

**Mariusz Kwiatkowski\***

## **WIDMO MERYTOKRACJI KADROWEJ**

Po 1989 roku, według zgodnej oceny socjologów, politologów, publicystów i innych obserwatorów, nie udało się wprowadzić w życie i konsekwentnie stosować merytokratycznych reguł obsadzania stanowisk publicznych. Nadal istotną rolę odgrywają takie kryteria jak przynależność polityczna czy osobiste powiązania kandydatów (Burnetko 2003, 2008; Bartkowski 1996, Działocha, Łukaszczyk 2006, Gadowska 2005, 2006; Heywood, Meyer-Sahling 2008, Raciborski 2006, Rychard 1995).

Opisaną sytuację uznaję za interesującą zagadkę transformacji systemowej. Wprowadzenie zasad wolnego rynku i pluralizmu politycznego powinno sprzyjać radykalnej zmianie utrwalonych w systemie monocentrycznym reguł obsadzania stanowisk. Zmiany nie miały jednak ani radykalnego, ani konsekwentnego charakteru.

Celem artykułu jest wskazanie i wyjaśnienie najważniejszych barier instytucjonalizacji nowych reguł doboru kadr kierowniczych w sektorze publicznym. Przedstawiam w nim argumenty na rzecz tezy, że reguły merytokracji kadrowej, jako innowacja społeczno-kulturowa, polityczna i organizacyjna „zderzają się” z innymi powszechnie akceptowanymi i utrwalonymi regułami. Są postrzegane jako zagrożenie dla istotnych wartości i interesów, stąd tytułowe określenie „widmo” merytokracji kadrowej.

Prezentowany tekst stanowi syntetyczne ujęcie ustaleń zawartych w przygotowywanej do druku publikacji<sup>1</sup>. Ustalenia te są efektem złożonych badań (m. in. analiza dyskursu publicznego, analiza dokumentów, analiza wywiadów z kandydatami do stanowisk publicznych i z decydentami) przeprowadzonych w latach 2008-2009.

---

\***Mariusz Kwiatkowski** – dr, adiunkt w Zakładzie Socjologii Wiedzy Instytutu Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego. Jego zainteresowania badawcze dotyczą etosu życia publicznego, reguł doboru kadr kierowniczych oraz ryzyka zespołowego.

<sup>1</sup>Artykuł powstał w ramach realizacji projektu „Bariery instytucjonalizacji merytokratycznych reguł doboru kadr kierowniczych w sektorze publicznym w Polsce” finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2007-2009 (N N116 2127 33).

## Dlaczego merytokracja kadrowa?

Termin *merytokracja kadrowa* odnoszę do systemu reguł i związanych z nimi działań, w wyniku których stanowiska kierownicze są obsadzane przez osoby najlepiej merytorycznie przygotowane do pełnienia swoich ról. Natomiast terminem *instytucjonalizacja* określam proces wyłaniania się, artykułowania i utrwalania struktur normatywnych: reguł społecznych, wzorów, norm i wartości (Sztompka 2002, s. 432). Wyjaśnienia wymaga też termin *reguła*. Posługuję się nim w szerokim znaczeniu, uznając, że *regułą stanowi obowiązujący sposób zachowania* (Durkheim 1999, s. 8). Zakładam jednak przy tym, że w danym kontekście społeczno-kulturowym (w tym samym czasie, społeczeństwie, środowisku, grupie) mogą obowiązywać równoległe odmienne, nieraz wzajemnie sprzeczne systemy reguł.

Instytucjonalizacja jest procesem złożonym i wieloetapowym. Na użytek badań, zgodnie z przytoczoną wyżej definicją, wyróżniam trzy wymiary (które nazywam też etapami) tego procesu: ustanawianie, wprowadzanie w życie i stosowanie reguł.

Cel badań, które stanowią podstawę sformułowanych tutaj wniosków, został zrealizowany poprzez wykonanie trzech zasadniczych zadań badawczych (celów częściowych). Każde z nich odpowiadało jednemu z wyróżnionych aspektów instytucjonalizacji. Zadania badawcze polegały więc na identyfikacji, opisie i wyjaśnieniu barier instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej w trzech wyróżnionych wymiarach (etapach):

1. ustanawiania (definiowania, artykułowania) – merytokracja kadrowa jako *idea*,
2. wprowadzania w życie (ustalania procedur formalnych) – merytokracja kadrowa jako *zestaw procedur*,
3. stosowania w praktyce (podejmowania decyzji kadrowych) – merytokracja kadrowa jako *zestaw działań*.

Wybierając problem badań, kierowałem się zarówno przesłankami społecznymi, jak i teoretycznymi. Przesłanki pierwszego typu wynikają z przekonania, że kwestia obsadzania stanowisk publicznych jest ważnym aspektem organizacji życia społecznego. Odpowiedni dobór osób pełniących ważne funkcje publiczne zwiększa szanse danego kraju w konkurencji międzynarodowej, wzmacnia demokrację, podnosi sprawność instytucji publicznych, a tym samym poprawia jakość życia obywateli. Zwiększa także szanse awansu dla najlepszych.

Związek między regułami merytokracji a szansami danego kraju w konkurencji międzynarodowej polega na tym, że w konkurencji tej liczą się

rozwiązania innowacyjne, których autorami mogą być tylko osoby świetnie przygotowane. Społeczeństwa, które nie wypracowały mechanizmów wyłaniania elit spośród najlepszych pozostają w tyle, ponieważ ich model rozwoju staje się *nieprzystawalny do obowiązujących w świecie standardów* (Krzysztofek, Ziemilski 1993, s. 18).

Wprowadzenie i konsekwentne stosowanie reguł merytokracji kadrowej może się przyczynić do wymiany zasadniczej części elit. Wymiana ta z kolei będzie czynnikiem lepszego funkcjonowania instytucji demokratycznych (Wnuk-Lipiński 2003, s. 301-302). Stosowanie merytorycznych kryteriów w procesie zatrudniania, awansowania i nagradzania jest o tyle konieczne, że – jak pisze B. Kudrycka: „Pozwala politykom – radnym i członkom zarządu – oprzeć się bez wątpliwości na kompetentnie uzasadnionych projektach rozstrzygnięć, opiniach i profesjonalnych radach. Im lepiej wyedukowani są urzędnicy, tym efektywniej służą oni politykom w realizacji strategii politycznych. Pomagają uniknąć błędów, a także zarzutów o niekompetentne lub bezprawne działania” (2001, s. 39).

Reguły te są czynnikiem ciągłości instytucji publicznych (Rydlewski 2002, s. 150). Tworząc gwarancję zatrudnienia dla najlepszych, redukują poczucie niepewności wśród osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie. Przyczyniają się w ten sposób do bardziej efektywnego rządzenia (Bartkowski 2006, s. 309; Raciborski 2006, s. 25). Chronią poza tym przed niebezpieczeństwami związanymi z upartyjnieniem administracji: „Podporządkowanie administracji interesom partii prowadzi nie tylko do obsadzania ignorantami stanowisk wymagających wysokich kwalifikacji urzędniczych, ale i do tworzenia nad nimi parasola ochronnego, który zachęca do korupcji i nadużyć” (Regulski 2007, s. 76).

Obsadzanie stanowisk publicznych przez osoby niekompetentne, ale powiązane rodzinnie lub towarzysko z decydentami jest jednym z przejawów korupcji (Kojder 2002, s. 47). Awans osób bez odpowiednich kwalifikacji na wyższe stanowiska może mieć poważne skutki społeczne w postaci przyjmowania wadliwych wzorów kariery i osłabienia motywacji pracowników niższych szczebli do podwyższania kwalifikacji (Podgórecki 1976, s. 191).

Można więc przyjąć, że upowszechnienie reguł merytokracji kadrowej, z punktu widzenia obywateli może wzmacniać ich poczucie sprawiedliwości, zwiększać wiarę w sens kształcenia się i pracy nad własnym rozwojem, przyczyniać się do lepszego wykorzystania ich zasobów intelektualnych i podnosić jakość życia.

Przesłanki społeczne są ważnym, ale nie wystarczającym argumentem na rzecz podjęcia problemu. Kolejne, które nazywam teoretycznymi, wiążą się z przekonaniem, że analizowany problem jest intrygujący z poznawczego

punktu widzenia, a przy tym słabo dotychczas zbadany lub badany z innych perspektyw teoretycznych:

- 1) **Nieharmonijny przebieg zmian w toku transformacji.** Kwestia obsadzania stanowisk publicznych jest jednym z przykładów niespójności pomiędzy literą prawa a działaniami aktorów społecznych.
- 2) **Paradoks polegający na tym, że zmiany strukturalne nie idą w parze z instytucjonalnymi.** Badacze struktur społecznych wskazują na wzrost postaw merytokracyjnych oraz na systematyczne zmiany w kierunku tzw. merytokracji edukacyjnej (Słomczyński 2004), natomiast analizy instytucjonalne ujawniają niekonsekwencje, zahamowania, a nawet regres we wprowadzeniu reguł merytokracyjnych w procesie doboru i oceny kadr (Rychard 1995, s. 6).
- 3) **Różnice między sektorem prywatnym a sektorem publicznym.** Zarówno badacze, jak i sami aktorzy społeczni dostrzegają między sektorami różnice dotyczące polityki personalnej. Przy czym sektor prywatny, a szczególnie duże przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym są uznawane za bardziej merytokracyjne niż instytucje publiczne.
- 4) **Różnice między poszczególnymi instytucjami sektora publicznego.** Analiza reguł doboru kadr kierowniczych obejmuje szeroko pojęty sektor publiczny, dlatego może stać się okazją do porównań pomiędzy administracją centralną, terytorialną i spółkami Skarbu Państwa.
- 5) **Zinstytucjonalizowane omijanie reguł.** Dotychczasowe badania i własne obserwacje wskazują, że w procesie obsadzania stanowisk publicznych mamy do czynienia z interesującym z socjologicznego punktu widzenia zjawiskiem, polegającym na utrwalonej i dość rozpowszechnionej praktyce omijania reguł formalnych, co z kolei jest przejawem szerszych tendencji analizowanych przez badaczy (Wołek 2004).

Przeprowadzone analizy pozwoliły na wyodrębnienie trzech zasadniczych barier, które pojawiają się w wyróżnionych wymiarach instytucjonalizacji: (1) Na etapie ustanawiania (definiowania, artikulacji) reguł jest to **ambiwalencja liderów politycznych** wobec idei obsadzania stanowisk publicznych według kryteriów merytorycznych. (2) Na etapie wprowadzania reguł w życie jest to **partykularyzm grupowy**, który stanowi główną podstawę działania podmiotów uczestniczących w ustalaniu formalnych procedur doboru. (3) Na etapie stosowania reguł w praktyce jest to **syndrom gier kadrowych**, czyli zespół przekonań odnoszących się do procesu podejmowania decyzji kadrowych, którego istotą jest przeświadczenie o przewadze nieoficjalnych reguł pozamerytorycznych nad oficjalnie deklarowanymi.

## Ambiwalencja liderów politycznych

Za miarę instytucjonalizacji w pierwszym z wyodrębnionych wymiarów (merytokracja kadrowa jako idea) uznałem, po pierwsze, jednoznaczną akceptację przez liderów politycznych idei obsadzania stanowisk publicznych według kryterium kompetencji; po drugie, konsens dotyczący definicji „zasług”, które mają stanowić kryteria awansu oraz zgodność między głoszonymi publicznie poglądami a osobistymi przekonaniem liderów politycznych.

Przedmiotem analiz i porównań był w związku z tym dyskurs publiczny w trzech odmianach (*uroczysty, polemiczny oraz nieoficjalny*). Analiza pierwszej z wyróżnionych odmian (*dyskurs uroczysty*) umożliwia identyfikację poglądów głoszonych oficjalnie w momentach szczególnych, takich jak powołanie nowego rządu lub inna istotna zmiana polityczna. Porównanie *dyskursu uroczystego z polemicznym* pozwala na uchwycenie ewentualnych różnic pomiędzy osobami i opcjami politycznymi w podejściu do poszczególnych kwestii. Natomiast zestawienie *dyskursu uroczystego z nieoficjalnym* daje szansę sprawdzenia, w jakim stopniu oficjalnie głoszone poglądy zgodne są z osobistymi przekonaniem członków elity politycznej.

Główna bariera zidentyfikowana na podstawie analizy dyskursu publicznego nie polega na odrzuceniu samej idei, ale na takim sposobie jej artykulacji, który wskazuje na mniej lub bardziej ukrytą ambiwalencję poszczególnych osób i sił politycznych w podejściu do analizowanej kwestii. Lektura uroczystych wystąpień, które zostały wygłoszone w ciągu dwudziestu lat przemian w Polsce, uzasadnia użycie określenia *merytokratyczna mantra*. Wielokrotne powtarzanie niektórych ogólnych, słusznych zasad nie idzie bowiem w parze z ujawnianymi w dyskursie nieoficjalnym rzeczywistymi poglądami autorów wystąpień ani z próbą uzgodnienia szczegółowych rozwiązań, ani tym bardziej z determinacją w ich wprowadzaniu i stosowaniu w praktyce.

Wypowiedzi poddane analizie wskazują na *ambiwalencję liderów politycznych* wobec idei obsadzania stanowisk publicznych według kryteriów merytorycznych. Ambiwalencja ta wyraża się na kilka sposobów: (1) Przywiązanie do tej idei jest deklarowane głównie w dyskursie uroczystym, natomiast w innych typach dyskursu (polemiczny, nieoficjalny) na pierwszy plan wysuwają się inne kryteria (zaufanie, lojalność, przynależność). (2) W polemikach dotyczących obsady najważniejszych stanowisk w państwie ujawniają się poważne różnice w rozumieniu i interpretacji poszczególnych kryteriów oceny. Liderzy polityczni nadają większe znaczenie tym kryteriom, które w danym momencie sprzyjają wyborowi ich kandydata. (3) W procesie podejmowania decyzji kadrowych liderzy polityczni, jak wskazuje ana-

liza dyskursu nieoficjalnego, kierują się głównie zasadą zaufania osobistego i lojalności kandydata. Można na tej podstawie uznać, że istnieje rozdźwięk aksjologiczny między regułami deklarowanymi a akceptowanymi w praktyce.

Przekonującym przykładem okazała się lektura uroczystych wystąpień premierów (*exposé*), w których ujawniały się wspomniane sprzeczności. Analiza wykazała, że zdecydowana większość nowo powołanych premierów podejmuje zagadnienie obsadzania stanowisk publicznych i nadaje temu zagadnieniu duże znaczenie. Można na tej podstawie stwierdzić, że w dyskursie uroczystym dominuje retoryka merytokratyczna. Zagadnienie to poruszane jest jednak w bardzo zróżnicowanych kontekstach, stosowane są odmienne sposoby argumentacji. Uzasadniona wydaje się więc obawa, iż wśród elit politycznych istnieje słaby konsens dotyczący aksjologicznych podstaw reguł obsadzania stanowisk publicznych. Większość mówców poprzestaje na ogólnych deklaracjach, nie ujawniając konkretnych propozycji dotyczących sposobów wprowadzania reguł w życie, przekładania ogólnych reguł na formalne procedury.

W analizowanych przemówieniach uderza zastanawiająca powtarzalność niektórych deklaracji. Kolejni premierzy obiecują odpartyjnienie sektora publicznego, stosowanie przejrzystych zasad naboru w administracji i w spółkach Skarbu Państwa. Po czym okazuje się, że następna ekipa rządowa zastaje sytuację niezmienioną lub wręcz pogorszoną i ma obiektywne podstawy, by składać podobne obietnice. . . Mamy więc do czynienia z brakiem determinacji i konsekwencji, a być może z brakiem środków, w tym tzw. „zasobów ludzkich” w dążeniu do wprowadzenia reguł merytokracji kadrowej.

### **Partykularyzm grupowy**

Drugi z wyróżnionych wymiarów instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej dotyczy wprowadzania ich w życie w postaci formalnych procedur. Celem analizy było więc ustalenie barier, które utrudniają proces przekładania ogólnych idei i zasad na język formalnych wymogów w postaci ustaw, rozporządzeń i regulaminów.

Za miarę instytucjonalizacji reguł uznałem tutaj uchwalanie takich przepisów, które sprzyjają powoływaniu na stanowiska kierownicze w sektorze publicznym osób najlepiej przygotowanych merytorycznie do swoich ról. Punktem wyjścia badań dotyczących tego aspektu instytucjonalizacji było przekonanie o tym, że próby formalnego uregulowania zasad doboru kadr kierowniczych w sektorze publicznym w Polsce cechował brak determinacji

i konsekwencji. Analiza regulacji formalnych uzasadnia przyjęcie następujących wniosków: (1) Podstawą działań podejmowanych przez ugrupowania polityczne są w większym stopniu interesy partykularne i krótkofalowe cele niż dobro publiczne i cele długofalowe. Reguły partykularne przeważają nad regułami uniwersalnymi. (2) Wyraźnym przejawem przewagi reguł partykularnych nad uniwersalnymi jest opóźnianie procesu formalnej regulacji zasad doboru zarówno w odniesieniu do służby cywilnej, służb samorządowych, jak i spółek Skarbu Państwa. (3) Innym przejawem wskazanej prawidłowości jest zjawisko „dopasowywania” regulacji formalnych do możliwości kadrowych ugrupowań, które mają największy wpływ na proces legislacyjny.

Do opóźnienia regulacji przyczyniły się następujące okoliczności: uznanie polityki kadrowej ukształtowanej krótko po przełomie za rozwiązanie modelowe przez kolejne ekipy rządowe, preferowana sekwencja zmian ustrojowych dająca pierwszeństwo reformom rynkowym, instrumentalny stosunek do prawa zarówno elit, jak i obywateli, obawy polityków przed ograniczeniem ich wpływów, filtrowanie i omijanie procedur jako przejawy bezpośredniego oddziaływania interesów grupowych, brak społecznego nacisku i społecznej kontroli.

### Syndrom gier kadrowych

Trzeci z wyróżnionych wymiarów instytucjonalizacji dotyczy stosowania reguł merytokracji kadrowej w praktyce (merytokracja jako zespół działań). Celem analiz odnoszących się do tego wymiaru była identyfikacja barier instytucjonalizacji, które ujawniają się i oddziałują w procesie podejmowania decyzji kadrowych.

Przedmiotem analiz były przede wszystkim okoliczności towarzyszące kontrowersyjnym decyzjom kadrowym, związanym z powoływaniem na kierownicze stanowiska i odwoływaniem z tych stanowisk. Kontrowersje wynikały z wątpliwości, podejrzeń lub wprost sformułowanych zarzutów, iż decyzje były uwarunkowane czynnikami pozamerytorycznymi. Ważnym aspektem dociekań były także definicje sytuacji przyjmowane przez osoby uczestniczące w podejmowaniu decyzji kadrowych i podlegające takim decyzjom.

Wywiady z uczestnikami analizowanych procesów były okazją do ustalenia strategii personalnych, czyli preferowanych przez aktorów społecznych koncepcji działań związanych z podejmowaniem decyzji o obsadzaniu stanowisk kierowniczych w sektorze publicznym.

Analiza zgromadzonych wypowiedzi uzasadnia stwierdzenie, że proces podejmowania decyzji kadrowych w sektorze publicznym „skażony” jest specyficznym zestawem poglądów i postaw nazwanych tutaj *syndromem gier*

*kadrowych*. Jego istotą jest przekonanie, że decyzje kadrowe są zawsze lub przeważnie podejmowane w sposób nieprzejrzysty i wiążą się z prowadzeniem przez decydentów i pretendentów swoistych gier według reguł, które mają niewiele wspólnego z regułami merytokracji kadrowej. Na *syndrom gier kadrowych* składają się poglądy, które można streścić w następujący sposób:

1. w polityce kadrowej, pomimo zmian utrzymują się reguły utrwalone w okresie realnego socjalizmu;
2. partie polityczne są zainteresowane głównie obsadzaniem stanowisk publicznych przez własnych zwolenników i nie są w stanie zmienić reguł polityki kadrowej;
3. w obsadzaniu stanowisk publicznych najistotniejszą rolę odgrywa klucz personalny i polityczny;
4. konkursy na stanowiska publiczne są instytucją fasadową, nie spełniają oczekiwań i mają ograniczoną rolę we wprowadzaniu merytokracyjnych reguł doboru;
5. stanowiska publiczne osiąga się nie tyle w wyniku osiągniętych kwalifikacji i kompetencji, ile poprzez udział w grach kadrowych, według nieoficjalnych reguł gry.

#### 1. Przewaga kontynuacji nad zmianą w polityce kadrowej

Rekonstrukcja wypowiedzi na temat polityki kadrowej we współczesnej Polsce wskazuje na istnienie wspólnego rdzenia przekonań wśród osób zaangażowanych w procesy decyzyjne w sektorze publicznym. Zarówno decydenci, jak i pretendenci do stanowisk publicznych wyrażają następujące poglądy dotyczące polityki kadrowej po 1989 roku: (1) Przejście od realnego socjalizmu do demokratycznego kapitalizmu nie oznaczało radykalnego zerwania z wypracowanym w tamtym okresie systemem obsadzania stanowisk publicznych. Zwiększyła się liczba uczestników procesów decyzyjnych, gry rozgrywane wokół stanowisk mają charakter bardziej ukryty, natomiast mechanizmy pozostały bez większych zmian. (2) Zmiany, które dało się zauważyć po 1989 roku miały charakter niekonsekwentny, podlegały fluktuacjom związanym ze zmianami ekip rządowych i układów koalicyjnych. (3) Sektor publiczny na tle sektora prywatnego wypada znacznie gorzej pod względem wypracowanych reguł doboru kadr kierowniczych. W sektorze prywatnym dobór przebiega według kryteriów merytorycznych, natomiast w sektorze publicznym istotną rolę odgrywają zależności polityczne i powiązania osobiste. (5) Pomiędzy poszczególnymi rodzajami podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego nie ma istotnych różnic pod względem stopnia

partykularyzmu w doborze kadr kierowniczych. Zauważa się jednak większą bezkarność decydentów na szczeblu lokalnym, a także szczególne narażenie na tego typu sytuacje w spółkach Skarbu Państwa. (6) Perspektywy odwrócenia obserwowanych tendencji wydają się niewielkie. Można wręcz mówić o istnieniu „błędnego koła partykularyzmu” w polityce kadrowej.

## 2. Partie polityczne a gry kadrowe

Odtworzenie poglądów na temat polityki kadrowej w sektorze publicznym służyło przede wszystkim ustaleniu ogólnej „definicji sytuacji” przyjmowanej przez rozmówców. Podobnie jak w przypadku ogólnego spojrzenia na politykę kadrową, tak też w odniesieniu do partii politycznych poglądy są zbieżne. Rozmówcy w podobny sposób postrzegają partie polityczne jako podmioty kształtujące politykę kadrową w Polsce oraz mające wpływ na sposób obsadzania stanowisk publicznych.

Zrekonstruowany sposób postrzegania partii można ująć następująco: (1) Partie polityczne w III RP pod względem uprawianej polityki kadrowej nie przejawiają większych różnic. Pierwszą ich cechą wspólną, z punktu widzenia uczestników procesów decyzyjnych w sektorze publicznym są wyraźne różnice między deklaracjami a praktyką rządzenia. Drugą wspólną właściwością jest ukierunkowanie aktywności na zdobycie jak największej liczby stanowisk dla „swoich”. (2) Dostrzegane różnice dotyczą w większym stopniu stylu niż celów działania. Na tle innych partii wyróżnia się Prawo i Sprawiedliwość jako ugrupowanie, w którym lojalność odgrywa jeszcze większą niż gdzie indziej rolę w ocenie kandydatów. Liderzy PiS uznają, że tylko osoby lojalne wobec programu partii dają w świetle tego stanowiska gwarancję realizacji programu, który znacząco różni się od programu realizowanego przez poprzedników. Przełom polityczny nie może się dokonać bez przełomu personalnego. (3) Wiele wypowiedzi dotyczy Platformy Obywatelskiej jako partii rządzącej. W tym przypadku podkreśla się, że realizując ten sam cel, co inne partie, PO robi to w innymi nieco stylu. (4) Pozostałe partie zajmują mniej miejsca w wypowiedziach. W odniesieniu do nich zauważa się raczej różnice dotyczące stylu działania niż celów i mechanizmów doboru osób na stanowiska kierownicze. (5) Zebrane informacje i opinie uzasadniają sformułowanie wniosku, że z punktu widzenia badanych oceniane partie polityczne nie są w stanie dokonać przełomu w sprawie reguł obsadzania stanowisk w sektorze publicznym.

## 3. Polityczne i personalne uwarunkowania decyzji kadrowych

Interesowało mnie także, w jaki sposób uczestnicy procesów decyzyjnych postrzegają mechanizmy polityki kadrowej na poziomie poszczególnych in-

stytucji oraz jakie czynniki zmian, a szczególnie awansu na stanowiska kierownicze uznają za najistotniejsze. Zgromadzone i poddane analizie wypowiedzi uzasadniają sformułowanie następujących wniosków: (1) Zmiany kadrowe na stanowiskach kierowniczych w sektorze publicznym są postrzegane jako uwarunkowane politycznie. Istotnym czynnikiem upolitycznienia jest selekcja kandydatów dokonywana wewnątrz poszczególnych partii. Łatwiej ofiarą politycznych łupów padają atrakcyjne stanowiska nie wymagające specjalistycznego przygotowania. (2) Na uwarunkowania polityczne nakładają się często różnorodne powiązania osobiste. Przekonanie o istotnej roli znajomości dotyczy nie tylko stanowisk kierowniczych, ale także pozostałych miejsc pracy w sektorze publicznym. Takie podejście do kwestii zatrudniania i awansu wiąże się z dużym znaczeniem przywiązywanym do reguły wzajemności. Reguła ta, obowiązująca w życiu rodzinnym, przenoszona jest do sfery publicznej, między innymi w postaci wzajemnego udostępniania sobie informacji i stwarzania możliwości zatrudnienia. (3) Stanowiska uzyskuje się nie tyle w wyniku osiągnięcia określonego poziomu rozwoju zawodowego, ile w wyniku gier, które toczą się według nieoficjalnych, ale znanych decydentom i pretendantom reguł. Na podstawie zgromadzonych wypowiedzi zostały zrekonstruowane najważniejsze z nich (charakteryzuję je w punkcie 5). (4) Przyczyny występowania gier o stanowiska są złożone. Uczestnicy procesów decyzyjnych dostrzegają następujące: rozproszenie odpowiedzialności za decyzje personalne, krótkotrwałość i zmienność karier w sektorze publicznym, styl polityki uprawianej na szczeblu centralnym, presja „dołów” partyjnych, rozbudowana struktura organizacyjna, atrakcyjność stanowisk nie wymagających specjalistycznego przygotowania.

#### 4. Konkursy na stanowiska kierownicze jako instytucja fasadowa

W związku ze stopniowym upowszechnianiem się konkursowego trybu doboru na stanowiska, rozmówcy proszeni byli także o sformułowanie opinii na temat tej formy selekcji. Większość z nich uczestniczyła w konkursach w roli decydentów lub kandydatów do stanowisk. Wspólnym elementem zebranych wypowiedzi jest następujący zestaw poglądów: (1) Konkursy są postrzegane jako instytucja fasadowa. Fasadowość w tym przypadku polega na tym, że istnieje poważna rozbieżność między deklarowanymi celami, założeniami, procedurami a rzeczywistym przebiegiem i rezultatami konkursów. Informatorzy przedstawiają wiele argumentów na rzecz powyższej tezy. Często formułowane są określenia opisujące fasadowy charakter konkursu: „fikcja”, „pozór”, „spektakl”, „ściema”, „lipa”, „forma”, „hipokryzja”. (2) Organizatorzy i uczestnicy konkursów podejmują zwykle działania pozorne. Ogólne opinie dotyczące konkursów opatrzone zostały przykładami dzia-

łań pozornych związanych z organizacją konkursów. Większość rozmówców wyraża przekonanie, że uczestnictwo w konkursie kojarzy im się ze spektaklem, który ma już gotowy scenariusz, a ich zadaniem jest tylko dobrze zagrać swoją rolę. (3) Konkursom przyznaje się raczej niewielkie znaczenie jako trybu, który miałby gwarantować przejrzystość zasad doboru. Badani wskazują kilka pozytywnych aspektów tej formy doboru, między innymi widzą je jako okazję do sprawdzenia się lub jako czynnik mobilizujący do wysiłku, edukacji, rozwoju. Ale zauważają też wady (m. in. czasochłonność, koszty), w związku z czym uznają, że mogą one mieć jedynie ograniczone zastosowanie. (4) Relacje i opinie dotyczące konkursów na stanowiska kierownicze dostarczyły kolejnych argumentów na rzecz istnienia zespołu przekonań, który nazwałem *syndromem działań pozornych*. Opowiadając o konkursach, nasi rozmówcy wyraźnie ujawniali przekonanie o dwoistości reguł odnoszących się do kwestii doboru. Z jednej strony reguły oficjalne, merytokratyczne, a z drugiej rzeczywiste, partykularne. Uczestnicy konkursowego trybu doboru kierując się tymi drugimi, próbują tworzyć wrażenie, że jest inaczej.

### 5. Reguły gier kadrowych

Pewna część zgromadzonych w wyniku przeprowadzonych wywiadów wypowiedzi dotyczyła zagadnienia usuwania ze stanowiska. Mając możliwość rozmowy z osobami, które tego doświadczyły, chciałem się dowiedzieć nie tylko, jak to się zwykle odbywa, ale także jak jest to widziane przez osoby usuwane. Czy postrzegają to jako wyjątek czy jako regułę? Drugim poruszonym zagadnieniem były uwarunkowania decyzji kadrowych i związane z nimi osobiste strategie postępowania w opisywanej sytuacji. Chodziło przede wszystkim o ustalenie, w jaki sposób rekonstruowana tutaj definicja sytuacji kształtuje osobiste poglądy i postawy wobec zidentyfikowanych czynników doboru. Analiza zebranych wypowiedzi pozwala sformułować następujące wnioski: (1) Usuwanie ze stanowisk jest postrzegane jako przejaw gier kadrowych. W relacjach na ten temat pojawia się kilka charakterystycznych, powtarzających się elementów. Są to m. in.: poczucie niepewności, niepokój związany z możliwością utraty stanowiska, oczekiwanie na zmiany personalne, które mogą nastąpić niemal w każdej chwili, przynależność polityczna lub środowiskowa traktowane jako istotna zasługa, ważniejsza od innych, zwalnianie z powodów politycznych następuje szybko, jest przeprowadzane z dużą determinacją, najczęściej nie przedstawia się merytorycznego uzasadnienia zwolnienia lub jest ono lakoniczne, następca osoby zwalnianej jest zwykle znany, czasem na długo przed zwolnieniem. (2) Osoby zajmujące stanowiska kierownicze w sektorze publicznym w spo-

sób mniej lub bardziej świadomy włączane są w gry o stanowiska. Dystrybucja stanowisk odbywa się bowiem według specyficznych, nieoficjalnych reguł. Zebrane wypowiedzi dostarczają podstaw do identyfikacji kilku reguł, wśród których rolę zasadniczą odgrywa reguła przypisania (każdego można przypisać do określonego środowiska bądź osoby) i związana z nią reguła cyklu kadrowego (w danym okresie cyklu o obsadzie stanowisk ma prawo decydować dominująca siła polityczna). (3) Nieoficjalne reguły gry są akceptowane na zasadzie braku alternatywy. Ujawniane w wywiadach osobiste strategie personalne są przedstawiane jako „realistyczne”, ponieważ uwzględniają rozpoznane uwarunkowania. Konieczność przystosowania się argumentowana jest na trzy sposoby. Po pierwsze, rozpoznane reguły są powszechnie stosowane, faktycznie obowiązują. Po drugie, dostosowanie się do nich jest jedynym sposobem osiągnięcia stanowiska. Po trzecie, możliwe jest poszukiwanie rozwiązań kompromisowych (np. wybór najlepszych kandydatów spośród „swoich”).

Scharakteryzowany tutaj *syndrom gier kadrowych* hamuje proces instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej w ten sposób, że kształtuje osobiste strategie personalne uczestników procesów decyzyjnych. Strategie te opierają się na rozpoznaniu rzeczywiście obowiązujących reguł i przekonaniu o konieczności przystosowania do nich własnych zachowań.

\*\*\*

Dlaczego reguły merytokracji kadrowej są odczuwane jako swego rodzaju „widmo”? Jak już stwierdziłem na wstępie, stanowią one w społeczeństwie polskim innowację i jako takie „zderzają się” z innymi powszechnie akceptowanymi i utrwalonymi regułami.

Jako innowacja społeczno-kulturowa są niezgodne z tradycyjnymi regułami wspólnotowymi. Wspólnotowość przejawia się między innymi w postrzeganiu świata społecznego w sposób spersonalizowany, w prymacie więzi nieformalnych, w przywiązywaniu szczególnej wagi do zaufania osobistego oraz do reguły wzajemności, w ambiwalentnym stosunku do prawa jako regulatora zachowań oraz w trwałej tendencji polegającej na doborze współpracowników głównie spośród „swoich” (znajomych lub polecanych przez znajomych). Z punktu widzenia decydentów omawiane reguły stanowią źródło zagrożenia dla ich poczucia bezpieczeństwa. Stąd opisana wyżej ambiwalencja liderów politycznych wobec idei merytokracji kadrowej. Wolą oni bowiem otaczać się osobami zaufanymi o niższych kompetencjach niż dobrnymi w sposób merytoryczny, ale „niepewnymi”.

Jako innowacja polityczna, reguły merytokracji kadrowej zderzają się z zasadą podporządkowania sektora publicznego bieżącej polityce. Zasada

ta stanowi z jednej strony dziedzictwo systemu nomenklaturowego w postaci określonych mechanizmów i nawyków, a z drugiej strony jest ona użyteczna z punktu widzenia bieżących potrzeb politycznych. Kontrolowany przez rządzące ugrupowania dobór kadr jest traktowany jako istotny instrument rządzenia, a obsadzanie stanowisk publicznych jako sposób pozyskiwania i utrzymywania poparcia i wpływów. Konsekwentne wprowadzenie w życie nowych reguł stanowiłoby więc istotne zagrożenie dla partykularnych grup interesu.

Jako innowacja organizacyjna z kolei, omawiane reguły są niezgodne z utrwalonymi sposobami dystrybucji stanowisk oraz strategiami zabiegania o stanowiska. Osobiste strategie, jak wykazała analiza wywiadów z decydentami i kandydatami, są oparte na przekonaniu o konieczności uzyskania wsparcia osób wpływowych. Analiza ta wykazała ponadto, że praktyczne stosowanie reguł merytokracji kadrowej w procesie podejmowania decyzji personalnych jest utrudnione przez utrwaloną tendencję do podejmowania działań pozornych oraz przez przekonanie o pozornym charakterze takich rozwiązań jak na przykład konkursowy tryb doboru. Omawiane reguły są więc swego rodzaju widmem nie tylko dla osób zajmujących wysokie stanowiska bez odpowiedniego przygotowania lub do nich pretendujących. Mogą być tak postrzegane przez wszystkich, którzy przyswoili sobie nieformalne, ale rzeczywiście obowiązujące reguły zabiegania o stanowiska i odczuwają niepewność co do innych rozwiązań.

Proces instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej można uznać za jeden z przykładów konkurowania i zderzania się reguł, które pretendują do roli regulatorów zachowań aktorów społecznych. Odnosząc się wprost do podjętego zagadnienia w konwencji „zagadki transformacji” mogę stwierdzić, że jej rozwiązania należy poszukiwać biorąc pod uwagę zarówno kontekst społeczno-kulturowy, dziedzictwo poprzedniego systemu, jak i bieżące interesy polityczne. Wymienione uwarunkowania najwyraźniej przejawiają się w sposobie definiowania sytuacji przez uczestników procesów decyzyjnych, według których oficjalnie deklarowane reguły merytokratyczne mają mniejsze znaczenie niż zdecydowanie odmienne reguły nieformalne.

## Literatura

- BARTKOWSKI J. (1991), *Kariery działaczy lokalnych: systemowe mechanizmy selekcji w latach osiemdziesiątych*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- (1996), *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966-1995*, Interart, Warszawa.
- (2006), *Politycy jako administratorzy. Elita rządowa jako grupa zarządzająca*, [w:] *Elity rządowe III RP 1997-2004. Portret socjologiczny*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo Trio, Warszawa, s. 291-320.
- BURNETKO K., AUTOR RAPORTU (2003), *Bezpańskie dziecko (fragmenty dyskusji nad raportem „Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne”)*, „Tygodnik Powszechny”, nr 31, 3 VIII, s. 7.
- (2008), *Administracja publiczna*, [w:] *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 77-83.
- DOMAŃSKI H. (1986), *Zasady rekrutacji do stanowisk kierowniczych*, [w:] „*Studia Socjologiczne*”, nr 3, s. 155-167.
- (1998), *Merytokratyczna dystrybucja i zmiany mobilności: Polska i kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Do i od socjalizmu: Dwa przełomy w ciągu półwiecza w Polsce*, red. A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 13-31.
- (1999), *Merytokracja i hierarchia dochodów w Polsce*, „*Polityka Społeczna*”, nr 5-6, s. 3-6.
- DURKHEIM É. (1999), *O podziale pracy społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- DZIAŁOCHA K., ŁUKASZCZYK A. (2006), *Nowa ustawa o służbie cywilnej*, „*Państwo i Prawo*”, nr 11.
- GADOWSKA K. (2005), *Bрудna wspólnota*, „*Tygodnik Powszechny*”, nr 18, 1 V, s. 16.
- (2006), *Prawo w działaniu. Klientelizm polityczny w administracji publicznej w świetle norm prawnych określających zasady funkcjonowania służby cywilnej w Polsce*, [w:] *Stawanie się społeczeństwa: szkice ofiarowane Piotrowi Sztompce z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. A. Flis, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków.
- GĄCIARZ B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności: aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.

- HEYWOOD P., MEYER-SAHLING J. H. (2008), *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Warszawa.
- KOJDER A. (2002), *Strategie przeciwdziałania korupcji – doświadczenia polskie*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, Centrum im. Adama Smitha & Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa.
- (2003), *Mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów*, [w:] *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. A. Zubik, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- KRZYSZTOFEK K., ZIEMIŁSKI A. (1993), *Czynnik kulturowy w procesie modernizacji społecznej*, [w:] *Kultura a modernizacja społeczna*, red. K. Krzysztofek, M. S. Szczepański, A. Ziemilski, Instytut Kultury, Warszawa.
- KUDRYCKA B. (2001), *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- PODGÓRECKI A. (1976), *Patologia działania instytucji*, [w:] *Zagadnienia patologii społecznej*, red. A. Podgórecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 175-202.
- RACIBORSKI J. (RED.) (2006), *Drogi do elity rządowej*, [w:] *Elity rządowe III RP 1997-2004. Portret socjologiczny*, red. J. Raciborski, Wydawnictwo Trio, Warszawa, s. 73-138.
- REGULSKI J. (2007), *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej Szczecin, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- RYCHARD A. (1995), *Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład?*, „*Studia Socjologiczne*”, nr 1-2 (136-137).
- RYDLEWSKI G. (2002), *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa.
- SŁOMCZYŃSKI K. M. (2004), *Postawy promerytokratyczne a postulaty redukcji nierówności dochodów: czy Polska różni się od innych krajów?*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 17-36.
- SZTOMPKA P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- WNUK-LIPIŃSKI E. (2003), *Granice wolności. Pamiętnik polskiej transformacji*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar” Warszawa.
- WOŁEK A. (2004), *Demokracja nieformalna*, Wydawnictwo ISP PAN, Warszawa.

Mariusz Kwiatkowski

## THE SPECTRE OF PERSONNEL MERITOCRACY

### *Abstract*

After 1989, as sociologists, political scientists, columnists and other observers unanimously claim, it has not been possible to implement and consistently apply meritocratic rules of filling public posts. A major role is still played by such criteria as political affiliation or candidates' personal relations.

The above-described situation is an interesting puzzle of system transformation. Introducing the rules of the free market and political pluralism should contribute to a radical change of mono-centric rules of post filling, well established in the system. The changes, however, were neither of radical nor consistent character.

The purpose of the article is pointing out and explaining the most significant barriers of the institutionalisation of new rules of selecting managing personnel in the public sector. The author presents arguments supporting the thesis that the rules of personnel meritocracy, as a social, cultural, political and organisational innovation, "clash" with other commonly accepted and established rules. They are perceived as a threat to significant values and interests, hence the expression of the "spectre" of personnel meritocracy used in the title. The study is a synthetic presentation of assumptions conveyed in a publication currently under preparation. These result from complex research (including, among others, the analysis of the public discourse, documents, interviews with candidates for public posts and decision-makers) conducted in the years 2008–2009. The article is composed of four parts. In the first one, the author explains key terms, justifies the choice of the topic and formulates the thesis concerning barriers of the institutionalisation of meritocratic rules of management post filling in the public sector in Poland. In the remaining parts, the author presents arguments in favour of the assumed thesis, relating consecutively to selected dimensions of institutionalisation.