

**Andrzej Raczyk, Alicja Szachniewicz**

Uniwersytet Wrocławski

e-mails: andrzej.raczyk@uwr.edu.pl; szachniewicz.alicja@gmail.com

---

**ZATRUDNIENI W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ  
A POZIOM ROZWOJU GMIN  
NA PRZYKŁADZIE DOLNEGO ŚLĄSKA**

---

**EMPLOYED IN LOCAL GOVERNMENTS  
VS. MUNICIPALITIES' LEVEL OF DEVELOPMENT  
ON THE EXAMPLE OF LOWER SILESIA**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.465.14

JEL Classification: D73

**Streszczenie:** Celem pracy było określenie skali zatrudnienia w administracji samorządowej na poziomie gminnym oraz zbadanie jej związków z poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych jednostek. Horyzont czasowy pracy objął rok 2013, a zakres przestrzenny – wszystkie gminy województwa dolnośląskiego.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, pracujący, Dolny Śląsk.

**Summary:** The aim of the study was to determine the scale of employment in local governments and to examine the relationship between the municipalities' level of socio-economic development and employment in local self-governments. The research was conducted for all municipalities in Lower Silesia in 2013.

**Keywords:** local government, employed, Lower Silesia.

## 1. Wstęp

Jednym z istotnych elementów kreujących życie społeczno-gospodarcze jest administracja publiczna. Systemem organizacyjnym, w którym działają służby administracyjne, jest biurokracja, bardzo różnie pojmowana i definiowana [Zuba (red.) 2007]. Problem funkcjonowania administracji z uwagi na swoją naturę ma charakter multidyscyplinarny, głównie jednak jak dotąd był analizowany z punktu widzenia nauk prawnych, politycznych, ekonomicznych i geograficznych. Zagadnienie to było przy tym względnie często poruszane, co skutkuje wielością analiz i ujęć, głównie natury teoretycznej [Bruski i in. (red.) 2010]. Wiąże się z tym fakt wzrostu znaczenia

administracji publicznej oraz oferowanych przez nią usług publicznych, przy szczególnym uwzględnieniu wagi administracji samorządowej. W tym kontekście coraz więcej uwagi poświęca się jakości oferowanych usług oraz efektywności i skuteczności działania organów administracji publicznej różnych szczebli [Modzelewski 2009].

Nowoczesny samorząd terytorialny, który jest formą administracji publicznej, funkcjonuje w Polsce od 1990 r. Wówczas to gminie przyznano osobowość prawną, samodzielność podlegającą ochronie sądowej oraz moc realizowania zadań publicznych [Kuczur 2010]. W oparciu o przyjęte rozwiązania prawne to właśnie gminy jako najbardziej świadome potrzeb obywateli są obarczone najszerszym wachlarzem zadań publicznych.

Niezwykle istotnym zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem administracji publicznej jest tzw. biurokracja, najczęściej rozumiana jako liczba urzędników pracujących w jednostkach administracyjnych lub też kojarzona z wieloma formalnościami, które zgodnie z przepisami prawa trzeba spełnić, aby zrealizować sprawy natury administracyjnej. W debacie publicznej bardzo często poruszany jest problem przerostów kadrowych w jednostkach administracji publicznej, wynikający z istnienia stanowisk pracy niepotrzebnych z punktu widzenia zakresu działania i wielkości danej jednostki [Osiński (red.) 2008; Modzelewski 2009]. Jakkolwiek problematyka ta była przedmiotem wielu analiz, to jednak nadal zauważalny jest niedostatek dokładnych badań odnośnie do skali zatrudnienia w administracji publicznej, w tym przede wszystkim w jednostkach administracji samorządowej. W szczególności dotyczy to kwestii przestrzennego zróżnicowania tego zjawiska oraz określenia uwarunkowań jego kształtowania. Wynika to głównie z problemów dostępu do stosownych informacji statystycznych oraz funkcjonowania odmiennych struktur organizacyjnych w poszczególnych jednostkach samorządowych, co utrudnia wzajemne porównania.

## 2. Cel, zakres pracy, metoda badania

Celem pracy było określenie skali zatrudnienia w administracji samorządowej na poziomie gminnym (NUTS5) oraz zbadanie jej związków z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, wielkością jednostek terytorialnych oraz wydatkami na administrację publiczną. Dane dotyczące liczby pracowników samorządowych pozyskano według stanu na koniec roku 2013. Ponadto do określenia poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego wykorzystano dane pochodzące ze źródeł statystyki publicznej: Narodowego Spisu Powszechnego 2011 oraz Banku Danych Lokalnych GUS. Zakres przestrzenny badania objął wszystkie gminy Dolnego Śląska (169 jednostek).

Informacje odnośnie do zatrudnienia w administracji samorządowej zostały pozyskane metodą wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo. Wywiady przeprowadzono głównie z pracownikami kadr danych jednostek lub w razie konieczności sekretarzy gmin, którzy musieli udzielić stosownej zgody na udostępnienie informacji publicznej drogą telefoniczną.

W trakcie przeprowadzanych wywiadów, stosownie do potrzeb respondenta, kontaktowano się dodatkowo z urzędem za pośrednictwem poczty elektronicznej. W przypadku gdy próby kontaktu telefonicznego nie przynosiły rezultatu, wysyłano oficjalną wiadomość na adres urzędu. Jeżeli w stosownym czasie nie uzyskano odpowiedzi, wysyłano pocztą tradycyjną wniosek formalny o udostępnienie informacji publicznej. Część jednostek odpowiedziała na taki rodzaj wniosku mailowo, część telefonicznie. W sytuacji braku odpowiedzi po przewidzianym przepisami terminie wysyłano formalne wnioski drogą elektroniczną, poprzez profil zaufany utworzony na ePUAP<sup>1</sup>. Po upływie kolejnych 14 dni proces pozyskiwania danych ulegał zakończeniu. W odniesieniu do kilku gmin, z którymi pomimo zastosowania powyższej procedury nie udało się nawiązać kontaktu, brakujące dane uzupełniono w oparciu o wykazy stanowisk zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej. Ostatecznie w pracy nie udało się pozyskać danych dla 4 jednostek: Janowic Wielkich, Kamieńca Żąbkowickiego, Ścinawy i Trzebnicy.

Ze względu na przyjęty zakres pracy oraz konieczność zachowania jednorodności danych w badaniach uwzględniano tylko pracowników urzędów gmin. W związku z tym nie brano pod uwagę pracowników jednostek organizacyjnych podległych gminom ze względu na problemy z pozyskaniem tego typu informacji oraz bardzo duże zróżnicowanie liczby tych jednostek w poszczególnych jednostkach, wynikające z odmiennych struktur administracyjnych.

Zatrudnionych w urzędach podzielono na pracowników na stanowiskach urzędniczych (urzędników) oraz osoby zajmujące się obsługą urzędu, w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych [Ustawa z 21 listopada 2008]. Przy czym dane o stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, oraz stanowiska doradców i asystentów zostały traktowane łącznie, ponieważ bezpośrednio lub pośrednio mają one podobny charakter merytoryczny (związany z podejmowaniem decyzji, kształtowaniem polityki lokalnej itd.), a ich wydzielenie byłoby nieuzasadnione z punktu widzenia celów pracy.

Należy przy tym zaznaczyć, iż w jednostkach samorządu terytorialnego wszyscy pracownicy są zatrudnieni według przepisów wspomnianej ustawy [Ustawa z 21 listopada 2008]. Pracownikami zatrudnionymi z wyboru są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci, z powołania ich zastępcy oraz skarbnicy, natomiast pozostali pracownicy zostają zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Liczba pracowników urzędu nie jest przy tym ściśle określona. Decydują o niej władze i jest ona uzależniona głównie od indywidualnych rozwiązań organizacyjnych oraz specyficznych uwarunkowań danej jednostki. Przepisy powyższej ustawy ustalają jedynie górne limity zatrudnienia osób na stanowiskach doradców i asystentów i wynosi ona: w gminach do 20 tys. mieszkańców 3 osoby, 100 tys. mieszkańców 3-5 osób, natomiast w pozostałych 7 osób.

Pozyskane dane bezwzględnie odnośnie do liczby pracowników na stanowiskach urzędniczych oraz liczby pracowników obsługi przeliczono na 1000 mieszkańców,

<sup>1</sup> Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

co skutkowało obliczeniem wskaźnika biurokracji oraz wskaźnika pracowników obsługi. Z kolei wydatki gmin na administrację oparto o wielkość wydatków przypisanych do działu 750 klasyfikacji budżetowej.

Do syntetycznego pomiaru poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wykorzystano wskaźnik syntetyczny zaproponowany przez Cioka i in. [2006], wykorzystujący następujące wskaźniki cząstkowe:

- podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) w przeliczeniu na mieszkańca,
- podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) w przeliczeniu na mieszkańca,
- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców,
- spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców,
- spółki handlowe bez udziału kapitału zagranicznego w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców,
- udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym,
- udział pracujących w liczbie ludności w wieku produkcyjnym,
- saldo migracji wewnętrznych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców,
- fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców.

### 3. Teoretyczne aspekty funkcjonowania administracji samorządowej

W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele definicji administracji publicznej. Lang [2011, s. 19] określa ją jako „organizację składającą się z różnorodnych organów i skupionych wokół nich jednostek organizacyjnych, utworzoną w celu wykonywania zadań publicznych w sposób określony przez prawo”. W klasycznym ujęciu definicje administracji publicznej nie uwzględniają zatrudnionych tam pracowników. Współcześnie jednak przywiązuje się coraz większą wagę do czynnika ludzkiego. W tym kontekście administracja publiczna definiowana jest jako organizacja złożona z ludzi, którzy zgromadzeni są wokół stosownych i powiązanych organów. Organizacja ta jest na mocy prawa wyposażona w uprawnienia, obowiązki i ograniczenia w swoim działaniu oraz prowadzi stałą działalność, która służy interesowi publicznemu [Rostkowski 2012].

Istotnym nurtem badań naukowych związanych z administracją publiczną jest problem jej wzrostu, tak w sensie liczebności instytucji publicznych i pracujących, jak i w kontekście zadań i funkcji, które sprawuje. Zwraca się również uwagę na nieudane zazwyczaj próby ograniczania tego wzrostu lub redukcji administracji [Osiński (red.) 2008]. Najczęściej stosowane wskaźniki pomiaru znaczenia administracji uwzględniają liczbę zatrudnionych urzędników lub przeznaczonych na nią wielkość środków finansowych.

W ostatnich latach obserwuje się wzrost znaczenia administracji publicznej, co uwarunkowane jest złożonymi przyczynami natury ekonomicznej, politycznej, demograficznej, socjalnej oraz organizacyjnej. W grupie najważniejszych uwarunkowań natury ekonomicznej wskazuje się m.in. na [Osiński (red.) 2008]:

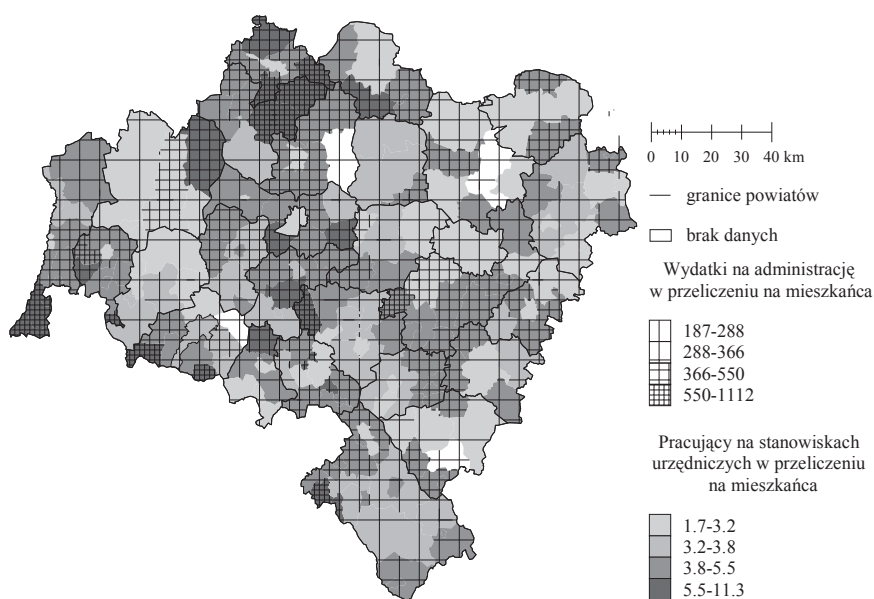
- prawo Wagnera – następuje ciągły wzrost udziału wydatków publicznych w PKB, ponieważ mechanizm rynkowy nie jest w stanie skutecznie sprostać potrzebom ludzkim, gdyż potrzeby publiczne rosną szybciej od potrzeb indywidualnych;
- efekt przemieszczenia (Peacock i Wiseman) – wzrost ten jest efektem akceptacji przez społeczeństwo obciążeń narzuconych przez państwo w okresach ekstremalnych (np. wojna, kryzys gospodarczy), które nie są zredukowane po ustabilizowaniu się sytuacji;
- efekt dochodowy Baumola – sektor publiczny gospodarki narodowej jest z natury pracochłonny, skutkiem czego nakłady kapitałowe oraz nowe technologie mają niewielki wpływ na zmianę jego wydajności [Berry, Lowery 1984];
- model Niskanena – maksymalizacja użyteczności z punktu widzenia biurokracji polega na maksymalizacji jej budżetu [Breton, Wintrobe 1975].

Znaczenie administracji publicznej wiąże się także silnie z oczekiwaniami społecznymi – badania CBOS [2007] wskazują na przewagę postaw oczekujących zmniejszenia zatrudnienia w jednostkach administracji publicznej, przy jednoczesnym poszerzeniu wachlarza usług publicznych oraz poprawy ich jakości. Ponieważ kwestia ta jest przedmiotem szerokiej dysputy publicznej, w literaturze naukowej zaproponowano wiele nowych podejść odnośnie do konieczności wdrażania nowoczesnych technik i modeli zarządzania, np. *New Public Management*, *Public Governance*, *Network Governance*, *Good Governance*, *Multilevel Governance* [Zawicki 2002; Kisała 2011; Sabry 2015]. Jak wskazuje Krynicka [2006], istotą wprowadzonych zmian jest m.in. lepsze wykorzystanie zasobów natury niematerialnej, w tym wiedzy i umiejętności pracowników. Współcześnie podkreśla się kształtowanie zupełnie nowego charakteru administracji publicznej, mocno związanego z obywatelami oraz przybierającego nowe formy działań.

W literaturze przedmiotu empiryczne badania poziomu zbiurokratyzowania gospodarki Polski na szczeblu lokalnym były prowadzone m.in. przez Swianiewicza [2007] i Kachniarza [2008]. Zdaniem Swianiewicza [2007] nie odnotowuje się znaczącego wzrostu wydatków na administrację publiczną, a związek pomiędzy wydatkami na administrację publiczną a wielkością danej jednostki ma charakter ujemny, co wynika głównie ze zjawiska korzyści skali. Z kolei Kachniarz [2008] szczegółowej analizie poddał zależności pomiędzy wielkością danej jednostki administracyjnej a efektywnością jej funkcjonowania. Wykazał również, iż relatywne wydatki na administrację są wyższe w grupie gmin wiejskich niż miejskich. Generalnie jednak można obserwować niedostatek ujęć empirycznych (przy względnie dużej liczbie opracowań teoretycznych), zwłaszcza poświęconych badaniom lokalnych układów przestrzennych.

#### 4. Analiza empiryczna

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić bardzo duże różnice w zatrudnieniu w urzędach w skali gmin Dolnego Śląska (rys. 1). W wymiarze przestrzennym brak jest przy tym wyraźnych prawidłowości. Wartość wskaźnika biurokracji wahała się od niespełna 2 do ponad 11, przy czym dominowały jednostki o względnie niskiej jego wartości. Można zaobserwować jednocześnie, iż relatywnie wysoki wskaźnik biurokracji charakteryzował gminy o specyficznym charakterze, wynikającym z dużego znaczenia w ich rozwoju gospodarczym zasobów naturalnych. Zasoby te były wykorzystywane w rolnictwie (np. Ruja, Krotoszyce), przemyśle wydobywczym (np. Polkowice, Bogatynia), turystyce i funkcji uzdrowiskowej (np. Świeradów-Zdrój, Duszniki-Zdrój). Badanie potwierdziło obserwacje Swianiewicza [2007] i Kachniarza [2008] wskazujące na wyższy poziom biurokracji w gminach wiejskich (wartość wskaźnika średnio ok. 4,6) niż miejskich (4,0). Pokazało także, iż wiąże się to raczej nie z typem gminy, a jej wielkością (współczynnik korelacji wskaźnika biurokracji i liczby ludności wyniósł  $-0,550$ ). Przeprowadzona w pracy analiza struktur organizacyjnych poszczególnych jednostek sugeruje jednak, iż wynikało to z częstszego zlecania niektórych zadań podmiotom wydzielonym ze struktur urzędów, a nie z realnie mniejszego poziomu biurokracji w obrębie gmin dużych.



**Rys. 1.** Pracujący oraz wydatki na administrację samorządową w gminach województwa dolnośląskiego, stan w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik pracowników obsługi był bardzo zmienny w skali poszczególnych gmin. Z reguły wysokie wartości były obserwowane w tych jednostkach, które posiadały w swojej strukturze referat lub wydział zajmujący się gospodarką komunalną. Liczba tego typu pracowników była niższa niż pracowników na stanowiskach urzędniczych, przy czym zależność pomiędzy oboma wartościami była istotna statystycznie (wsp. korelacji +0,433). Znacznie silniejszą zależność stwierdzono pomiędzy wskaźnikiem biurokracji a wydatkami na administrację z działu 750 (+0,743). Świadczy to o powielaniu się zakresu informacyjnego obu wskaźników i częściowej możliwości ich zamiennego stosowania w sytuacji braku dostępu do danych źródłowych.

Przeprowadzone badania przestrzennych struktur poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz wskaźnika biurokracji w odniesieniu do gmin województwa nie wykazały istnienia statystycznie istotnej współzależności. Wskazuje to, iż albo kwestia optymalizacji zatrudnienia nie odgrywa ważnej roli w aktywizacji społeczno-ekonomicznej, albo przyjęty sposób pomiaru nie odzwierciedla wszystkich aspektów biurokracji, ważnych z punktu widzenia oceny efektywności jej funkcjonowania. Koresponduje to częściowo z wnioskami innych analiz [m.in. Modzelewski 2009] wskazujących, iż jakość świadczonych usług przez administrację zależy głównie od przyjętych rozwiązań organizacyjnych i sposobu zarządzania, a nie od liczby pracujących. Uzyskane wyniki potwierdziły natomiast ważną rolę dochodów gmin w kreowaniu miejsc pracy w administracji poszczególnych urzędów (dochody ogółem +0,470, dochody z opłaty eksploatacyjnej +0,276). W tym kontekście liczba osób zatrudnionych w administracji samorządowej stanowi przede wszystkim odzwierciedlenie możliwości finansowych poszczególnych jednostek, a nie ich poziomu rozwoju czy efektywności funkcjonowania administracji.

## 5. Zakończenie

Przeprowadzone w pracy badania wykazały, iż kwestia relatywnego, nadmiernego rozrostu służb administracyjnych w gminach Dolnego Śląska dotyczy raczej niewielkiej części jednostek. Skala tego zjawiska charakteryzuje się jednocześnie bardzo dużą zmiennością. Należy przy tym podkreślić, iż w opracowaniu uwzględniono tylko pracowników samych urzędów gmin, a problem rozrostu biurokracji w znacznie większym stopniu może dotyczyć jednostek organizacyjnych gmin, nie uwzględnionych w badaniu. Wynika to m.in. z mniejszej kontroli publicznej nad ich funkcjonowaniem, czego przejawem jest chociażby bardzo utrudniony dostęp do stosownych danych statystycznych. Wiąże się to także z problemem funkcjonowania odmiennych struktur organizacyjnych poszczególnych gmin oraz sposobem organizacji ich pracy.

Badanie pozwoliło na stwierdzenie braku istotnie statystycznego związku pomiędzy wskaźnikiem biurokracji a ogólnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Jednocześnie jednak sugeruje, iż jednym z ważniejszych czynników wpływających na poziom zatrudnienia w administracji samorządowej są możliwości budżetowe związane z poziomem dochodów przypadających na mieszkańca. Ważną

rolę odgrywa także wielkość jednostki terytorialnej stwarzająca możliwości bardziej efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych w jednostkach dużych.

Wyniki przedstawionych analiz sugerują zasadność przeprowadzenia dalszych badań, związanych m.in. z oceną efektywności funkcjonowania administracji samorządowej oraz upowszechniania dobrych praktyk w tym zakresie. Wskazują także na konieczność zasadniczej poprawy dostępu do informacji publicznej.

## Literatura

- Berry W.D., Lowery D., 1984, *The growing cost of government: a test of two explanations*, Social Science Quarterly (University Of Texas Press), nr 65(3), s. 735-749.
- Breton A., Wintrobe R., 1975, *The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy*, Journal of Political Economy, nr 83(1), s. 195-208.
- Bruski R., Joachimowski J., Kuczur T. (red.), 2010, *Administracja publiczna w Polsce*, Wydawnictwo MADO, Toruń.
- CBOS 2007, *O urzędach i urzędnikach w Polsce. Komunikat z badań*, Warszawa 2007.
- Ciok S., Dołzbłasz S., Raczyk A., 2006, *Dolny Śląsk: problemy rozwoju regionalnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia Geograficzne, t. 79, Wrocław.
- Kachniarz M., 2008, *Efekt skali a efektywność usług publicznych*, [w:] Frąckiewicz-Wronka A., Gołuchowski J. (red.), *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 169-181.
- Kisala M., 2011, *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] Jabłoński M., Rudnicki M. (red.), *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 193-211.
- Krynicka H., 2006, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, Studia Lubuskie, nr 2, PWSZ Sulechów, s. 193-202.
- Kuczur T., 2010, *Istota i funkcjonowanie nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce – wprowadzenie do problematyki*, [w:] Bruski R., Joachimowski J., Kuczur T. (red.), *Administracja publiczna w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, Wydawnictwo MADO, Toruń, s. 10-24.
- Lang J., 2011, *Zagadnienia wstępne*, [w:] Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa, s. 19-30.
- Modzelewski P., 2009, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Osiński J. (red.), 2008, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH, Warszawa.
- Rostkowski T., 2012, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna a Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Sabry M.I., 2015, *Good governance, institutions and performance of public private partnerships*, International Journal of Public Sector Management, nr 28(7), s. 566-582.
- Swianiewicz P., 2007, *Wydatki bieżące na administrację*, Wspólnota, nr 25, s. 21-30.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008, nr 223, poz. 1458.
- Zawicki M., 2002, *New Public Management i Public Governance – Zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] Hausner J., Kukielka M. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. II, AE w Krakowie, Kraków, s. 73-89.
- Zuba K. (red.), 2007, *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.