

O specjalizacji i hierarchii w codziennej pracy urzędników

Streszczenie

Wpływ wielkości jednostki samorządu terytorialnego (JST) na sposób organizacji pracy, poziom specjalizacji oraz strukturę hierarchiczną w polskich urzędach jest tematem najnowszego raportu **O specjalizacji i hierarchii w codziennej pracy urzędników**. Analiza, przygotowana przez Annę Dąbrowską i Pawła Swianiewicza, opiera się na wynikach badania SAM-SON przeprowadzonego przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jesienią 2025 roku. W badaniu wzięło udział 11 266 urzędników reprezentujących 1179 jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw.

Wielkość ma znaczenie

Wyniki wskazują, że wielkość JST w istotny sposób różnicuje codzienne funkcjonowanie urzędów. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców rośnie stopień specjalizacji pracowników. Małe urzędy znacznie częściej niż duże opierają się na wielozadaniowości – w gminach do 5 tys. mieszkańców 17% urzędników odpowiada za co najmniej cztery obszary tematyczne (czyli umownie wyodrębnione dziedziny działalności urzędu, takie jak np. oświata i wychowanie, transport i drogi, sprawy obywatelskie, finanse i budżet), a w największych miastach jest to zaledwie 3%.

Zakres obowiązków jest związany nie tylko z wielkością jednostki, ale również z pozycją pracownika w strukturze organizacyjnej. Osoby pełniące funkcje kierownicze zajmują się większą liczbą obszarów, co wiąże się przede wszystkim z ich rolą koordynacyjną. Co istotne, zamożność gminy nie wpływa w znaczącym stopniu na liczbę obsługiwanych przez pracowników obszarów.

Różnice dotyczą natomiast tego, na ile poszczególne obszary tematyczne funkcjonują jako odrębne zakresy obowiązków urzędników, a więc są realizowane bez łączenia z zadaniami z innych dziedzin działalności urzędu. Najbardziej „samodzielnym” obszarem są finanse i budżet – w gminach 81% pracowników zajmujących się tą tematyką nie deklaruje wykonywania zadań z innych obszarów. Wysokim stopniem samodzielności charakteryzują się również sprawy obywatelskie i ochrona środowiska. Z kolei rewitalizacja, kultura, ochrona zdrowia oraz sport i turystyka najczęściej występują w połączeniu z innymi obowiązkami. Analiza tego, które dziedziny są najczęściej łączone w zakresach obowiązków urzędników, pozwoliła wyodrębnić trzy grupy specjalizacji – społeczną, infrastrukturalną i związaną z organizacją urzędu – oraz potwierdzić, że obszary funkcjonujące w dużej mierze samodzielnie to: finanse i budżet oraz ochrona środowiska i gospodarka komunalna.

Jak zauważają autorzy raportu, wielkość JST przekłada się również na dystans dzielący urzędników od wóldarza – zarówno w strukturze organizacyjnej urzędu, jak i w codziennych kontaktach. W najmniejszych gminach około jedna czwarta pracowników podlega bezpośrednio wójtowi, a blisko 70% urzędników rozmawia z nim kilka razy w tygodniu. W największych miastach sytuacja wygląda zupełnie inaczej: połowę pracowników dzieli od prezydenta co najmniej trzy szczeble hierarchii, a około 80% nie rozmawiało z nim bezpośrednio ani razu w ciągu ostatniego roku. Kontakty z radnymi są jeszcze rzadsze.

Dwa modele organizacji pracy

Wyniki raportu wskazują zatem na dwa odmienne modele organizacji pracy. Małe urzędy funkcjonują w warunkach szerokiego zakresu obowiązków, wielozadaniowości i bezpośrednich relacji z kierownictwem. Duże urzędy charakteryzują się większym stopniem specjalizacji, bardziej rozbudowaną hierarchią oraz większym dystansem między szeregowymi pracownikami a władzami samorządowymi. W tym sensie duże organizacje samorządowe są bliższe weberowskiemu modelowi wyspecjalizowanej i hierarchicznej biurokracji, podczas gdy małe jednostki zachowują bardziej bezpośredni i elastyczny charakter.