

Kadry samorządu: rachunek odroczoney

Sytuacja kadrowa w urzędach JST i jej konsekwencje dla sprawności samorządu

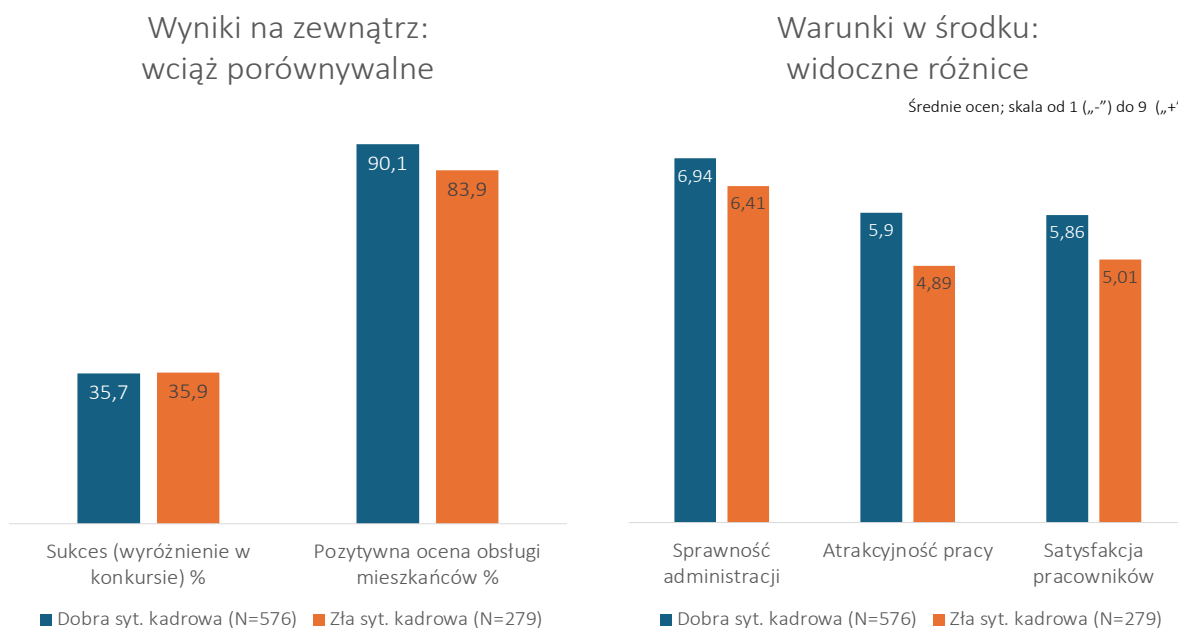
53% polskich samorządów postrzega dostępność wykwalifikowanych kadr jako poważne wyzwanie rozwojowe — a 42% doświadcza go bezpośrednio w postaci trudności rekrutacyjnych. Blisko jedna trzecia odnotowuje rotację kadr powyżej 10% w ciągu dwóch lat. Mimo to trudno dostrzec, by problemy kadrowe przekładały się na mierzalne różnice w wynikach JST. Dane z badania 1 867 sekretarzy sugerują, że rachunek za kryzys kadrowy dla mieszkańca jeszcze się nie zmaterializował — ale warunki, w jakich urzędnicy osiągają te wyniki, różnią się zauważalnie; część tego rachunku jest już dziś płacona po stronie pracowników samorządowych.

Maraton w tempie sprintu

Intuicja podpowiada prostą zależność: braki kadrowe oznaczają gorszą obsługę mieszkańców i mniejszą skuteczność administracji. Deklaracje sekretarzy JST takiej intuicji jednak nie potwierdzają. To nie znaczy, że problemu nie ma — znaczy, że ujawnia się nie w rezultatach pracy urzędu, lecz w warunkach, w jakich są one osiągnane.

Porównaliśmy JST z „dobrą” sytuacją kadrową (deklarowany brak problemów rekrutacyjnych i rotacja nieprzekraczająca 10% w ostatnich dwóch latach) z tymi, gdzie sytuacja jest „zła” (deklarowane trudności rekrutacyjne i rotacja powyżej 10%; odpowiednio N=576 i N=279¹). Zewnętrzny wskaźnik wyników — odsetek jednostek, które w ostatnim roku otrzymały wyróżnienie lub nagrodę w konkursie o zasięgu regionalnym lub ogólnopolskim — jest w obu grupach identyczny: 36%. Drugi, niezależny wskaźnik — samoocena ogólnej sprawności administracji na skali 1–9 — również różni się nieznacznie (6,9 w grupie „dobrej”, 6,4 w grupie „złej”). Także jakość obsługi mieszkańców jest w obu grupach oceniana podobnie wysoko (90% vs 84% pozytywnych ocen). Wynik utrzymuje się po kontroli typu jednostki: w gminach wiejskich odsetek sukcesów wynosi 30% w obu grupach, w gminach miejsko-wiejskich — jest nawet nieco wyższy wśród tych ze złą sytuacją kadrową. Pozornie to obraz, który moglibyśmy zatytułować: „*brak różnic w wynikach, duże różnice w warunkach*”.

¹ pozostałe 1 012 jednostek znajduje się w przestrzeni pośredniej — takie porównanie skrajnych grup ostrzej pokazuje różnicę



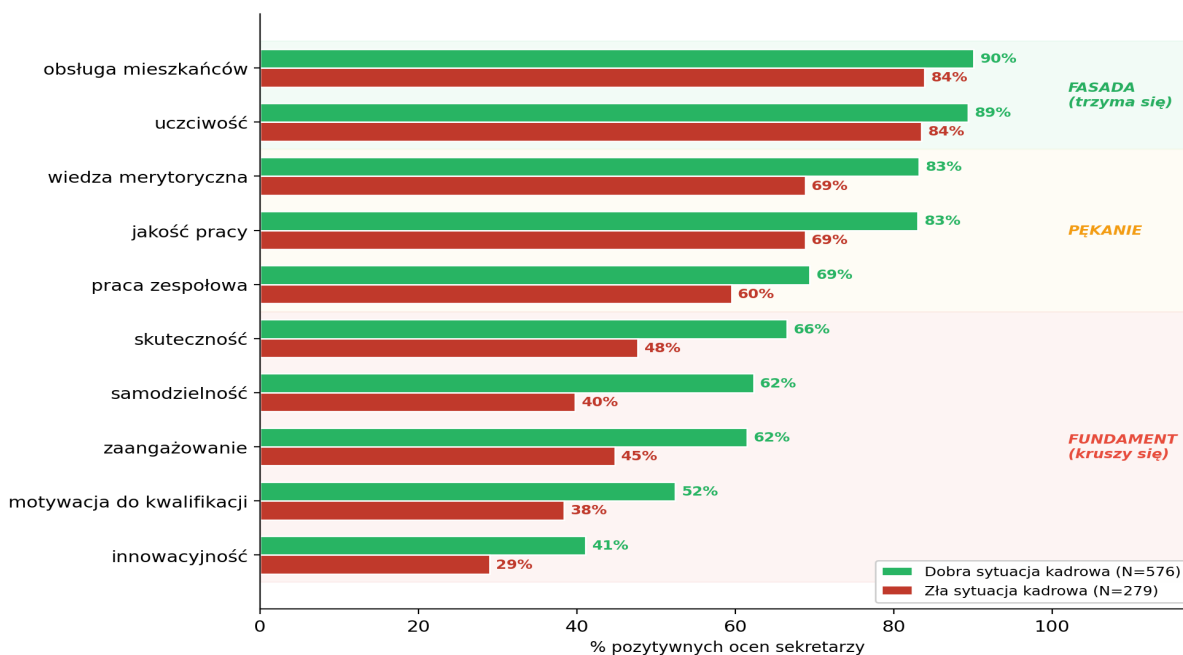
Ryc. 1. Wyniki JST i jakość obsługi a warunki pracy — porównanie JST z dobrą i złą sytuacją kadrową

Gdzie zatem przebiega różnica? W badaniu poproszono sekretarzy o ocenę dziesięciu aspektów pracy kadr urzędniczych. Wyniki układają się w trójwarstwowy wzór, który tłumaczy, dlaczego problem kadrowy może być niewidoczny z zewnątrz. Warstwy wyróżniono według perspektywy obserwatora: fasada obejmuje wymiary bezpośrednio widoczne dla mieszkańca, konstrukcja — kompetencje zawodowe urzędników, fundament — głębsze dyspozycje organizacyjne i postawy. Przypisanie poszczególnych cech do warstw jest w pewnym stopniu interpretacyjne, a wszystkie dziesięć ocen pochodzi od tego samego respondenta i operuje na tej samej skali — obserwowany gradient różnic jest więc co najmniej częściowo wyrazem tego, z jaką pewnością sekretarz ocenia to, co widać z zewnątrz urzędu, a co tylko od środka. Metafora warstw ma charakter porządkujący, nie strukturalny.

Fasada — trzyma się. Ocenę poziomu obsługi mieszkańców (90% vs 84% pozytywnych ocen) i uczciwości urzędników (90% vs 85%) — cechy najbardziej widoczne dla obywateli — utrzymują się na wysokim poziomie w obu grupach. Różnica rzędu 5-6 punktów procentowych jest zauważalna, ale nie dramatyczna.

Konstrukcja — pęka. Tu różnice są już wyraźne. W ocenach wiedzy merytorycznej urzędników (83% vs 69%), jakości ich pracy (83% vs 69%), zdolności do pracy zespołowej (69% vs 60%), motywacji do podnoszenia kwalifikacji (52% vs 38%), innowacyjności (41% vs 29%) — sięgają już 10-14 punktów procentowych. To kompetencje, które decydują o zdolności urzędu do adaptacji i rozwoju.

Fundament — kruszy się. Samodzielność urzędników (63% vs 40%), skuteczność w rozwiązywaniu problemów (67% vs 48%), zaangażowanie i motywacja do pracy (62% vs 45%) — tworzą różnice rzędu 17-23 punktów procentowych. Najgłębsze zdolności organizacyjne — te, bez których urząd nie jest w stanie reagować na nowe wyzwania — są w jednostkach ze złą sytuacją kadrową radykalnie niższe.



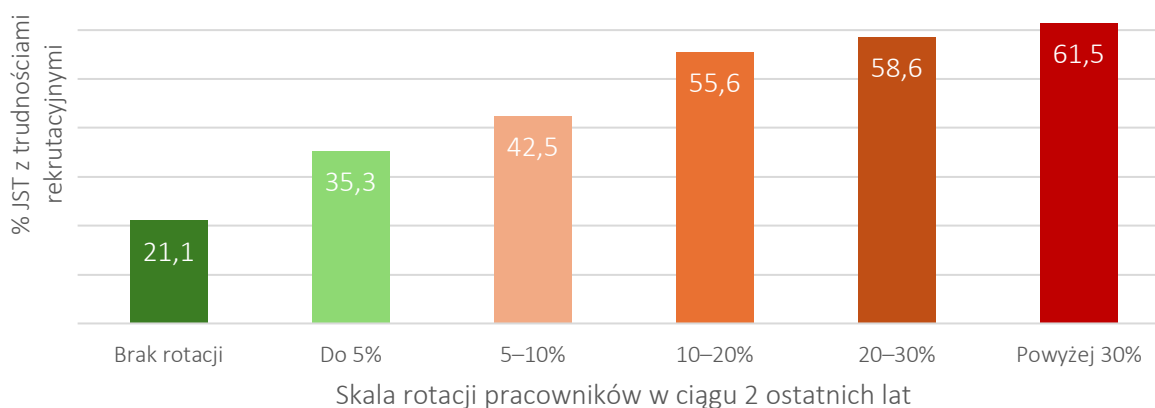
Ryc. 2. Ocena kadr urzędniczych — trzy warstwy: fasada, konstrukcja, fundament

Samorządy z problemami kadrowymi utrzymują zatem fasadę — ale kosztem fundamentów. Mniej ludzi wykonuje tę samą pracę — gorzej opłacanych, bardziej przeciążonych, coraz mniej samodzielnych i mniej zadowolonych (satisfakcja pracowników 5,01 vs 5,86 na skali 9-stopniowej). To maraton realizowany w tempie sprintu: bieg jest jeszcze w normie, ale organizm pracuje na rezerwie.

Spirala, która się nakręca

Trudności rekrutacyjne i rotacja — dwie liczby podane na początku — wzmacniają się nawzajem. Rozkład trudności wg typu JST pokazuje, że najmocniej uderzają w miasta: 56% sekretarzy w miastach na prawach powiatu i 54% w gminach miejskich deklaruje trudności ze znalezieniem kandydatów na wolne stanowiska. Mechanizm sprzężenia jest jednak ogólny. Odsetek JST z trudnościami rekrutacyjnymi rośnie od 21% wśród jednostek bez rotacji do 62% tam, gdzie rotacja przekracza 30% — im wyższa rotacja, tym trudniej o nowych pracowników.

Spirala kadrowa: rotacja pracowników a trudności rekrutacyjne



Ryc. 3. Spirala kadrowa: rotacja pracowników a trudności rekrutacyjne

Co napędza spiralę? Praktycznie wszyscy sekretarze (94%) uważają wynagrodzenie za istotny lub główny czynnik demotywujący pracowników. Niemal tyle samo (93%) wskazuje na nadmiar obowiązków. W jednostkach ze złą sytuacją kadrową nadmiar obowiązków jako główny demotywator wskazuje 55% sekretarzy, wobec 40% tam, gdzie sytuacja jest dobra.

Dane przekrojowe nie pozwalają przesądzić o kierunku przyczynowym — możliwe, że rotacja i trudności rekrutacyjne wynikają częściowo ze wspólnych przyczyn (np. ograniczeń rynku pracy w regionie). Niemniej logika mechanizmu jest czytelna: mniej ludzi → więcej obowiązków na pozostałych → niska płaca nie rekompensuje obciążenia → malejąca atrakcyjność pracy.

Nie depopulacja, lecz konkurencja

Depopulację często wskazuje się intuicyjnie jako przyczynę problemów kadrowych — warto więc sprawdzić, co mówią dane. Otóż przynoszą niespodziankę. 87% gmin miejskich i miast na prawach powiatu traci mieszkańców — a jednocześnie to właśnie miasta mają najwyższą deklarowaną atrakcyjność pracy w urzędzie (5,9 na skali 1–9, wobec 5,5 w pozostałych JST) i najtrudniejszą sytuację rekrutacyjną (54% z problemami wobec 41%). To nie jest sprzeczność: sekretarze oceniają atrakcyjność z perspektywy wewnętrznej (praca postrzegana jako ciekawa, szeroki zakres odpowiedzialności), ale rekrutacja odzwierciedla konkurencję zewnętrzną — w mieście urząd rywalizuje z sektorem prywatnym o tych samych kandydatów.

Dane GUS analizowane w najnowszym raporcie NIST² potwierdzają ten obraz: gminy depopulujące mają paradoksalnie większe urzędy niż rosnące — problemem nie jest więc brak etatów, lecz trudność z ich obsadzeniem. W tle działa też efekt strukturalny wielkości: w gminach do 3 tys. mieszkańców na tysiąc osób przypada ponad 11 urzędników, a w gminach większych — około 5. Choć spraw do załatwienia w małej gminie jest mniej, zakres funkcji organizacyjnych urzędu pozostaje ten sam: potrzebny jest skarbnik, sekretarz, specjaliści od usług komunalnych, zamówień publicznych, obsługi rady, obrony cywilnej — tyle że w kilkunastoosobowym zespole funkcje te spoczywają na tych samych osobach.

Istotniejsza od samej depopulacji jest więc kondycja lokalnego rynku pracy (choć nie można wykluczyć, że pewną rolę odgrywają również inne czynniki, np. wyższe oczekiwania kompetencyjne w większych ośrodkach).

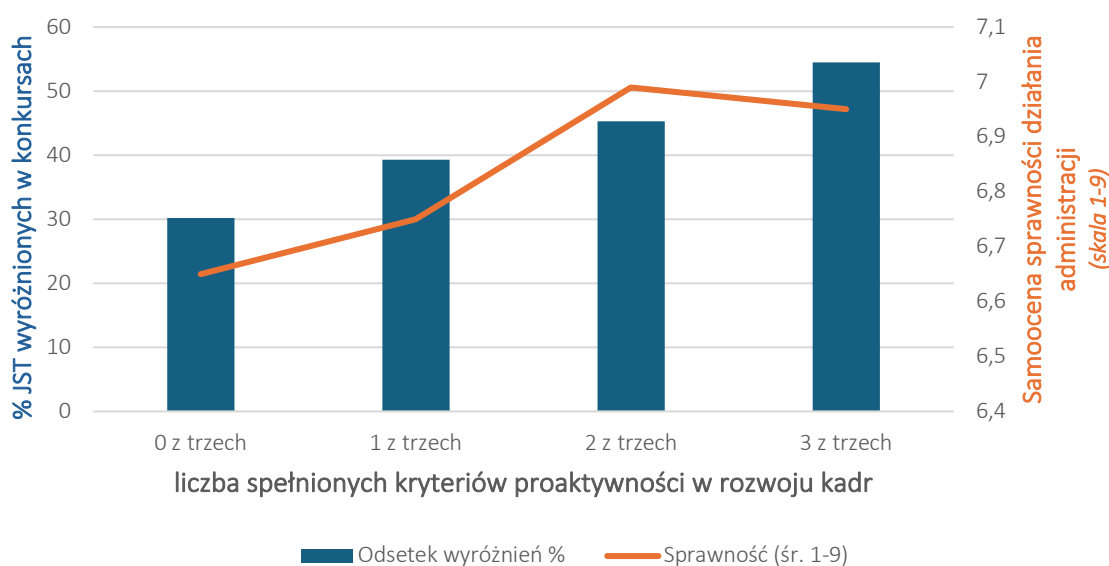
Zróznicowanie regionalne także potwierdza, że problemy kadrowe nie są determinowane przez depopulację. Na poziomie województw korelacja między skalą depopulacji a odsetkiem trudności rekrutacyjnych jest praktycznie zerowa. Warmińsko-mazurskie i lubelskie mają niemal identyczny odsetek depopulujących JST (85–86%), a diametralnie różną sytuację rekrutacyjną (warmińsko-mazurskie — 63% jednostek z trudnościami, lubelskie — 30%). Oznacza to, że skala problemów kadrowych różni się lokalnie — i wymaga lokalnych odpowiedzi. Z jednym zastrzeżeniem: dla miast, gdzie problem rekrutacyjny wynika z konkurencji zewnętrznej z sektorem prywatnym, działania wewnątrzorganizacyjne urzędu mogą tego problemu nie rozwiązać. W tej grupie JST rozstrzygająca jest polityka płacowa całego sektora publicznego.

² P. Swianiewicz, A. Dąbrowska „Ilu urzędników potrzeba do rządzenia gminą?”; NIST 2026; <https://www.nist.gov.pl/informacje/ilu-urzednikow-potrzeba-do-rzadzenia-gmina,15020.html>

Remedium 1: proaktywność, nie rutyna

Czy jest coś, co samorządy mogą zrobić same? Rutynowe wskaźniki związane z podnoszeniem kompetencji kadr — uczestnictwo w szkoleniach zewnętrznych, częstość kursów — nie współwystępują ani z wyższą oceną sprawności administracji, ani z większym odsetkiem wyróżnień w konkursach: szkolenia zewnętrzne są praktycznie powszechne (98% urzędów), a częstość udziału w nich nie przekłada się na mierzalne różnice w żadnym z badanych wskaźników. Różnicuje natomiast coś innego: robienie rzeczy, których prawo nie wymaga. Skonstruowaliśmy roboczy indeks proaktywności w rozwoju kadr oparty na trzech takich elementach: (1) prowadzenie szkoleń wewnątrznych siłami własnych pracowników (zamiast tylko wysyłania ludzi na zewnętrzne kursy), (2) finansowanie szkoleń radnych (zamiast tylko urzędników), (3) systematyczna diagnoza potrzeb szkoleniowych (zamiast doraźnego reagowania na zmiany przepisów). Spośród kilkunastu testowanych wymiarów do indeksu weszły te, które miały interpretowalną logikę merytoryczną.

Gradient jest czytelny: JST spełniające zero kryteriów mają 30% odsetek wyróżnień w konkursach; spełniające jedno — 39%, dwa — 45%, trzy — 55%. Równoległe rosną oceny sprawności administracji (z 6,65 do 6,99), atrakcyjności zatrudnienia w JST (z 5,38 do 5,84) i satysfakcji pracowników (z 5,49 do 6,00). Należy przy tym zauważyć, że dane przekrojowe nie przesądzają o kierunku zależności — równie możliwe, że to sprawniejsze JST mogą sobie pozwolić na działania ponadstandardowe. Niezależnie jednak od kierunku zależności, profil proaktywnego inwestowania w rozwój kadr jest dobrym punktem orientacyjnym — współwystępuje z lepszymi wynikami JST zarówno jako instytucji, jak i jako pracodawcy.



Ryc. 4. Indeks proaktywności w rozwoju kadr a sukcesy i sprawność JST

Co istotne, ten sam wzór działa również wśród jednostek, które już mają trudności rekrutacyjne. W tej grupie samorządy finansujące szkolenia radnych osiągają sukces w 49% przypadków wobec 34% bez takich szkoleń (+15 pp); prowadzące szkolenia wewnątrznych siłami pracowników — 47% wobec 38% (+10 pp). Nie jest to więc cecha jednostek, które po prostu mają lepszy punkt wyjścia — proaktywność różnicuje także tam, gdzie sytuacja kadrowa jest trudna. Łączy te elementy jedno: ponadstandardowe inwestowanie w rozwój kompetencji — własnych pracowników, radnych i samego systemu zarządzania kadrami.

Trzeba tu zastrzec, że ankieta uchwyciła jedynie wąski wycinek ponadstandardowych praktyk, po jakie urząd może sięgać. Wartość naszego roboczego indeksu nie tkwi jednak w nich samych — są one raczej śladem czegoś głębszego i trudniejszego do zmierzenia: stylu pracy, w którym pracownik nie zostaje sam z problemem. Szkolenie prowadzone przez kolegę z wydziału, finansowanie rozwoju radnych, rozmowa z pracownikiem o jego potrzebach — to różne gesty, ale wyrastają z tej samej logiki: sprawa jednej osoby jest sprawą całego zespołu. Indeks proaktywności jest więc bardziej objawem niż źródłem różnicy — wskazuje na kulturę organizacyjną, w której przełożeni i współpracownicy interesują się tym, z czym ktoś się mierzy w pracy, a wsparcie dociera, zanim trzeba po nie sięgnąć.

Drugi wymiar: otwartość instytucjonalna

Drugim wymiarem dobrego zarządzania, który współwystępuje z lepszymi wynikami JST, jest otwartość instytucjonalna — zaangażowanie urzędu w relacje z mieszkańcami: prowadzenie badań opinii, konsultacje online czy wdrożenie systemu umożliwiającego mieszkańcom zgłaszanie wniosków i opinii. JST spełniające wszystkie trzy kryteria otwartości osiągają 54% odsetek wyróżnień w zewnętrznych konkursach wobec 28% wśród tych, które nie stosują żadnego z nich.

Proaktywność i otwartość działają niezależnie, a ich efekty się sumują. Odsetek wyróżnień rośnie z 29% w JST bez żadnego z tych profili do 41% przy samej proaktywności, do 45% przy samej otwartości — i do 54% tam, gdzie występują oba. Analogicznie rośnie samoocena sprawności administracji: z 6,66 do 7,05 na skali dziesięciostopniowej. Każdy z dwóch wymiarów ma więc odrębny wkład; proaktywność silniej łączy się z warunkami wewnętrznymi (satisfakcją, atrakcyjnością pracy), a otwartość — z wynikami zewnętrznymi.

Wysoką otwartość wykazuje 39% badanych JST. Częściej są to jednostki większe i miejskie (58% miast — łącznie gmin miejskich i miast na prawach powiatu), ale ponad jedna trzecia gmin wiejskich (35%) również spełnia te kryteria (sukces 39% vs 26% przy niskiej otwartości). Co ważne, otwartość nie zależy od sytuacji rekrutacyjnej: odsetek „otwartych” JST jest niemal identyczny wśród tych z trudnościami (41%) i bez nich (40%). To nie jest luksus zamożnych — to sposób działania dostępny niezależnie od warunków.

Zanim przyjdzie rachunek

Sytuacja kadrowa w samorządach to nie problem ograniczony do działów kadr. Dane pokazują, że obecny poziom usług publicznych w wielu JST jest utrzymywany kosztem pracowników — ich narastającego obciążenia, spadającej satysfakcji, malejącej samodzielności, słabnącego zaangażowania. Fasada trzyma się, ale fundament się kruszy — i to właśnie tę różnicę można dziś zmierzyć, choć nie widać jej jeszcze w zewnętrznych wskaźnikach sprawności urzędu. Maraton w tempie sprintu można próbować przebiec. Pytanie brzmi, na jak długo wystarczy sił?

Poprawa sytuacji wymaga działań dwutorowych. Po pierwsze — potrzeba decyzji systemowych, na które samorządy czekają: konkurencyjnej polityki płacowej w administracji publicznej i odciążenia regulacyjnego. To od nich zależy, czy spirala — mniej ludzi, więcej obowiązków, malejąca atrakcyjność pracy, trudniejsza rekrutacja — da się zatrzymać na poziomie całego sektora. Po drugie — konieczne są decyzje lokalne, podejmowane w każdej jednostce z osobna. Proaktywność w rozwoju kadr (szkolenia wewnętrzne, inwestowanie w kompetencje radnych, strategiczna diagnoza potrzeb) oraz otwartość instytucjonalna wobec mieszkańców współwystępują z wyraźnie lepszymi wynikami i lepszymi

warunkami pracy — także tam, gdzie sytuacja kadrowa już jest trudna. Są to działania dostępne niezależnie od wielkości budżetu i kondycji lokalnego rynku pracy. Żadna z tych dwóch ścieżek nie zastąpi drugiej — ale ich ciężar jest różny w różnych JST. Tam, gdzie kryzys ma korzenie strukturalne (konkurencja z sektorem prywatnym w miastach, kumulacja funkcji w małych gminach), ścieżka systemowa jest decydująca. Tam, gdzie sytuacja jest mieszana, lokalne inwestowanie w rozwój kadr i otwartość instytucjonalna mogą samodzielnie zmienić obraz.

Rachunek za kryzys kadrowy jeszcze się nie zmaterializował. Różnica między samorządami nie przebiega dziś przez wyniki — przebiega przez warunki, w jakich są osiągnane. Mieszkaniec zobaczy tę różnicę wtedy, gdy fundament przestanie utrzymywać fasadę: w jakości decyzji, w czasie reakcji urzędu, w zaufaniu, które znacznie trudniej odbudować niż utrzymać. Badanie z 2026 roku pokazuje jeszcze wytrzymałość systemu. Nie pokazuje, ile tej wytrzymałości zostało.

O BADANIU

Badanie zostało przeprowadzone metodą CAWI (Computer-Assisted Web Interview) wśród sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Próba objęła 1 867 respondentów ze wszystkich szesnastu województw, reprezentujących wszystkie typy JST. Wśród respondentów, którzy podali swoje stanowisko, 77% to sekretarze gminy, miasta lub powiatu; pozostali to w większości zastępcy wójtów, burmistrzów lub prezydentów oraz kierownicy wydziałów pełniący zadania sekretarza. Większość respondentów posiada wykształcenie wyższe (magisterskie lub podyplomowe) i ponad 15-letni staż pracy w samorządzie. Badanie zrealizowała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego w marcu i kwietniu 2026 roku.

KONTAKT DLA MEDIÓW: komunikacja@frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

www.frdl.org.pl

opracowanie: Cezary Trutkowski