim wymiarze w demokracjach świata oraz w wielu organizacjach można przytoczyć wiele. Rodzi się zatem kilka wniosków:

1. Instytucji nomenklatury nie należy odbierać tylko w znaczeniu pejoratywnym (nasze wewnętrzne doświadczenia miały tu niewątpliwy wpływ na taką ocenę instytucji nomenklatury).

2. Instytucja nomenklatury, rozumiana tu jako przedkładanie przynależności, pochodzenia, poglądów itp., ponad kompetencyjność, może być różnie, nawet skrajnie oceniana w różnych układach i systemach.

3. Instytucja nomenklatury występuje w każdym systemie politycznym; praktyczne zasady jej stosowania są lub nie są aprobowane społecznie i zależne to jest od ukształtowanej przez wiele lat tradycji, od świadomości i kultury politycznej członków organizacji.

Można stąd wysnuć wniosek, że dla jednej grupy występowanie określonej zasady nomenklatury jest zgodne z zasadami demokracji czy liberalizmu, dla innej może być ich zaprzeczeniem. Nie można też wyobrazić sobie systemu kreowania elit (w określonych organizacjach) bez występowania innych cech niż np. wykształcenie, umiejętności czy walory osobowościowe. Dlatego też światopogląd, przynależność, pochodzenie itp. muszą być cechami nie mniej ważnymi, jeżeli przeważająca część ludzi tworzących organizację to aprobuje i nie godzi to w obiektywne prawa obywatelskie.

Zasady tworzące system nomenklatury powinno odnosić się do funkcji i stanowisk, które pochodzą z wyborów (gdy głosuje się np. na partie polityczne) bądź mają znaczenie polityczne. Jeżeli sięgają niżej, do stanowisk wykonawczych, podrzędnych (np. okres stalinizmu w ZSRR, faszyzm itp.) lub gdy skrajnie odchodzą od kompetencyjności, to możemy mówić o występowaniu totalitaryzmu z permanentną nomenklaturą.

Takie rozumienie instytucji nomenklatury nakazuje w naszym systemie, w którym dokonują się gruntowne przemiany we wszystkich sferach życia, wyciągnąć wnioski z wielkiego przesłania Maxa Webera. Twierdził on, że dla zachowania stabilności państwa musi zostać zbudowany właściwy system zarządzania, którego to funkcjonariuszem biurokratycznym winien być:

1. Człowiek osobiście wolny i wyznaczony na zajmowane stanowisko na zasadzie umowy.

2. Człowiek sprawujący władzę na podstawie bezosobowych reguł, którego lojalność dotyczy wiernego wykonywania oficjalnych obowiązków.

3. Człowiek mianowany na stanowisko z uwagi na kwalifikacje.

4. Człowiek zatrudniony całkowicie, a nie ubocznie, na zajmowanym stanowisku.

5. Funkcjonariusz regularnie opłacany, o perspektywach kariery zawodowej zagwarantowanych bezosobowymi prawami ².

W państwach, w których elita rządząca swoją władzę wykonuje w oparciu o legitymację społeczną, w których aprobowane są ogólnie przyjęte zasady polityki kadrowej, możemy mówić o demokratycznym stylu rządzenia. Tych ogólnie przyjętych zasad możemy doszukać się m.in. w prawie międzynarodowym ³. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stwierdza m.in.:

1. Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli.

2. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju.

3. Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości, tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów.

Wywodzący się z Deklaracji art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stwierdza m.in. "prawo do awansów opartych jedynie o staż pracy i kwalifikacje".

Kreowanie elit kierowniczych w oficjalnych dokumentach schyłku lat 80-tych

Podstawowym dokumentem oficjalnym, zatem opublikowanym i powszechnie dostępnym, regulującym w latach 1983-1989 politykę kadrową w Polsce, były "Główne założenia polityki kadrowej PZPR". Dokument ten przyjęty został uchwałą Komitetu Centralnego PZPR 15 października 1983 roku. Uchwała, jak również "Główne założenia polityki kadrowej PZPR", zostały opublikowane na zlecenie KC PZPR w 1983 roku w broszurze o nakładzie 120 tys. egzemplarzy ⁴. O posiedzeniu KC PZPR szeroko informowały środki masowego przekazu, szczególnie wydawnictwa pozostające pod wpływem PZPR-u.

O tym, żeby traktować "założenia" jako dokument nie tylko wewnątrzpartyjny, ale obowiązujący wszystkie państwowe podmioty systemu politycznego, świadczą następujące fakty:

1. Art. 3 ust. 1 Konstytucji PRL stanowił: przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza⁵.

2. Statut PZPR będący wykładnią leninowskiej zasady kierowniczej roli partii komunistycznej w państwie stanowił, że PZPR swoją przewodnią i kierowniczą funkcję wypełnia m.in. przez rekomendowanie swoich członków na stanowiska kierownicze w państwie i gospodarce narodowej⁶.

W publikacji zawierającej uchwałę KC PZPR oraz dokument "Główne założenia polityki kadrowej PZPR"⁷ znaleźć można następujące stwierdzenia:

— Komitet Centralny zatwierdza "Główne założenia polityki kadrowej PZPR", uznając je za podstawowe wytyczne w pracy z kadrami w partii i państwie,

— Polityka kadrowa jest dla PZPR jednym z podstawowych czynników sprawowania przez partię marksistowsko-leninowską przewodniej roli w społeczeństwie. Jako kierownicza siła polityczna, partia określa cele i ustala założenia polityki kadrowej w państwie,

— Kryteria doboru kadr do pracy etatowej w partii zawarte zostały w Statucie PZPR i Kodeksie pracowników politycznych PZPR,

— Wskazane jest, aby Rada Ministrów opracowała i wdrożyła do praktyki państwowej system pracy z kadrami, zabezpieczający w pełni realizację "Głównych założeń polityki kadrowej PZPR".

W uchwale Biura Politycznego KC PZPR "W sprawie polityki kadrowej w partii i państwie" z 6 maja 1986 roku zawarte były następujące stwierdzenia:

— Prawidłowa realizacja polityki kadrowej jest podstawowym obowiązkiem władz partii i państwa i wynika z intencji konstytucyjnego zapisu o przewodniej roli spełnianej (...) przez PZPR,

— Biuro Polityczne na podstawie postanowień XXV Plenum KC PZPR zaleca zapewnienie pełnej zgodności praktycznych działań kadrowych z "Głównymi założeniami polityki kadrowej PZPR". W dążeniu do osiągnięcia tego celu instancje i organizacje partyjne oraz organa państwowe mają obowiązek zwrócić szczególną uwagę na: (...) ⁸.

W dalszej części uchwały określone zostały zadania dla różnych instytucji i organizacji. M.in. odnosiły się one do "pogłębienia klasowego charakteru polityki kadrowej", "przyspieszenia rozwoju młodych, ideowych, uzdolnionych i perspektywicznych kadr". Trzeba też przyznać, że wskazano na konsekwentne i śmiałe powoływanie na kierownicze stanowiska osób bezpartyjnych, które wyróżniają się swą osobistą postawą, kwalifikacjami i zdolnościami oraz autorytetem w środowisku ⁹.

Polskie prawo w odniesieniu do urzędników państwowych, w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, określa kryteria, które winna spełniać osoba proponowana na stanowisko urzędnicze. W myśl art. 3 wspomnianej ustawy urzędnikiem państwowym może być osoba, która:

1. Jest obywatelem polskim.

2. Ukończyła 18 lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych.

3. Ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną.

4. Swoją postawą obywatelską daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu państwowego socjalistycznego państwa.

5. Posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku ¹⁰.

Rada Ministrów w swoim rozporządzeniu sprecyzowała określenie "ma odpowiednie wykształcenie", wskazując w tabeli stanowisk i zaszerogowania wymagane kwalifikacje.

Podstawą tej decyzji jest przyjęcie zasady, że wszyscy urzędnicy na stanowiskach kierowniczych — poza niewielkimi wyjątkami — powinni legitymować się wyższym wykształceniem¹¹. Rozporządzenie to wskazuje na formalny wymóg legitymowania się określonym dyplomem szkoły lub uczelni. Problem ten jest o tyle skomplikowany, że nie można w polskich warunkach stawiać znaku równości między posiadaniem odpowiedniego świadectwa czy ukończeniem szkoły a przydatnością do wypełniania określonej roli społecznej, funkcji w jakimś zespole czy organizacji. Formalnym wyjściem z tej sytuacji stało się określenie wymogów, których spełnienie — obok wykształcenia rozumianego formalnie — jest warunkiem pracy na stanowisku urzędniczym. Próbą podjęcia tego zagadnienia jest instytucja aplikacji administracyjnej, wprowadzona ustawą z 1982 roku. Celem takiego rozwiązania jest "teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego"¹².

Wprowadzenie aplikacji administracyjnej do pragmatyki urzędniczej z założenia, jako idea, ma swoje głębokie uzasadnienie. W zawodzie urzędniczym, obok wiedzy specjalistycznej, należy znać zasady funkcjonowania państwa i jego administracji, poznać podstawy psychologii i socjologii, trzeba umieć swobodnie posługiwać się językiem mówionym i pisanym. Urzędnik z racji pełnionej funkcji staje się osobą publiczną, stąd jego osobowość musi być dostosowana do sytuacji, w której również w życiu prywatnym jest przedmiotem stałej oceny. Oczekuje się od urzędnika lojalności i wstrzeźliwości w wypowiedaniu ocen i opinii. Te i inne względy nakazują potrzebę wypracowania i wdrożenia takich zasad doboru i przygotowania kadr urzędniczych, aby wynikiem był wszechstronnie przygotowany funkcjonariusz publiczny, mający wiedzę i umiejący ją wykorzystać, posiadający niezbędne doświadczenie.

Z wieloletnich obserwacji urzędów w woj. ostrołęckim można wskazać na duże znaczenie stażu pracy w poznaniu administracji i umiejętnym wykonywaniu zadań. Widoczne jest to w sposobie zachowania się starszych urzędników (co nie jest oczywiście powszechne), szczególnie wyróżniających się od innych wykształceniem, znajomością pragmatyki urzędniczej oraz sprawnością i rozwagą w podejmowaniu decyzji. Nawet zdawałoby się, tak prosta umiejętność, jak znajomość innych urzędników, wiedza o miejscu dokumentów oraz możliwościach zdobycia informacji itp. ma bardzo duże znaczenie w naszej administracji, pobawionej nowoczesnych technik informatycznych, co nakazuje wskazać staż pracy w administracji publicznej jako jej bardzo ważny element.

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych obok innych kryteriów wymienia także "postawę obywatelską, dającą rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu państwowego socjalistycznego państwa"¹³. W arkuszu ocen z przeglądu kadrowego, co jest wynikiem regulacji centralnych tego okresu, urzędnik m.in. winien charakteryzować się "właściwą postawą ideowo-moralną oraz być zaangażowany w działalność organizacji społeczno-politycznych"¹⁴. Kryteria te w sposób jednoznaczny nakazywały określoną postawę, zobowiązywały wręcz do przestrzegania zasad "socjalistycznego państwa". W trakcie przeglądów kadrowych lat 80-tych wymagano od urzędników "pełnej akceptacji zasad ustrojowych socjalizmu, utożsamiania się ze stanowiskiem i działalnością rządu"¹⁵. Można przyjąć (i nie jest to spekulowaniem, lecz wynikiem analizy oficjalnych dokumentów oraz praktycznej strony obowiązywania tych kryteriów), że urzędnik był zobowiązany do przestrzegania panujących zasad ideologicznych.

Ważną kwestią w systemie doboru osób do urzędów państwowych jest formalno-prawny system nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy z funkcjonariuszami państwowymi, szczególnie instytucja mianowania. Mianowanie jest formą nawiązania

stosunku pracy z urzędnikami zajmującymi stanowiska kierownicze i samodzielne. Akt mianowania z punktu widzenia klasyfikacji prawnych form działania jest decyzją administracyjną. Przyjęcie takiej podstawy kształtującej stosunek zatrudnienia w urządach państwowych ma określone konsekwencje w postaci:

- przyjęcia zasady stałości tego stosunku (tzw. stabilizacja w służbie),
- wprowadzenie zasady szczególnej lojalności urzędnika wobec prawa, łącznie z wyrzeczeniem się strajków i manifestacji politycznych,
- obowiązku wierności prawu,
- obowiązku posłuszeństwa służbowego,
- szczególnej odpowiedzialności urzędnika ¹⁶.

Trzeba wskazać przede wszystkim na zapisaną na samym wstępie — obowiązującą powszechnie w demokracjach europejskich — ideę stabilizacji zatrudnienia. Jeżeli w obowiązującym nie tak dawno systemie rad narodowych, odpowiednie ich organy mogły praktycznie odwołać wojewodę, prezydenta czy naczelnika wg własnego uznania, to zgoła inna procedura i obwarowania odnosiły się do urzędników mianowanych. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych zezwalała na wypowiedzenie stosunku pracy urzędnikowi mianowanemu tylko w przypadkach:

- ujemnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej ponowną oceną ujemną,
- likwidacji urzędu lub jego reorganizacji, połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia, jeżeli przeniesienie urzędnika do innego urzędu nie jest możliwe,
- niezawinionej utraty uprawnień do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku,

— trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem komisji lekarskiej, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia na innym odpowiednim stanowisku lub jeżeli urzędnik tego odmawia,

- nabycia prawa do emerytury ¹⁷.

Obok tego z urzędnikiem może być rozwiązany stosunek pracy z winy urzędnika bez wypowiedzenia, gdy:

- został prawomocnie skazany na karę pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu,
- został prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie,
- nastąpiła zawiniona utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku,
- utracił obywatelstwo polskie,
- był nieobecny w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok lub odosobnienia ze względu na chorobę zakaźną w okresie pobierania z tego tytułu zasiłku, a w razie usprawiedliwionej nieobecności w pracy z innych przyczyn — po upływie okresów określonych przepisami kodeksu pracy ¹⁸.

Oczywiście rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym może nastąpić na mocy porozumienia stron, także z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia dokonanego przez urzędnika.

Można przyjąć, że z wyjątkiem zapisu dążącego do względnej stabilizacji zatrudnienia uprawnienia urzędników ¹⁹ nie wyróżniają ich w sposób szczególny spośród innych grup społeczno-zawodowych. Gdy jednak porównamy obowiązki urzędników z innymi grupami zawodowymi, to musimy stwierdzić, że wymogi pracy w urzędzie są dużo wyższe. Urzędnik bowiem poprzez złożenie pisemnego ślubowania (gdyby nie złożył, nie byłby urzędnikiem) zobowiązany był do przyczyniania się do socjalistycznego rozwoju PRL, służenia państwu i obywatelom, sumiennego i starannego wykonywania zadań, przestrzegania tajemnicy państwowej oraz służbowej ²⁰.

W związku z zaostrażającą się w latach osiemdziesiątych krytyką urzędów i urzędników administracji państwowej (co następowało zawsze, gdy chwiała się władza rządzących — ze strony kierownictw partii politycznych i kierownictw centralnej administracji), katalog urzędniczych obowiązków został wyraźnie zwiększony. Obowiązki te zawarte zostały w "Kodeksie powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" oraz "Prawach obywatela i obowiązkach urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej"²¹.

Pragmatyka urzędnicza w okresie Polski Ludowej, szczególnie w latach osiemdziesiątych ulegała ciągłym zmianom. Stałemu zmniejszaniu ulegały uprawnienia, w tym wyraźnie spadły płace oraz zwiększono wymagania wobec urzędów i urzędników. Schyłek tej dekady zachwiał stabilizację zatrudnienia. Ukształtowało to obraz polskiej administracji jako charakteryzującej się bardzo wysoką fluktuacją kadr i niskim prestiżem zawodu urzędnika.

Subiektywny i obiektywny wymiar kreowania kadr kierujących w Polsce lat 80-tych

Wypracowanie spójnego i dobrego prawa, wielość analiz i opracowań teoretycznych, racjonalne struktury oraz znajomość metod pracy nie gwarantują od razu właściwego funkcjonowania urzędu, jednostki administracyjnej czy nawet państwa — nie decydują też o stosowaniu racjonalnych zasad kreowania elit urzędniczo-rządzących. Może to być zapewnione wtedy, gdy kierownicy życia państwowego i politycznego oraz aparat urzędniczy rozumieją istotę i cele służby państwowej. Występuje tu nie dająca się w żaden sposób podważyć zależność: wyższa sprawność pracy urzędu i jakość pracy urzędniczej jest wprost proporcjonalna do wyższych kwalifikacji zawodowych i organizacyjnych urzędników. Działaniu kierowników administracji (można powiedzieć wszystkich ludzi, chociaż na kierownikach spoczywa największa odpowiedzialność) towarzyszyć winna wizja bliższej i dalszej przyszłości; muszą oni zdawać sobie sprawę z konsekwencji podejmowanych działań i decyzji.

W decyzjach kadrowych kierownicy życia publicznego powodować się powinni starannie określonymi motywami oraz poczuciem odpowiedzialności osobistej.

W wielu oficjalnych dokumentach używa się sformułowań — określęń, które różnie są interpretowane przez podmioty systemu politycznego. Termin "właściwy dobór kadr" używany jest i był często mało precyzyjnie. Dla PZPR-u niejednokrotnie odnosił się on do takiego doboru kadr, aby zapewnić interes rządzenia, dla technokratów oznaczał przede wszystkim fachowość.

Można przyjąć, że właściwy dobór kadr z racjonalnego punktu widzenia to nic innego jak taki dobór składu osobowego, który zapewni sprawne i skuteczne działanie. Sprawność urzędnika i kierownika administracji publicznej odnosi się do umiejętnego godzenia interesu państwa — interesu ogólnego społeczeństwa w skali makro z interesami poszczególnych obywateli czy grup w skali mikro. Z pozycji przedsiębiorstwa chodzi głównie o zysk i załogę, z pozycji organizacji czy partii politycznej chodzi o interes określonej grupy społecznej. Słusznym zatem staje się twierdzenie, że administracja państwowa powołana dla rozwiązywania spraw wszystkich ludzi musi zobiektywizować swoje działania i nie kierować się tylko i jedynie interesem określonego ugrupowania politycznego. Nie da się bowiem wykonywać funkcji państwowej stosując to samo prawo, zależnie od osobistych przekonań, poglądów interesanta czy jego przynależności.

Właściwy dobór osób na stanowiska w administracji winien oznaczać prawną procedurę, zestaw czynności oceniających formalne przygotowanie osoby oraz umiejętności przydatne na zajmowanym stanowisku. Na długo przed cywilizacją europejską

monarchie orientalne wypracowały system egzaminów kwalifikujących funkcjonariuszy różnych szczebli administracji. Specjalnej procedurze kształcenia i egzaminów poddawani są kandydaci na urzędników w demokracjach zachodnich. Problem rodzi się wraz z pytaniem, czy ocena winna być dokonana przez jedną osobę czy zespół ludzi? Komplikuje się bardziej, gdy ocenę ma wystawić osoba czy zespół wywodzący się z jednej opcji politycznej, moralnej itp., czy ma to być dążenie do wymiany kadry urzędniczej czy do usprawnienia jej funkcjonowania? Pytania takie można byłoby stawiać w nieskończoność.

Rodzi się w związku z tym problem obiektywizacji decyzji kadrowych. Na ile obserwowane w praktyce działania oraz kierunki określone przez elity decyzyjne w państwie są wyrazem obiektywnych, a na ile subiektywnych dążeń — w interesie określonej grupy, osoby czy państwa lub społeczeństwa. Pomijając kwestię często spotykaną, obserwowanego zadowolenia jednej grupy i niezadowolenia drugiej grupy (w związku z pragnieniem desygnowania na określone stanowisko "swojego" człowieka) jako wymagającą odrębnego opracowania, należy odpowiedzieć na pytanie, na ile decyzje państwowe (w okresie PRL-u również partyjne, chociaż nie tylko wtedy) mają wymiar obiektywny, a na ile subiektywny. Warto jednak w tym momencie, dla większej precyzji słowa, przytoczyć kilka uwag natury metodologicznej.

Obiektywizm, wg "Słownika wyrazów obcych", to m.in. bezstronność, rzeczowość, postawa badacza wolna od uprzedzeń²². Subiektywizm zaś, to kierowanie się w działaniu oraz ocenie faktów i zjawisk wyłącznie osobistymi względami, upodobaniami i uprzedzeniami, stronniczość²³. Można przyjąć, że słowa te oznaczają różne postawy, różny sposób podejścia do zjawiska, będącego przedmiotem zainteresowania człowieka. Odnosząc to do polityki kadrowej możemy z dużym uproszczeniem przyjąć, że

— obiektywne zasady polityki kadrowej opierają się na kryteriach racjonalnych, bezstronnej pragmatyce, rzeczowości, nie podlegającej uprzedzeniom oraz koniunkturalizmowi, zatem są w miarę trwałe i traktujące politykę kadrową zgodnie z zasadami prakseologii,

— subiektywne zasady polityki kadrowej wynikają z indywidualnych lub grupowych (nie dotyczących społeczeństwa jako całości) dążeń, zmierzają do realizacji tych dążeń, podlegają uprzedzeniom, własnym zapatrywaniom.

Nie będzie błędem stwierdzenie, że polityka kadrowa traktowana subiektywnie może być instrumentem zmierzającym do realizacji prywatnych celów osoby lub grupy osób podejmujących decyzje kadrowe. Może też oznaczać realizację celów lub interesów pewnej grupy w społeczeństwie, przy czym cele te lub interesy nie są aprobowane przez wszystkich zainteresowanych (społeczeństwo lub jego przeważającą część). Decyzje określone mianem obiektywnych nie podlegają takim determinantom i podejmowane są w oparciu o takie same kryteria bez względu na osobę lub zespół decyzyjny. Tym samym decyzje kadrowe czy dokumenty określające zasady polityki kadrowej przyjmowane przez określone ugrupowania polityczne (np. przez PZPR w minionych latach — PZPR rozumianą jako gremium decyzyjne, centrum, a nie całość osób do niej należących) mogą nosić znamiona subiektywne, albowiem zmierzały one do utrzymania władzy przez partię — pewną grupę ludzi, której program i dążenia w owym czasie nie były aprobowane przez większość społeczeństwa. System nomenklatury podporządkowany interesom PZPR sprzyjał realizacji programu socjalistycznego, był instrumentem zmierzającym do utrzymania całego społeczeństwa w okowach nie aprobowanej formacji. Pomimo formułowanych, odbieranych jako wymiar obiektywizacji zasad racjonalnych, zasad w tzw. "interesie społecznym", w praktyce bardzo często obowiązywały ściśle kryteria klasowo-przynależnościowe.

W założeniach polityki kadrowej PZPR zawarte były również kryteria obiektywne, chociażby te odnoszące się do kwalifikacji, kompetencyjności, rezerwy kadrowej itp. Obiektywizm ten jednak zachwiany został wraz z dopisaniem kryteriów "ideo-moralnych" i "klasowo-partyjnych".

Istotną kwestią w niniejszych rozważaniach jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy zasady polityki kadrowej, zatem system kreowania elit kierowniczo-urzędniczych, ustalony w centrum, ma dla władz wojewódzkich i niższych, dla wojewody i kierowników poszczególnych stopni administracji czy komórek organizacyjnych, wymiar obiektywny czy subiektywny?

Urzędnicy administracji państwowej bez względu na zajmowane stanowisko oraz przekonania zobowiązani są do przestrzegania i stosowania prawa. Jeżeli ustawodawca lub inny prawodawca określił prawne zasady polityki kadrowej i jeżeli wśród tych norm występują takie, które trudno określić mianem obiektywno-racjonalnych, to urzędnik musi takiego prawa przestrzegać. Zatrudniając w latach osiemdziesiątych osobę, kierownik urzędu był zobowiązany do stosowania normy prawnej stanowiącej, że musi to być osoba aprobująca ówczesny porządek prawny i wraz z tym socjalistyczne zasady ustrojowe. Można zatem przyjąć, że:

1. Obiektywne zasady polityki kadrowej to te, które wynikają z oficjalnych, noszących znamiona norm państwowych, dokumentów. Są to zatem ustawy, zarządzenia i rozporządzenia oraz uchwały gremiów decyzyjnych w systemie organów władzy i administracji państwowej.

2. Subiektywne zasady polityki kadrowej to te, które wynikają z indywidualnych przekonań kierownika, zdeterminowane są jego poglądami, przynależnością do określonego ugrupowania, grupy społecznej formalnej czy nieformalnej oraz wykraczają poza ramy oficjalnie obowiązujących norm prawnych.

Z obserwacji urzędów w minionych latach wynika, że zatrudniano często na różne stanowiska wiele osób nie aprobujących szeregu zasad "polskiego socjalizmu", ludzi sprzeciwiających się działaniom instancji, grup i osób z PZPR-u. Nieraz zdarzało się to przy milczącej aprobacie odpowiedniej instancji partyjnej; bywało również i tak, że kierownik nie informował o zatrudnieniu osoby nie aprobującej zasad socjalizmu. Częściej jednak decyzje kadrowe podejmowane były z udziałem właściwej instancji czy grupy PZPR-owskiej, w oparciu o rekomendację czy aprobatę. Udział ten w latach 80-tych ulegał stałemu poszerzaniu i można było zaobserwować różne opinie (aby nie określić tego mianem "konflikty") wewnątrz samej PZPR. Zjawisko to miało również wpływ na późniejszy upadek PZPR, na pogębianie się różnic pomiędzy aparatem etatowym i instancjami a szeregowymi członkami, dostrzegającymi skutki błędnej polityki kadrowej PZPR. Szczególny sprzeciw budziły decyzje narzucające grupom pracowniczym ludzi z zewnątrz, legitymujących się określonym stażem etatowym i funkcją w PZPR.

Z analizy przeprowadzonej w Urzędzie Wojewódzkim w Ostrołęce pod koniec lat 80-tych wynika, że co piąty dyrektor, co szósty zastępca dyrektora i co czwarty naczelnik był wcześniej etatowym pracownikiem PZPR. Gdyby pod uwagę wziąć pełnione funkcje w egzekutywach czy komitetach PZPR, to zdecydowana większość należała do ścisłych gremiów decyzyjnych PZPR²⁴.

Gdyby zatem przyjąć tezę, że obowiązujący w okresie Polski Ludowej mechanizm ukształtował trwale partyjno-państwowe zasady polityki kadrowej, którym podporządkowane były terenowe struktury administracji państwa, to problem w wymiarze urzędu gminy czy województwa niesie cechy zobiektywizowane. Obiektywność tych zasad zakłócana była jednak aktywnością miejscowych funkcjonariuszy partyjnych, bardzo często realizujących własne interesy.

To wszystko nakazuje przyjęcie oceny, że w wymiarze państwa oraz na niższym szczeblu generalnie rzecz biorąc polityka kadrowa podporządkowana była subiektywnym celom, w których urzędnicy byli narzędziem bądź przedmiotem oddziaływania. Ukształtowana tym samym świadomość klasowo-partyjna skierowana była na realizację celów będących w przekonaniu decydentów administracji niższych szczebli obiektywnymi, a w rzeczy samej były one subiektywne. Stąd oskarżenie o negatywną selekcję ma swoje uzasadnienie.

Zakończenie

Zmiany, jakie dokonały się w ostatnich latach i nadal dokonują się w administracji państwowej (publicznej — rządowej i samorządowej) doprowadziły do niespotykanego kryzysu społecznego zaufania do roli i działań podejmowanych przez urzędy i urzędników. Wśród przyczyn tego zjawiska przytacza się przede wszystkim błędy okresu Polski Ludowej, uznając jednocześnie, że obecne zmiany nie tylko są konieczne, ale również uzasadnione z punktu widzenia racjonalnych zasad polityki kadrowej. Można jednak dostrzec wiele przykładów przedkładania w polityce kreowania elit kierujących zasad ideowo-politycznych nad kryteriami kompetencyjnymi. Wskazuje to na dużą złożoność sytuacji urzędników, szczególnie pełniących funkcje kierownicze. Z podporządkowania jednemu ośrodkowi decyzyjno-politycznemu urzędnicy zostali często poddani presji wielu ugrupowań politycznych, których wpływy na różnych szczeblach zarządzania ulegają zmianom — a to ma bezpośredni wpływ na stabilność zatrudnienia.

Zachwianie podstawowej zasady w administracji, jaką jest stabilność pracy, odbywa się równoległe ze wzrostem wymagań i jednoczesnym ograniczeniem nakładów na administrację. Zachodzące w administracji przemiany tworzą jej skomplikowany obraz, zmieniają się w nim barwy, a nawet układ poszczególnych elementów. Obserwowana zatem, pogłębiająca się dezintegracja osobowościowa urzędników prowadzi do rosnącej fluktuacji, do ucieczki kompetentnych kadr i braku zainteresowania tą pracą nowych, wysoko wykwalifikowanych osób.

Obraz kadr administracji końca lat 80-tych, w części odnoszący się również do późniejszego okresu, można generalnie przedstawić następująco:

1. Zasady polityki kadrowej ukształtowane zostały w praktyce w oparciu o doświadczenia Związku Radzieckiego, wynikały z założeń marksizmu-leninizmu i podporządkowane zostały budowie i umocnieniu socjalistycznego typu i klasowej formule sprawowania władzy. Tym samym odrzucono obiektywnie słuszne, bądź przesunięto na dalsze miejsce, kryteria racjonalno-kompetencyjne.

2. Podstawowym kryterium oceny oraz systemu kreowania elit kierujących były względy ideowo-moralne, zatem aprobata nie tylko dla panującego porządku prawnego, ale przede wszystkim ideologii.

3. Struktura zatrudnienia charakteryzowała się małym udziałem osób z wyższym wykształceniem.

4. Realizowana polityka kadrowa w minionych latach i obecnie doprowadziła do zachwiania jej podstawowej cechy, jaką jest stabilność zatrudnienia. W modelu Maxa Webera staż pracy obok przygotowania teoretycznego świadczy o sprawności funkcjonowania urzędu i jakości pracy biurokraty.

5. Dotychczasowa administracja charakteryzowała się ciągłą zmiennością struktur i rozwiązań formalno-prawnych. To doprowadziło do ciągłych przemieszczeń urzędników, zmieniania zakresów obowiązków, konieczności przekazywania dokumentacji oraz destabilizacji więzi.

6. Nie stworzono systemu przygotowania i doboru osób do administracji, szczególnie na stanowiska kierownicze.

PRZYPISY

1. Almond G.A., Powell Jr. G.B., *Kultura Polityczna*, (w:) *Elementy teorii socjologicznych*, Warszawa 1975, s. 577.

2. Bendix R., M. Weber, *Portret uczonego*, ss. 342-345, za J.J. Wiatr, *Socjologia stosunków politycznych*, PWN Warszawa 1978.

3. Por. Grell J., *Wyłanianie elity władzy w Polsce Ludowej a kultura polityczna*, Wydawnictwa Naukowe UAM Poznań 1989.

4. Główne założenia polityki kadrowej PZPR, KC PZPR Warszawa, październik 1983, Wydawnictwa Akcydensowe.

5. Nowy artykuł wprowadzony nowelą Konstytucji z dnia 10 lutego 1976 roku. Zob. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku, jednolity tekst z 16 lutego 1976 roku.

6. Por. Statut PZPR.

7. Główne założenia..., op. cit.

8. Tekst uchwały opublikowany w: *Rzeczpospolita* z 9 maja 1986 roku, wyd. 2.

9. Ibidem.

10. Art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 1982 roku nr 31, poz. 214.

11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, Dz.U. z 1982 roku, nr 39, poz. 259.

12. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, op. cit., art. 7 ust. 1.

13. Ibidem.

14. Por. arkusze przeglądu kadrowego.

15. Wytyczne Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w sprawie dokonania przeglądu i oceny kadr zatrudnionych w urzędach terenowych organów administracji państwowej przewidzianych do mianowania z dnia 24 marca 1983 roku. Założenia przeglądu kadrowego 1987/1988 — dokument zatwierdzony na posiedzeniu Prezydium Rządu w dniu 17 lipca 1987 roku, Wytyczne w sprawie trybu przeprowadzania przeglądu kadrowego w urzędach administracji państwowej podpisane przez Ministra — Szefa Urzędu Rady Ministrów gen. dyw. dr. Michała Janiszewskiego z dnia 18 lipca 1987 roku, materiały w Wydziale Organizacyjno-Prawnym i Kadr Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce.

16. Górzyńska T., Łętowski J., *Urzednicy administracji państwowej*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1986, s. 43.

17. Art. 13 pkt 1-5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.

18. Zob. art. 14, ust. 1-3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.

19. Zob. art. 21-31 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.

20. Por. art. 8 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.

21. *Monitor Polski* z 1984 roku nr 20, poz. 135.

22. Por. *Słownik wyrazów obcych*, hasło "obiektywizm", PWN Warszawa.

23. Por. *Słownik wyrazów obcych*, op. cit.

24. Kozłowski A.J., *Kadra kierownicza administracji państwowej*, maszynopis rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Warszawskiego w 1988 roku.