



# WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU EX-SAMORZĄDOWCÓW

RAPORT BADAWCZY  
PRZYGOTOWANY NA ZLECENIE  
STOWARZYSZENIA  
RZECZPOSPOLITA SAMORZĄDNA

Wrocław 30 grudnia 2023 r.



**TEO**  
Towarzystwo Edukacji Obywatelskiej

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	4
<b>I Ścieżka kariery: kariera polityczna</b> .....	9
Samorządowcy w reprezentacji parlamentarnej – rozwiązania instytucjonalne.....	9
Dyskusje o Senacie RP jako „izbie samorządowej”.....	12
Zasada „incompatibilitas” versus „cumul des mandats”.....	12
Stan prawny i dyskusja o <i>cumul des mandats</i> w Polsce.....	15
Ograniczenie liczby kadencji samorządowych władz wykonawczych: doświadczenia innych państw.....	16
Dwukadencyjność w Polsce.....	20
Wnioski.....	21
<b>II Ścieżka kariery: służba w administracji publicznej</b> .....	23
Służba cywilna: kontekst historyczny i modele.....	23
Służba cywilna i państwowy zasób kadrowy w Polsce.....	25
Wnioski.....	27
<b>III Ścieżka kariery: powrót do zawodu, zmiana wykonywanego zawodu oraz mechanizmy ułatwiające powrót na rynek pracy</b> .....	30
Wprowadzenie: powrót na rynek pracy.....	31
Kariera w biznesie.....	34
Kariera w szkolnictwie wyższym.....	37
Programy dedykowane byłym samorządowcom: stypendia, granty, szkolenia.....	40
Wnioski.....	44
<b>IV Ścieżka kariery: praca w III sektorze</b> .....	46
Think-tanki i ich specyfika. Samorządowcy w think-tankach.....	46
Think-tanki i organizacje kreowane przez samorzady i samorządowców w Polsce.....	49
Wnioski.....	52
<b>V Ścieżka: zakończenie kariery zawodowej</b> .....	53
Odprawy i emerytury – szczególne zabezpieczenia dla byłych samorządowców.....	53
Emerytury i problem samodzielnego zabezpieczenia finansowego w Polsce.....	55
Wnioski.....	58
<b>Rekomendacje</b> .....	60
Ścieżka: kariera polityczna.....	60
Ścieżka: służba cywilna.....	62
Ścieżka: powrót do zawodu, zmiana wykonywanego zawodu oraz mechanizmy ułatwiające powrót na rynek pracy.....	63
Ścieżka: kariera w trzecim sektorze.....	68
Ścieżka zakończenie kariery zawodowej.....	71
<b>O Zespole</b> .....	72

<b>Bibliografia</b> .....	74
<b>Aneks</b> .....	82

Prezentowany materiał stanowi kompleksowy raport badawczy dotyczący wykorzystania potencjału ex-samorządowców, w tym zwłaszcza wójtów, burmistrzów, prezydentów miast po zakończeniu pełnienia przez nich funkcji w samorządzie lokalnym. Zawiera w szczególności:

- analizę polskich i zagranicznych rozwiązań prawnych oraz praktyk funkcjonowania byłych szefów struktur samorządowych,
- prezentację wzorców karier ex-samorządowców,
- propozycje rozwiązań zarówno instytucjonalnych jak i pozainstytucjonalnych,
- identyfikację instytucji, które mogą stać się partnerami dla ex-samorządowców w ewentualnym opracowywaniu i wdrażaniu proponowanych rekomendacji.

Zasadniczym założeniem przyjętym na potrzeby opracowania było uznanie, że kariera jest sekwencją następujących po sobie w toku biografii zmian sytuacji zawodowej, w szczególności kolejnych awansów [Sztompka 2002: 353]. Jednocześnie, przy ustalaniu wzorców karier tzw. ex-samorządowców należy uwzględnić fakt, że wybrani na funkcję wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (których jest w Polsce odpowiednio 1548, 822, 107) nie zawsze wieńczą swoją karierę tą funkcją a także nie zawsze wchodzą w życie zawodowe debiutując w ramach wspomnianej wyżej roli. Równie często w swojej karierze dochodzą do reprezentacji we władzach lokalnych z innych ról usytuowanych na tożsamym szczeblu samorządowym, będąc wcześniej przykładowo radnymi lub zastępcami wójtów, burmistrzów lub prezydentów. Zróżnicowane bywają wcześniejsze ich aktywności samorządowe, administracyjne lub aktywistyczne. Inną ważną zmienną stanowi rodzaj partyjnej afiliacji (jej istnienie lub nie, następnie jej trwałość lub zmienność, w tym ostatnim przypadku nierzadko związana z bardziej ogólnymi przeobrażeniami na polskiej scenie politycznej). W większości państw obszaru euroatlantyckiego polityczny wyznacznik kariery działaczy samorządowych był w przeszłości czymś dużo bardziej oczywistym niż współcześnie.

Dzisiejsi wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są lepiej przygotowani do pełnienia tych funkcji, niż bywało to wcześniej. Ponad 90% spośród polskich wybieralnych szefów gmin i miast ma wyższe wykształcenie. Ilość zadań, z którymi mają do czynienia w trakcie pełnienia

funkcji oraz różnorodność czyni z nich z jednej strony doświadczonych profesjonalistów, ale z drugiej pozostają w pewnym sensie amatorami, gdyż często nie potwierdzają swoich umiejętności odpowiednimi świadectwami i dyplomami. Mają więc z jednej strony wiele ścieżek kariery otwartych, ale z drugiej strony napotykają bariery rozwoju swoich karier np. w służbie cywilnej czy uczelniach wyższych. Po wyborach parlamentarnych w 2023 r., alternacji władzy na poziomie centralnym i sformułowaniu rządu przez koalicję, która deklaruje potrzebę decentralizacji władzy, można się spodziewać decyzji reformujących administrację publiczną. Wydaje się więc, że samorządowcy powinni zadbać o to by ich głos w trakcie tych procesów był słyszalny.

Uwzględnienie wspomnianych czynników a także przegląd literatury przedmiotu [m.in. Raciborski 2006: 46] umożliwił wskazanie zasadniczych wzorców kariery samorządowców (wójtów, burmistrzów, prezydentów) kończących swoją misję związaną z pełnieniem mandatu.

Proponujemy wyróżnienie następujących ścieżek karier:

- **kariere polityczną** – związaną z ubieganiem się o funkcje w wyborach powszechnych: parlamentarzysty, radnego wojewódzkiego i radnego powiatowego;
- **kariere w administracji publicznej** – zarówno państwowej, jak i samorządowej;
- **kariere na rynku pracy** – obejmującą zarówno powrót do wcześniej wykonywanego zawodu, jak i zmianę zawodu (po zakończeniu aktywności zawodowej w jst);
- **kariere w III sektorze** – związaną z pełnieniem funkcji w organizacjach pozarządowych;
- **zakończenie kariery zawodowej** – możliwości zabezpieczenia dla osób, które ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne okoliczności nie chcą kontynuować pracy zawodowej po zakończeniu kadencji włodarza gminy.

Struktura dokumentu dostosowana została do wskazanych ścieżek karier byłych samorządowców. W każdej z wyodrębnionych części analizy („ścieżek”) zostały zawarte opisy wyselekcjonowanych rozwiązań formalno-prawnych oraz nieformalnych wzorców działania przyjętych w poszczególnych państwach świata. Kryteria doboru przywoływanych przypadków stanowiły przede wszystkim: ich potencjał eksplanacyjny, inspiracyjny oraz perswazyjny.

Każdą z części zamykają wnioski, w których podkreślone zostały najbardziej istotne elementy omawianych treści oraz wątki o charakterze diagnostycznym, odnoszące się do sytuacji w Polsce.

Rekomendacje wskazujące możliwe kierunki działań środowiska samorządowego zostały zamieszczone na końcu opracowania. Wskazane zostały również wybrane bariery i czynniki sprzyjające wdrożeniu poszczególnych, proponowanych przez nas, rozwiązań.

Metodologia prezentowanego raportu oparta była na triangulacji:

- badaczy – w pracach analitycznych uczestniczył stosunkowo liczny, siedmioosobowy zespół badawczy;
- dyscyplin badawczych – wykorzystane zostały głównie teorie i koncepcje badawcze z zakresu nauk o polityce i administracji publicznej oraz socjologii;
- metod badawczych – wykorzystane zostały metody jakościowe i ilościowe.

Znaczący komponent metod polegał na wykorzystaniu *desk-research* (analizy źródeł zastanych) tzn. analizy źródeł prawa i dokumentów prawnych, dostępnych publicznie dokumentów, rejestrów i danych statystycznych, raportów z wcześniej prowadzonych badań, komunikatów z badań opinii publicznej i in. Dokonano analizy krytycznej literatury naukowej polskiej i zagranicznej, konstruując bazę publikacji w oparciu o katalogi bibliograficzne tj. Jstor, Nukat, Google Books, Google Scholar, akademia.edu, researchgate.net, BZCz.

Elementem strategii badawczej zorientowanej na analizę źródeł zastanych był monitoring zasobów medialnych, polskich i zagranicznych, głównie poprzez słowa kluczowe odnoszące się do sprawowanych funkcji, karier, uczestnictwa w różnego rodzaju formach aktywności po zakończeniu kadencji i in. Monitoring obejmował treści ogólnie dostępne na portalach internetowych oraz zasoby archiwalne (płatne). Wyróżniono następujące kategorie: prasa, informacyjne portale internetowe, media społecznościowe, strony domowe jednostek samorządowych, strony domowe organizacji non-profit, strony uczelni i instytucji oferujących szkolenia, biogramy wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, wraz z ich zagranicznymi odpowiednikami.

Dokonano przeglądu materiałów archiwalnych czasopism specjalizujących się w tematyce samorządowej, m.in. "Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego", "Samorząd Terytorialny", "Gazeta Samorządu i Administracji". Korzystano także z materiałów publikowanych w gazetach tj. "Dziennik Gazeta Prawna", "Rzeczpospolita", "Gazeta Wyborcza", niektórych tygodnikach, jak "Polityka". Podobny klucz stosowany był do przeglądu prasy zagranicznej. Eksploracja mediów społecznościowych odnosiła się głównie do międzynarodowego serwisu LinkedIn (i krajowego odpowiednika) ze względu na zawartość związaną z kontaktami zawodowymi, biznesowymi, możliwość potwierdzania kwalifikacji i potencjał tworzenia sieci kontaktów. Incydentalnie konfrontowano dane pozyskane w badaniach biograficznych poprzez profile na Facebooku. Wykorzystując podobną próbę jak w badaniach oświadczeń majątkowych polskich wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, sprawdzono strony jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem biogramów oraz wglądem w dane identyfikujące deklarowane doświadczenia, trajektorie obrazujące przebieg kariery zawodowej oraz rodzaje wykształcenia. Dla ilustracji możliwych sekwencji kariery wykorzystano *case studies*. Dokonano także systematycznego przeglądu stron organizacji pozarządowych i think-tanków istotnych z punktu widzenia celu badań. Dodatkowym źródłem o charakterze niereaktywnym były oświadczenia majątkowe wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zwrócono się także do jednego wytypowanego Wojewódzkiego Urzędu Pracy o wygenerowanie danych dotyczących zawodu stanowiącego przedmiot badań.

Istotnym elementem badań jakościowych były indywidualne wywiady pogłębione (IDI), których scenariusz obejmował pytania dotyczące kariery rozumianej retrospektywnie i prospektywnie oraz wywiady eksperckie. W pierwszym przypadku rozmówcy wywodzili się z zbiorowości byłych włodarzy, w drugim byli to m.in. przedstawiciele zespołu badającego struktury polskich partii politycznych, przedstawiciel Związku Miast Polskich, osoba specjalizująca się w zagadnieniach rynku pracy (b. wicedyrektorka jednego z Wojewódzkich Urzędów Pracy), specjalista HR (European Talent Development Manager), przedstawicielka Fundacji Warszawski Instytut Bankowości i in.

Komplementarnymi wobec badań jakościowych były badania ilościowe. Przybrały one formę badania pilotażowego, gdzie jako narzędzie wykorzystano kwestionariusz ankiety w formie online. W badaniach ilościowych próbę badawczą stanowili wójtowie, burmistrzowie i

prezydenci miast polskich, którzy aktualnie sprawowali swe funkcje. Dobór próby był celowy, warstwowy, odzwierciedlający faktyczną liczbę osób w poszczególnych kategoriach. Do badania zostali zaproszeni wójtowie/ burmistrzowie/prezydenci ze wszystkich województw w Polsce.

Zawarte w kwestionariuszu ankiety pytania zorientowane były między innymi na kwestie związane w doświadczeniem zawodowym wójtów/burmistrzów/prezydentów przed objęciem funkcji, na posiadane przez nich aktualnie umiejętności i kompetencje, pozwalające zajmować dane stanowisko i te, które zostały uzyskane w trakcie pełnienia funkcji oraz na osobiste zdolności związane z planowaniem i zarządzaniem karierą zawodową w przyszłości. Badania te zostały przeprowadzone w dniach 26.11 – 15.12.2023 r.



## I ŚCIEŻKA KARIERY: KARIERA POLITYCZNA

Kontynuowanie kariery politycznej jest jedną z możliwych i najbardziej oczywistych ścieżek rozwoju zawodowego ex-samorządowców, dającą jednocześnie szansę na wykorzystanie zgromadzonego przez nich potencjału. Uwaga w tej części raportu została skupiona przede wszystkim na rozwiązaniach ułatwiających samorządowcom dostęp do ogólnokrajowych, regionalnych i subregionalnych reprezentacji oraz na barierach ten dostęp utrudniających. Analizie zostały poddane:

- rozwiązania związane ze sposobem kreowania izby wyższej parlamentu, zwłaszcza w tych państwach, w których w powoływaniu składu izby wyższej uczestniczą reprezentanci samorządów terytorialnych;
- dyskusja na temat koncepcji Senatu RP jako izby samorządowej w Polsce
- możliwości wykorzystania tzw. *cumul des mandats*, czyli łączenia mandatów władzy wykonawczej z mandatem w reprezentacji, stosowane w Polsce i innych krajach
- rozwiązania prawne dotyczące dwukadencyjności reprezentantów samorządowej władzy wykonawczej i doświadczenia państw w stosowaniu tych przepisów.

## SAMORZĄDOWCY W REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ – ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE

Jednym z rozwiązań instytucjonalnych służących zapewnieniu reprezentacji samorządowców mandatów w parlamencie jest szczególny sposób kreacji izby wyższej. Tego typu rozwiązanie stosowane jest zarówno w państwach federacyjnych (Federacja Rosyjska, Niemcy, Belgia, Szwajcaria), jak i w państwach unitarnych (Słowenia, Francja).

We wspomnianych **państwach federacyjnych** izba wyższa kreowana jest z udziałem podmiotów federacji. W Rosji do Rady Federacji wybiera się po dwóch senatorów z każdego podmiotu Federacji, w tym jeden jest wybierany przez władzę ustawodawczą podmiotu Federacji, drugi – przez władzę wykonawczą. Rada Federacji nie ma określonej kadencji. Nie ma też symetrycznych wobec izby niższej (Dumy) uprawnień. Jej kompetencje są jednak znaczne, począwszy od zatwierdzania zmian granic między podmiotami Federacji Rosyjskiej,

poprzez zatwierdzanie dekretów prezydenta w kwestiach międzynarodowych, po rozpoczęciu procedury impeachmentu prezydenta.

W Niemieckiej Republice Federalnej, izba wyższa (Bundesrat) kreowana jest przez rządy krajów związkowych, którym przysługuje od 3 do 6 mandatów w zależności od liczby mieszkańców. Kraje związkowe delegują swoich przedstawicieli do Rady Regionów, mogą ich też odwoływać. Bundesrat uczestniczy w procesie ustawodawczym (ma tzw. „wiązaną” inicjatywę ustawodawczą z rządem federacji, opiniuje propozycje ustaw) i (słabe) prawo do zawetowania ustaw uchwalonych przez Bundestag (izba niższa). Bundesrat przede wszystkim służy do reprezentowania interesów landów na poziomie ogólnokrajowym. Ma też powstrzymać ewentualne tendencje centralizacyjne ze strony rządu Federacji.

W odniesieniu do państw **unitarnych**, koncepcję izby wyższej - Senatu jako reprezentacji wspólnot terytorialnych zrealizowała Francja. W tym przypadku oznacza to jednak nie tyle przyznanie prawa do mandatu samorządowcom (choć to faktycznie następuje), ile wyłączenie prawa do kreowania składu izby wyższej. Senatorowie wybierani są w wyborach pośrednich, przez kolegium wyborcze. W skład kolegium wchodzi deputowani, radni regionalni, departamentalni oraz municypalni (gminni) proporcjonalnie do wielkości poszczególnych rad. Senat ma asymetryczne względem izby niższej (Zgromadzenia Narodowego) uprawnienia, ale posiada inicjatywę ustawodawczą (ograniczoną) i spełnia funkcje kontrolne wobec władzy wykonawczej podobnie jak izba niższa parlamentu.

*Koncepcja włączenia samorządów w proces kreowania izby wyższej wiąże się z możliwą istotną funkcją izby – reprezentacji przez ten organ interesów samorządowców i samorządów. Dobrym przykładem zaangażowania izby wyższej na rzecz samorządowców jest aktywność francuskiego Senatu, który organizuje cyklicznie obrady „okrągłego stołu”, dotyczące spraw samorządowców i ich statusu. Można to nazwać debatą publiczną, wysłuchaniem publicznym, w którym biorą udział senatorowie, zaproszeni samorządowcy różnych szczebli, przedstawiciele administracji rządowej oraz naukowcy. Efektem są raporty informacyjne, ostatni ukazał się 14 grudnia 2023 r. (raport informacyjny nr 216 [2023-2024] z 14.12.2023) a nosi tytuł „Jak być po byciu? Wyzwania związane z wygaśnięciem mandatu samorządowca”*

*Odbyło się kilka też kilka debat na tematy o węższym zakresie, np. dotyczących walidacji nabytych umiejętności i doświadczenia, ram etycznych opuszczenia mandatu, szkolenia ex samorządowców w celu nabycia przez nich nowych umiejętności zawodowych, firm szkoleniowych dla samorządowców i ich problemów.*

*To jest efekt działania odpowiednich komisji senackich, ale ponieważ odbywają się z udziałem przedstawicieli różnych środowisk i mają charakter debat publicznych i dotyczą różnych ważnych spraw społecznych oraz mają stały, cykliczny charakter można to uznać za miejsce, gdzie samorządowcy starają się zadbać o ważne interesy [Comment être, 2023].*

Mniej znane, ale z pewnością interesujące, są rozwiązania słoweńskie. W Słowenii izba wyższa parlamentu (Rada Narodowa) stanowi reprezentację wspólnot lokalnych i korporacji zawodowych. Składa się z 44 członków, z których połowa to **reprezentanci lokalnych interesów**, 4 reprezentuje pracodawców, 4 pracowników, 6 miejsc zostało podzielonych przez przedstawicieli uniwersytetów, nauczycieli, naukowców, opieki zdrowotnej i społecznej, a także kultury i sportu. Kolejne mandaty są obsadzone przez rolników, rzemieślników, przedstawicieli wolnych zawodów. Przedstawiciele poszczególnych zawodów wybiera się w sposób bezpośredni, jednak na innych zasadach. Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat. Ustalenie kto ma czynne prawo wyborcze nasyca jednak problemów, gdyż poszczególne reprezentowane grupy zawodowe nie wskazały precyzyjnie sposobu wyboru „swoich” elektorów.

Wspomnianych 22 członków Rady Narodowej, którzy są przedstawicielami władz lokalnych, wybiera się w specjalnie zorganizowanych okręgach wyborczych, które zostały podzielone ze względu na czynniki geograficzne, historyczne i gęstość zaludnienia. Wyboru dokonują kolegia wyborcze, które reprezentują gminy wchodzące w skład okręgu wyborczego. Ich liczba zależy od liczby ludności [Ustawa o Radzie Narodowej, art. 11]. Funkcja członka Rady Narodowej **jest honorowa i społeczna**, z wyjątkiem przewodniczącego. Deputowani, w trakcie sprawowania mandatu, otrzymują jedynie zwrot utraconych dochodów, gdy pełnienie funkcji wpływa na pracę zawodową, a także poniesionych kosztów, takich jak przejazdy czy noclegi.

Kompetencje Rady Narodowej Słowenii są ograniczone, pełni ona głównie funkcję doradczą – konsultacyjną, opiniuje ustawy podjęte przez izbę niższą. Jednak jej istotną kompetencją jest prawo weta zawieszającego wobec ustaw przyjętych przez pierwszą izbę przed jej promulgowaniem przez Prezydenta. Wtedy może zażądać rozpatrzenia ustawy po raz drugi [Konstytucja Republiki Słowenii, art. 91]. Do jej zadań należy także złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum lub dochodzenia o znaczeniu publicznym.

**Podsumowując, należy zauważyć, że stosowane są dwa mechanizmy: albo włączenie samorządowców w trakcie ich kadencji w działania wyższej izby parlamentu, albo powierzenie lokalnym władzom powołania/wyboru członków takiej izby. To drugie rozwiązanie bardziej sprzyja wykorzystaniu potencjału byłych burmistrzów, ale także radnych lokalnych.**

## DYSKUSJE O SENACIE RP JAKO „IZBIE SAMORZĄDOWEJ”

Koncepcja powołania drugiej izby parlamentu o charakterze odmiennym od izby poselskiej jest przedmiotem polskiej debaty publicznej od czasów Konstytucji 3 maja 1791 r. Odżyła również w okresie III RP, zarówno przed, jak i po przyjęciu Konstytucji RP z 1997 r. Jednym z głównych promotorów takiego rozwiązania było Polskie Stronnictwo Ludowe. W programach PSL cel utworzenia Senatu jako „Izby Samorządowej będącej reprezentacją samorządu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego i organizacji pozarządowych”, która pełniłaby rolę m.in. „stabilizatora sytuacji politycznej” i rozładowywała napięcia między władzą państwową a samorządową, był wskazywany na priorytetowych miejscach. Argumentami za tym rozwiązaniem, oprócz wymienionych, były: wzmocnienie pozycji samorządu, ustanowienie swego rodzaju pośrednika (pasa transmisyjnego) w relacjach państwa z obywatelami, możliwość korzystania z wiedzy i doświadczenia samorządowców a tym samym – podniesienie jakości stanowionego prawa [por. np. „Solidarny Rozwój”, 2016]. Zbliżone rozwiązania formułowały środowiska samorządowców, w tym Rafał Dutkiewicz, prezydent Wrocławia. Podczas jednego z Kongresów Regionów w 2011 r. w tzw. karcie świdnickiej (podpisało ją ok. 100 samorządowców) sformułowano ogólnie cele dotyczące większej partycypacji władz samorządowych w systemie podejmowania decyzji. Postulat ten został zresztą poparty przez ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego.

## ZASADA „INCOMPATIBILITAS” VERSUS „CUMUL DES MANDATS”

Zgodnie z zasadą *incompatibilitas*, czyli niepołączalności mandatów, niemożliwe jest łączenie m.in. mandatu w parlamencie ze sprawowaniem mandatu w reprezentacjach lokalnych i regionalnych oraz w regionalnej lub lokalnej egzekutywie. Zasada niepołączalności została wprowadzona m.in. w Bułgarii, Cyprze, Chorwacji, Estonii, Grecji, Irlandii, Litwie, Łotwie, Malcie, Rumunii, Słowacji, Włoszech.

Tego typu rozwiązania w przypadku reprezentantów władz samorządowych nie są jednak powszechne. W szeregu państw, także europejskich, dozwolone jest łączenie kilku mandatów pochodzących z wyborów powszechnych. Przeważnie w kontekście tzw. *cumul des mandats*

(kumulacja mandatów) przywołuje się przykład Francji. Zasada *cumul des mandats* jest jednak od lat ograniczana w tym państwie, dla przykładu - **mandatu posła** (do parlamentu francuskiego i Parlamentu Europejskiego) oraz **senatora** od 2017 r. **nie można łączyć z funkcją wykonawczą** w samorządzie (m.in. lokalnym, regionalnym, departamentalnym). Przykłady zbliżonych rozwiązań zostały zaprezentowane w tabeli nr 1.

Tabela nr 1. Rozwiązania w wybranych państwach Unii Europejskiej, stan na 1.12. 2023 r.

Państwo	Możliwość kumulacji mandatów
Austria	Brak zakazu kumulacji na poziomie ogólnopaństwowym (zakaz w Burgenlandzie, Karyntii i Tyrolu)
Belgia	Izba Deputowanych - możliwa kumulacja mandatów parlamentarzysty i mandatu w lokalnej egzekutywie Senat – ogólna zasada: niepołączalność mandatów z mandatami w parlamentach regionalnych i wspólnotowych i mandatami w egzekutywie; w przypadku 21 senatorów wspólnotowych kumulacja jest legalna, ponieważ są oni desygnowani przez parlamenty wspólnotowe; Senatorowie mogą sprawować, obok mandatu parlamentarnego, tylko jeden płatny mandat wykonawczy (ale nie we władzach lokalnych).
Dania	Brak zakazu kumulacji (wewnętrzne zakazy poszczególnych partii politycznych)
Finlandia	Brak zakazu kumulacji mandatów
Francja	Możliwość kumulacji mandatów (stopniowe ograniczanie prawa)
Hiszpania	Kongres Deputowanych – zakaz łączenia mandatu z mandatem deputowanego we wspólnotach autonomicznych; można łączyć mandat z mandatem we władzach lokalnych pod warunkiem wykonywania zadań parlamentarnych w pełnym wymiarze (zasada 1 wynagrodzenia) Senat – możliwość łączenia mandatów
Holandia	brak zakazu kumulacji
Luksemburg	brak zakazu kumulacji
Niemcy	Bundestag – możliwa kumulacja mandatów w ujęciu wertykalnym: Landtag – Bundestag oraz władze lokalne - Bundestag Bundesrat – nie dotyczy

Portugalia	Możliwość kumulacji mandatów w reprezentacjach parlamentarnych, lokalnych i regionalnych (zakaz łączenia mandatów w przypadku egzekutywy lokalnej i regionalnej)
Republika Czeska	Kumulacja dozwolona
Słowenia	Możliwość kumulacji mandatów w reprezentacjach parlamentarnych, lokalnych i regionalnych (zakaz łączenia mandatów w przypadku egzekutywy lokalnej i regionalnej)
Szwecja	Brak rozwiązań (dozwolona kumulacja)
Węgry	Brak zakazu kumulacji mandatów parlamentarnych z mandatami w samorządzie lokalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in. J. Nawarro, 2018 oraz aktualnych aktów prawnych.

Dyskusja dotycząca rozwiązań instytucjonalnych dotyczących łączenia mandatów parlamentarnych z mandatami we władzach samorządowych (także w egzekutywie) nadal trwa w szeregu państw europejskich. Należy jednak dodać, że jeśli zmieniane są obowiązujące dotąd normy, to przeważnie w kierunku rezygnacji z możliwości kumulowania mandatów, czyli zaostrezenia obowiązujących przepisów a nie w kierunku ich liberalizacji.

Tabela nr 2. Przykładowe argumenty za zasadami *incompatibilitas* i *cumul des mandats*.

<b>Argumenty za <i>cumul des mandats</i></b>	<b>Argumenty za <i>incompatibilitas</i></b>
Niesprzeczne z Konstytucją RP	Odpowiada zasadzie reprezentacji i zasadzie podziału władzy
Respektowanie woli wyborców	Zwiększa konkurencyjność w rywalizacji o władzę
„Zakotwiczenie w terenie” – znajomość problemów lokalnych, praktyki funkcjonowania w samorządzie, bliskość relacji między parlamentarzystą a jego elektoratem; Możliwość prezentacji interesów lokalnych w „centrum” (na poziomie regionalnym, etc.)	Umożliwia „rzetelne” sprawowanie obydwu mandatów; pozwala na pełne skoncentrowanie się na pełnionej funkcji
Zmiana pozycji politycznej Senatu RP bez zmiany jego pozycji ustrojowej	Eliminuje potencjalne konflikty interesów między funkcjami (w egzekutywie i legislatywie) i zagrożenie korupcją

Umożliwia reprezentację interesów partii politycznych o ograniczonych zasobach kadrowych	Zwiększa poziom zaufania do władz publicznych
Pozytywnie wpływa na proces profesjonalizacji polityków	Zwiększa poziom wiarygodności polityków (wyższy poziom wiarygodności zapewniają „polityczni amatorzy”) i – tym samym – stabilność systemu politycznego

Źródło: opracowanie własne.

Warto zaznaczyć, że powoływanie do senatu byłych samorządowców ograniczałoby wady zarzucane łączeniu mandatu lokalnego i centralnego (np. ryzyko nadmiernego obciążenia burmistrza-senatora obowiązkami, prowadzące do obniżenia jakości wykonywania pracy na jednym lub obu stanowiskach; ryzyko konfliktu interesów).

#### STAN PRAWNY I DYSKUSJA O *CUMUL DES MANDATS* W POLSCE

W Polsce przyjęto rozwiązania nawiązujące do zasady *incompatibilitas*. W tym zakaz łączenia funkcji wójta z mandatem senatora, choć zmiany te wprowadzono dopiero ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. nr 45, poz. 497). Przed wprowadzeniem nowych przepisów, mandatu radnego jednego szczebla samorządu terytorialnego nie można było łączyć z mandatem radnego pozostałych szczebli samorządu terytorialnego.

Z inicjatywą wprowadzenia prawa do *cumul des mandats* (kumulowania mandatów) w Polsce w przypadku wójtów, burmistrzów, prezydentów miast wystąpił w 2014 r. Sojusz Lewicy Demokratycznej składając projekt zmiany ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.). Zgodnie z projektem SLD, zmiana polegałaby na wykreśleniu z art. 27 pkt. 4 wyrazów „lub senatora” [Druk nr 2877 z dnia 16 września 2014 r.], co otwierałoby drogę wójtom, burmistrzom i prezydentom miast do łączenia mandatów w samorządzie z mandatami senatorskimi a tym samym prowadziło do „poszerzenia reprezentacji obywateli w Senacie o przedstawicieli samorządu terytorialnego szczebla gminnego oraz wzmocnienia pozycji politycznoustrojowej Izby Wyższej Polskiego Parlamentu – Senatu RP” i przekształcenia izby „refleksji i zadumy” w prężniej działający organ władzy ustawodawczej [z *Uzasadnienia*]. Głosowanie nad projektem odbyło się 5 grudnia 2014 r.,

przeciwko rozwiązaniu głosowały PO, PiS, Solidarna Polska, Twój Ruch (351 głosów). Projekt poparło natomiast PSL, Bezpieczeństwo i Gospodarka oraz SLD (66 głosów).

W 2019 r. wprowadzona została dodatkowa zmiana w polskim Kodeksie wyborczym mająca związek z zasadą *incompatibilitas*. W Kodeksie wyborczym w art. 383 par. 1 § 6 (w stosunku do radnych) oraz w art. 492 § 1 pkt 5a (w stosunku do wójtów) wskazano, iż wygaśnięcie mandatu następuje wskutek wyboru na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego. Przyjmuje się obecnie interpretację, zgodnie z którą dzień wyboru na posła lub senatora jest dniem utraty samorządowego mandatu. W efekcie, już w dniu głosowania radny lub wójt może stać się posłem lub senatorem i z tym dniem straci mandat w organach samorządu terytorialnego. Formalnie ten fakt potwierdza postanowienie komisarza wyborczego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Oznacza to, że od dnia głosowania w wyborach samorządowcy, którzy uzyskali mandat parlamentarny, powinni powstrzymać się od dokonywania czynności w organach JST, gdyż mogą być one obciążone wadami nieważności [Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy].

#### OGRANICZENIE LICZBY KADENCJI SAMORZĄDOWYCH WŁADZ WYKONAWCZYCH: DOŚWIADCZENIA INNYCH PAŃSTW

Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym jest rozwiązaniem stosowanym w niektórych państwach na świecie, przy czym należy rozróżniać przepisy dotyczące organów wykonawczych i radnych kolektywnych organów uchwałodawczych. Limit kadencji w przypadku władz lokalnych nie jest tak powszechny, jak na poziomie centralnym (np. z góry ustalona maksymalna liczba kadencji głowy państwa wdrożona została w ponad 120 krajach świata).

Ograniczenia kadencji burmistrzów są wdrożone m.in. w:

- Portugalii: w 2005 r. wprowadzono ograniczenie **do trzech kadencji** burmistrza, co sprawiło, że w momencie, kiedy prawo stało się praktycznie wiążące, 52% osób stojących na czele portugalskich gmin nie mogło ubiegać się o ponowną reelekcję [European Commission for Democracy through Law, 2019], mimo iż średnia liczba kadencji pełnionych przed zmianą prawa wynosiła 2,94 [Gonçalves Veiga, Veiga 2016].



Można wskazać także rekordzistów: w dwóch miejscowościach (Braga i Vila Nova de Poiares) burmistrzowie byli wybierani dziesięciokrotnie i pełnili swoją funkcję w latach 1976-2013.

- Włoszech: zgodnie z dekretem z 2000 r. burmistrz może pełnić funkcję przez **dwie pięcioletnie kadencje** i nie może zostać wybrany ponownie w kolejnej kadencji. Istnieje natomiast możliwość ponownego kandydowania po upływie co najmniej jednej kadencji [European Commission for Democracy through Law, 2018]. Od 2014 r. w mniejszych gminach (do 3 000 mieszkańców) wydłużono możliwość pełnienia funkcji do trzech kadencji, nie zmieniając ograniczenia w większych gminach [De Benedetto, De Paola, 2018].
- Stanach Zjednoczonych Ameryki: regulacje są przyjmowane w poszczególnych stanach i miastach, nie ma przepisów ogólnokrajowych w tym zakresie. Można wskazać, że ograniczenie liczby kadencji wprowadzono jedynie w 9% miast w USA [Moulder, 2008], jednakże dotyczy to większości dużych miast, m.in. Nowego Jorku, Los Angeles, Houston, Phoenix i Filadelfii [Term Limits Congress, 2023]. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem było – tak jak w Polsce – ograniczenie do dwóch kadencji (55% miast stosujących taki przepis), choć czasami do trzech (30%) lub czterech (9%).

Limit kadencji na poziomie lokalnym jest stosunkowo rozpowszechniony w Ameryce Południowej (m.in. Brazylia, Ekwador, Meksyk).

Wdrożenie w określonym kraju ograniczenia liczby kadencji organu wykonawczego w gminie pozwala na szczególne badania dotyczące efektów tego rozwiązania dla zarządzania gminą, stanowiąc naturalny eksperyment umożliwiający porównanie sytuacji gmin, których limit nie dotyczy (ponieważ burmistrz nie osiągnął jeszcze wyznaczonego limitu) z tymi, w których musi nastąpić prawnie wymuszona zmiana władarza gminy.

**Analizy dotyczące zmian w gospodarowaniu lokalnym budżetem są niejednoznaczne.**

Badanie dotyczące oportunistycznego wydatkowania środków [Gonçalves Veiga, Veiga 2016] bazowało na wcześniej zidentyfikowanym w Portugalii trendzie podnoszenia wydatków lokalnych w okresie bezpośrednio przed wyborami. Badacze wykazali, że wśród burmistrzów nieuprawnionych do ponownego kandydowania (czyli kończących trzecią kadencję) wzrost

wydatków był mniejszy lub nie występował. Może to wskazywać na ostrożniejsze gospodarowanie lokalnymi środkami i wpływać na bardziej odpowiedzialne wydatkowanie. Z drugiej strony jednakże wskazuje, że burmistrzowie, którzy nie starali się pozyskać poparcia wyborców, w mniejszym stopniu reagowali na oczekiwania i potrzeby mieszkańców.

Włoskie badania [De Benedetto, De Paola 2018] wskazywały raczej na negatywny aspekt wzrostu wydatków w latach wyborczych. Autorzy podkreślali, że publiczne środki są wykorzystywane do pozyskania poparcia zamiast wpisywać się w gminne strategie. Do podobnych wniosków o niekorzystnym wpływie możliwości reelekcji na jakość gospodarowania środkami publicznymi doszli Dalle Nogare i Kauder [2017], którzy wskazali, że wybory są dla burmistrzów raczej zachętą do „znikształcania” wydatków niż do dyscypliny budżetowej.

W odniesieniu do wydatków osobowych (na pracowników lokalnej administracji) nie odnotowano różnic między burmistrzami podlegającymi reelekcji a tymi, którzy nie mogli ponownie kandydować, wykazano jedynie nieznacznie wyższe wydatki wśród burmistrzów o krótszym stażu. Może to potwierdzać opinię zwolenników ograniczenia liczby kadencji, jeśli wzrost wydatków wynika z zatrudniania nowych osób potrzebnych do wdrożenia nowych koncepcji i strategii, odzwierciedlających dynamikę zmian politycznych towarzyszących zmianie lokalnego włodarza [Gonçalves Veiga, Veiga 2016].

W kontekście praw wyborczych i opinii obywateli o tym rozwiązaniu, kolejnym z badanych obszarów wpływu limitu kadencji jest frekwencja wyborcza. Potwierdzono zasadę, że wybory bardziej konkurencyjne, których wynik jest mniej przewidywalny, przyciągają więcej wyborców. Dlatego część teoretyków przewidywała, że zakaz kandydowania po raz kolejny, wymuszając konkurencję między nowymi kandydatami, sprawi, że wybory będą bardziej interesujące dla mieszkańców i zwiększy się partycypacja. Nie ma wielu analiz weryfikujących tę hipotezę, w porównawczym badaniu wyborów zgromadzeń stanowych (w odniesieniu do radnych kolektywnych organów uchwałodawczych, nie zaś organów wykonawczych) a istniejące badania dają sprzeczne wyniki, np. w badaniu porównawczym wyborów do zgromadzenia stanowego w Kalifornii w latach 1976-2004 wykazano spadek, a nie wzrost frekwencji po wprowadzeniu zakazu kandydowania znanych i rozpoznawalnych dla wyborców dotychczasowych reprezentantów [Nalder, 2007]. Jednak w większości badań potwierdzono

statystycznie istotny wzrost frekwencji w wyborach po wdrożeniu limitów kadencji, np. w wyborach, w których nie mógł wystąpić dotychczasowy deputowany stanowy [Kuhlman, Lewis, 2017]. Również w badaniach portugalskich zanotowano istotnie większą frekwencję, choć ograniczeniem tego wyniku jest bardzo krótki okres obserwacji (po wprowadzeniu limitu odbyły się tylko jedne wybory lokalne): dopiero dalsze badania mogą wykazać, czy zwiększenie frekwencji stanowi stały efekt czy wynikało ze zwiększonego zainteresowania mieszkańców i mediów odejściem wieloletnich włodarzy w ponad połowie gmin [Veiga, Gonçalves Veiga, 2017].

Wśród ścieżek dalszej kariery wybieranych przez burmistrzów, którzy nie mogli ubiegać się o reelekcję, wskazano kandydowanie do rady gminnej, a także kandydowanie na burmistrza w innej miejscowości (próbę taką podjęło w 2013 r. dziesięciu portugalskich burmistrzów, w sześciu przypadkach skutecznie) [Gonçalves Veiga, Veiga 2016]. Ścieżkę tę wykorzystują także włodarze miast we Włoszech: w 2022 r. wśród nowo wybranych burmistrzów 60 największych miast kraju, czterech stało wcześniej na czele innych gmin [City Mayors, 2023].

Tabela nr 3. Argumenty za i przeciw limitowi kadencji władz wykonawczych samorządu terytorialnego

<b>Argumenty za limitem</b>	<b>Argumenty przeciwko limitowi</b>
Większa frekwencja wyborcza ze względu na wyższą konkurencyjność i nieprzewidywalność wyborów	Demokratyczna rozliczalność włodarzy ubiegających się o reelekcję – poddanie się ocenie wyborców
Większa dynamika zmian w gminie, aktywizacja potencjalnych kandydatów	Wykorzystanie doświadczenia dotychczasowych włodarzy
Ochrona przed petryfikacją lokalnych układów władzy i monopolizacją władzy w rękach włodarza / jego grupy politycznej	Decyzja wyborców w połączeniu z kontrolą gospodarności i legalności działań jako wystarczające narzędzia eliminujące patologię
Ostrożniejsze gospodarowanie środkami finansowymi (brak zabiegania o wsparcie wyborców)	Skłonność burmistrzów do działań nakierowanych na spełnienie potrzeb i oczekiwań wyborców

Źródło: opracowanie własne.

## DWUKADENCYJNOŚĆ W POLSCE

Ograniczenie liczby kadencji sprawowanych kolejno na stanowisku burmistrza, wójta lub prezydenta miasta, czyli zakaz kandydowania i sprawowania po raz trzeci funkcji organu wykonawczego gminy wprowadzono w Polsce w styczniu 2018 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych [Ustawa, 2018]. Decyzja ta została opatrzona dwoma zabezpieczeniami, które miały chronić nabyte prawa i wolności obywateli (w szczególności wolność wyboru oraz bierne prawo wyborcze):

- wydłużenie kadencji z czterech do pięciu lat
- wdrożenie ograniczenia liczby kadencji od 2018 r. w znaczeniu, że wcześniej pełnione kadencje nie były wliczane do limitu.

Z tego względu praktykę działania tego przepisu w Polsce będzie można analizować dopiero po upływie co najmniej dwóch kadencji od jego uchwalenia, czyli (uwzględniając dodatkowo przesunięcie wyborów samorządowych na wiosnę 2024 r.) po roku 2029.

Motywacją do takiej zmiany przepisów była obawa przed petryfikacją relacji władzy w niektórych gminach, która mogłaby się przejawiać wielokrotnym powierzaniem funkcji wykonawczej w gminie tej samej osobie, prowadzącym *de facto* do monopolizacji władzy przez tę osobę i jej środowisko. Wśród korzyści wnioskodawcy ustawy wskazywali: zapobieganie „powstaniu szerokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawaniu grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta”. Uznali także, że wprowadzenie ograniczonego horyzontu czasowego będzie skutecznie motywować włodarzy miast do sprawnego wdrożenia ich kluczowych pomysłów i zamierzeń: „wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych”. Wreszcie, limit miał sprzyjać aktywizacji potencjalnych kontrkandydatów, promując szersze zaangażowanie obywateli: „pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast” [Sejm RP, 2017]. Limit liczby kadencji miał sprzyjać wymianie pokoleniowej i większej dynamice lokalnej polityki [Marszałek-Kawa, 2018].

Należy zaznaczyć, że koncepcję wprowadzenia dwukadencyjności w Polsce można wiązać się także z bezpośrednimi wyborami tego organu lokalnej władzy. Część polityków uznała, iż połączenie mocnego mandatu wyborczego wójta/burmistrza/prezydenta z nieograniczoną liczbą kadencji może prowadzić wręcz do personalizacji władzy i jej skupienia wokół jednej konkretnej osoby.

Natomiast wśród wad omawianego rozwiązania należy wskazać przede wszystkim dwie kwestie. Pierwsza dotyczy praw obywatelskich i wolności wyboru zagwarantowanej konstytucyjnie obywatelom. Można uznać, że istniejące mechanizmy kontroli działalności burmistrza, wójta lub prezydenta miasta są wystarczające a o długości okresu pełnienia mandatu przez włodarza gminy mogą skutecznie decydować jej mieszkańcy. Drugie zagadnienie dotyczy rozliczalności i odpowiedzialności lokalnego organu wykonawczego. Najważniejszym sposobem rozliczania działalności lokalnych władz przez obywateli są wybory i możliwość reelekcji wójta, burmistrza lub prezydenta cenionego za jego osiągnięcia oraz odrzucenia ponownie kandydującego polityka w następnych wyborach, jeśli jego dorobek jest źle oceniany przez mieszkańców. W tym kontekście zakaz kandydowania po raz trzeci sprawia, że osoba pełniąca funkcję po drugiej kadencji nie będzie miała ani możliwości, ani obowiązku poddania się ocenie wszystkich dorosłych mieszkańców gminy. Może to prowadzić do sytuacji, w której wójt, burmistrz lub prezydent w drugiej kadencji będzie się mniej liczył z przekonaniem współmieszkańców, wiedząc, że jego przyszłość w żaden sposób nie jest już uzależniona od woli i decyzji wyborców.

## WNIOSKI

Przekształcenie izby wyższej polskiego parlamentu w reprezentację samorządową wymaga zmiany Konstytucji RP z 1997 r., co – biorąc pod uwagę aktualną strukturę parlamentu (po wyborach 2023 r.) oraz charakter rywalizacji na polskiej scenie politycznej wydaje się mało prawdopodobnym rozwiązaniem. Tym bardziej, że poparcie dla takiego projektu mogłoby płynąć ze strony jedynie mniejszych partii politycznych (PSL i SLD).

W odniesieniu do zasady *incompatibilitas*, rozwiązania przyjęte w Polsce należą do tych bardziej restrykcyjnych w państwach europejskich. Co jednak interesujące, kolejne ograniczenia dotyczące łączenia mandatów wprowadzane są bez rzetelnej analizy i

uzasadnienia. Warto dodać, że wyniki badań naukowych nie potwierdzają w sposób jednoznaczny negatywnych konsekwencji związanych z wprowadzeniem możliwości *cumul des mandats*. Dostępne są z kolei dane z badań, z których wynika, że:

- Osoby sprawujące kilka mandatów mają większe szanse na stabilne utrzymanie się z kariery politycznej i zawsze mają zabezpieczenie w postaci dodatkowych stanowisk na wypadek rezygnacji z jednego z nich. Można ich zatem postrzegać jako skuteczniejszych przedstawicieli, którzy potrafią lepiej skoncentrować się na swoich obowiązkach publicznych. Analizy dotyczące funkcjonowania czeskich reprezentantów władz lokalnych (Hájek, 2017 r.) potwierdzają dodatkowo, że czescy parlamentarzyści, sprawujący też mandat lokalny, są bardziej aktywni niż ich koledzy bez dodatkowego mandatu

- Wyniki analiz dotyczących skutków ograniczania liczby kadencji samorządowców pełniących funkcje władz wykonawczych nie są jednoznaczne; wskazane zostały „pozytywne” skutki dla budżetów gminy, np. ograniczenie wydatków tzw. oportunistycznych w latach poprzedzających wybory powszechne oraz możliwość zwiększenia poziomu partycypacji wyborczej (wyższa frekwencja w wyborach w jednostkach samorządowych, w których do rywalizacji nie przystępuje były władarz.

- Wśród skutków negatywnych można wskazać mniejszą aktywność i zaangażowanie władarzy gmin w pełnieniu ich obowiązków w okresie poprzedzającym zakończenie ich misji w samorządzie.

- Interesującą próbą złagodzenia skutków ograniczenia liczby kadencji są praktyki stosowane w Portugalii i Włoszech, w której odnotowuje się przypadki kandydowania doświadczonych ex-burmistrzów na takie same funkcje w innych jednostkach samorządowych.

## II ŚCIEŻKA KARIERY: SŁUŻBA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W okresie wykonywania obowiązków organu wykonawczego w gminie burmistrzowie, wójtowie i prezydenci uzyskują praktyczną wiedzę i doświadczenie z zakresu prawa, zarządzania, w tym zarządzania strategicznego, administrowania, usług publicznych i funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych. Kompetencje te mogą zostać wykorzystane w dalszej działalności publicznej, niekoniecznie o charakterze ściśle politycznym. Zważywszy, że ponad 80% włodarzy polskich gmin (wybranych w 2018 r.) reprezentowało własne, niezależne komitety, kontynuacja kariery w apolitycznej służbie cywilnej może być rozwiązaniem bardziej efektywnym i bardziej odpowiadającym preferencjom byłych samorządowców, zwłaszcza działającym w mniejszych gminach niż np. kariera polityczna na arenie ogólnokrajowej (czy nawet regionalnej), wymagająca często związania się z określoną partią polityczną.

Ta część raportu skoncentrowana jest wokół wybranych kwestii związanych ze specyfiką służby cywilnej i jej typami oraz wskazaniu tych rozwiązań, które mogą sprzyjać zagospodarowaniu potencjału byłych włodarzy gmin, jak i tych, które ograniczają lub utrudniają taką możliwość. Omówione zostały także możliwości związane z kreowaniem państwowego zasobu kadrowego.

### SŁUŻBA CYWILNA: KONTEKST HISTORYCZNY I MODELE

Służba cywilna zaczęła się kształtować już wieku XVII, ale jej rolę i pozycję w systemie administracji publicznej określono ostatecznie w drugiej połowie wieku XIX. Od początku była formowana jako lojalna najpierw wobec władcy a następnie wobec państwa i konstytucji grupa profesjonalnych i apolitycznych urzędników zatrudnionych w strukturach administracji najpierw królewskiej, później państwowej a następnie rządowej. W swoim działaniu miała się opierać na wartościach ważnych dla państwa i społeczeństwa. Administracja samorządowa w tym samym czasie, choć rozwijała się, traktowana była jako ta, która zajmuje się zarządzaniem jedynie najbardziej podstawowymi świadczeniami na rzecz społeczności lokalnej i z zasady jest sprawowana przez „wolontariuszy” i „amatorów” pod świątym kierownictwem i kontrolą urzędników państwowych. Tym samym formowały się dwie służby państwowe działające

według odmiennych zasad. Służba cywilna składała się z coraz bardziej profesjonalnych i apolitycznych urzędników a w samorządzie funkcje urzędnicze wykonywali urzędnicy nieprofesjonalni, ale mający poparcie społeczności lokalnej. Obecnie wydaje się, że obie służby są coraz bardziej do siebie podobne, choć oczywiście różnią się, choćby tym, że zajmują się różnym zakresem spraw, którymi się zajmują, autonomią działania, ale też innym rozumieniem wrażliwości społecznej i stopniem uspołecznienia decyzji przez nie podejmowanych. Dotyczy to szczególnie państw, które przeprowadziły, począwszy od lat 60. i 70. XX w., reformy, mające na celu uczynienie z gmin bardziej funkcjonalnych struktur poprzez proces decentralizacji, ale też przez łączenie wielu małych gmin w większe jednostki, mające możliwość zadbania o większy asortyment i wyższą jakość usług publicznych. Nadal jednak obie służby traktowane są jako oparte o różne pragmatyki działania i **brakuje prostych ścieżek przechodzenia urzędników ze służby samorządowej do służby cywilnej**. Przejścia w drugą stronę są raczej proste i dość częste.

Obecnie możemy mówić o trzech modelach służby cywilnej. **Pierwszy** z nich to model „kariery” czyli model zwany czasem **modelem „zamkniętej twierdzy” lub „mandaryńskim”**. Rekrutacja w tym modelu odbywa się w oparciu o kryteria merytoryczne, ale też formalne, czyli odpowiednie świadectwa i dyplomy, określające uzyskane wykształcenie. Kariere rozpoczyna się od najniższych stanowisk w danej kategorii służby cywilnej. Urzędnicy zatrudniani są przez państwo a nie konkretny urząd. Zatrudnienie ma charakter stały, regułą jest mianowanie. Awans odbywa się w oparciu o staż pracy i nie można pominąć żadnego szczebla kariery. Status urzędnika zapewnia mu nieusuwalność ze stanowiska po zmianie władzy politycznej w państwie. Płace i emerytury regulowane są przepisami rangi ustawowej. Z założenia jest to praca na całe życie rozpoczynana w młodym wieku po ukończeniu szkoły, trwająca do emerytury. Nie ma możliwości uwzględnienia stażu pracy w innych instytucjach. To model, który ma zapewnić ciągłość i stabilność administracji rządowej a profesjonalizm wynika z wykształcenia i doświadczenia urzędników. Model kariery przyjęły – z zachowaniem narodowej specyfiki – takie państwa, jak: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia Północna, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Rumunia, Cypr, Słowacja, Bułgaria, Turcja [J. Itrich – Drabarek 2018, Ch. Demmke 2004]. W wielu z tych państw przeprowadzane są w ostatnich latach reformy zmierzające do większego otwarcia systemu.



**Drugi model to model „pozycyjny” lub otwarty.** Charakteryzuje się tym, że rekrutacja odbywa się przy pomocy konkursów na wybrane stanowisko, w których brane jest pod uwagę zarówno wykształcenie, jak i doświadczenie oraz umiejętności a zatrudnienie ma charakter kontraktowy. Kontrakty z reguły są cztero – pięcioletnie. Emerytury podlegają powszechnie obowiązującym przepisom a wynagrodzenie jest wynikiem indywidualnych decyzji. Liczy się staż pracy w innych miejscach. W tym modelu w zasadzie każdy, kto spełnia wymogi określone w specyfikacji konkursu może ubiegać się o stanowisko. Takie założenia miały ułatwiać pozyskiwanie doświadczonych menadżerów ze sfery prywatnej, ale praktyka pokazuje, że o stanowiska ubiegają się głównie ci, którzy mają doświadczenia w służbie cywilnej. Państwa, w których występuje model pozycyjny, to: Dania, Holandia, Finlandia, Szwecja, Bułgaria, Wielka Brytania, Estonia, Norwegia (a spoza państw europejskich m.in. USA, Nowa Zelandia) [J. Itrich – Drabarek 2018, Ch. Demmke 2004].

**Trzeci model jest modelem mieszanym,** w którym w zależności od państwa przyjmowane są regulacje charakterystyczne dla obu wcześniej omówionych modeli. Regułą jest to, że część wyższych stanowisk obsadzana jest w drodze konkursu. Część stanowisk podlega regułom modelu „kariery”. Płace podlegają regulacjom zawartym w odpowiednich przepisach. Tam, gdzie obowiązuje model mieszany mamy względnie stały i stabilny korpus służby cywilnej. Model mieszany przyjęty: Polska, Węgry, Malta, Litwa, Czechy, Łotwa, Szwajcaria, Włochy.

## SŁUŻBA CYWILNA I PAŃSTWOWY ZASÓB KADROWY W POLSCE

Obecnie obowiązująca w Polsce ustawa o służbie cywilnej z 21.11.2008 [Dz. U. 2008 Nr 227 poz. 1505] po wielu nowelizacjach wprowadza niewystępujący w innych krajach poziom upartyjnienia. Większość wyższych stanowisk w służbie cywilnej obsadzona jest partyjnymi nominatami i trudno wnioskować na temat ich faktycznej wiedzy i umiejętności. Trzeba jednak pamiętać, że taki sposób obsadzania stanowisk oznacza, że tak jak łatwo było te osoby powołać to równie łatwo je odwołać i to niekoniecznie z powodu zmiany koalicji rządzącej.

W latach 2006 -2008 obowiązywała w Polsce **ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.** Stwarzała ona byłym samorządowcom, ale też innym pracownikom sektora publicznego, możliwość ubiegania się o wpisanie do tegoż zasobu kadrowego. Musiało być to jednak poprzedzone złożeniem ze skutkiem pozytywnym odpowiedniego egzaminu. Egzaminy były płatne i przeprowadzane przez Krajową Szkołę

Administracji Publicznej. W narracji Prawa i Sprawiedliwości, które było autorem tej ustawy. państwowy zasób kadrowy miał być odpowiedzią na zgłaszane przez samorządów postulaty by ich doświadczenie pracy na kierowniczych stanowiskach w administracji publicznej mogło być wykorzystywane także w służbie cywilnej. To rozwiązanie podobnie jak wprowadzenie powołań na wyższe stanowiska było i jest krytykowane. Jak wskazuje Hubert Izdebski w opinii dotyczącej ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, wprowadzenie powołania jako podstawy zatrudnienia, przy równoczesnym wprowadzeniu dodatkowego uproszczenia zatrudnienia, umożliwi wprost polityzację kierowniczego segmentu służby cywilnej [Izdebski, 2015]. Według Krzysztofa Szczerskiego państwowy zasób kadrowy miał na celu: obsadzenie z jego grona ważniejszych stanowisk w administracji państwa i otwarcie pracownikom sektora publicznego i innym osobom dostępu do zamkniętych dotąd przed „demokratyczną większością” funkcji w państwie [Szczerski K., 2006]. Chodziło też o to, żeby wyrażone przez obywateli preferencje polityczne znajdowały szybszy i bardziej bezpośredni oddźwięk w mechanizmach zarządzania sprawami publicznymi. Jest to więc przyznanie ze strony członka Prawa i Sprawiedliwości, że chodziło o obsadzenie dotąd apolitycznych stanowisk zwolennikami jednej opcji politycznej. I choć te rozwiązania otwierały drogę do kontynuowania kariery samorządowej w służbie cywilnej, to ze względu na jednoznacznie polityczny ich wydźwięk i słabo ukrywany zamiar przejęcia służby cywilnej przez partię PiS, obecnie mogą być odrzucane przez innych aktorów sceny politycznej.

Inną kwestią, która pojawiła się w debacie publicznej i naukowej było powołanie samorządowej służby cywilnej w założeniu opierającej się na rozwiązaniach dotyczących np. awansu zawodowego, zarządzania zasobami ludzkimi itd. na przepisach dotyczących służby cywilnej. Zdaniem 55% respondentów badania prowadzonego przez Jolantę Itrich - Drabarek i Kamila Mroczkę w 2015 r. takie rozwiązania podniosłyby poziom profesjonalizmu i sprawności w administracji samorządowej (J. Itrich – Drabarek, K. Mroczka., 2015). Niemniej jednak trzeba pamiętać, że w obecnym stanie prawnym obie służby muszą być oddzielnymi instytucjami (wypowiedział się pośrednio na ten temat Trybunał Konstytucyjny w 1999r.). Zbliżenie przepisów dotyczących obu służb i przyjęcie wspólnych wartości, w oparciu, o które działają mogłoby pomóc na „przechodzenie” z jednej do drugiej bez większych barier i z zachowaniem np. przywilejów socjalnych. Trzeba jednocześnie przyznać, że takie rozwiązanie przede wszystkim dotyczyłoby nieobieralnych pracowników samorządu terytorialnego.

W badaniu pilotażowych, które przeprowadziliśmy na potrzeby sporządzenia tego raportu pytaliśmy o to „czy gdyby była taka możliwość chciałby Pan/Pani kontynuować karierę w służbie cywilnej?”. Na tak sformułowane pytanie ponad połowa respondentów odpowiedziała twierdząco. Na pytanie „czy uważa Pan/Pani, że byli obieralni samorządowcy powinni tworzyć Korpus Zasobu Kadrowego, z którego korzystałby np. rząd w przypadku konieczności obsadzenia a. wysokich stanowisk w służbie cywilnej, b. stanowisk komisarzy w samorządach?”, respondenci odpowiedzieli **tak** odpowiednio: w wariancie a. 4/7 badanych natomiast w wariancie b. 6/7 badanych. Może to oznaczać, że zainteresowanie taką ścieżką rozwoju kariery jest stosunkowo duże, ale obecnie wymagałoby odpowiednich uregulowań prawnych. Ciekawym rozwiązaniem pomagającym na kontynuowanie kariery w służbie cywilnej pracownikom samorządowym wydaje się funkcjonująca we Francji Wspólna Rada Służby Cywilnej (Le Conseil Commun de la Fonction Publique CCFP fr.) (we Francji pracownicy samorządowi są także określani jako służba cywilna, ale formalnie stanowią oddzielne korpusy urzędnicze). Wspólna Rada Służby Cywilnej jest organem rządowym, doradczym i zajmuje się opiniowaniem wszelkich kwestii związanych z powstawaniem, istnieniem i niwelowaniem różnic w przepisach obejmujących różne rodzaje służb publicznych we Francji.

## WNIOSKI

W państwach, w których obowiązuje w służbie cywilnej model mieszany lub model “kariery” przejście samorządowców do służby cywilnej, o ile w ogóle jest możliwe, poprzedzone jest egzaminem kwalifikacyjnym. Obecnie w większości państw nie ma nieprzekraczalnych barier dla kontynuowania kariery samorządowej w służbie cywilnej. Problemem mogą być różnice w sposobie działania administracji samorządowej i rządowej. Odmienna pragmatyka, mniejsza autonomia działania, konieczność podporządkowania się poleceniom przełożonych może stanowić czynnik zniechęcający samorządowców do kontynuowania kariery w służbie cywilnej. Jeśli chodzi o wynagrodzenie jest ono porównywalne. Kolejną przeszkodą może być konieczność przeniesienia się do stolicy, bo tam mieszczą się ministerstwa i urzędy centralne.

- Według obecnego stanu prawnego, wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Polsce są osadzone w wyniku powołania dokonywanego przez politycznego zwierzchnika danej instytucji. Byli wybieralni samorządowcy mogą z tego rozwiązania korzystać o ile mają

politycznych popleczników. To nie jest jednak rozwiązanie budujące dobrze funkcjonującą służbę cywilną.

- W związku z alternacją władzy w państwie w wyniku wyborów parlamentarnych w 2023 r., można spodziewać się zmiany przepisów ustawy o służbie cywilnej, prawdopodobnie w kierunku powrotu do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i tym samym odpolityczniania służby.

- W państwach, gdzie funkcjonuje model pozycyjny byli samorządowcy mogą ubiegać się o stanowiska w administracji rządowej w zasadzie bez przeszkód, ale trzeba pamiętać, że muszą wykazać się oprócz doświadczenia odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, ukończeniem studiów lub kursów adekwatnych do stanowiska, o które się ubiegają.

- W państwach, gdzie mamy do czynienia z systemem kariery lub mieszanym jest to dużo trudniejsze. Trzeba pamiętać, że wybieralni szefowie struktur gminnych mają wyjątkowo zróżnicowane zadania. Nabywają więc doświadczenia i biegłości w wielu dziedzinach administracji. Ale oznacza to też, że w żadnej z nich nie są ekspertami. W Polsce, gdzie gminy są dość duże jak na standardy europejskie można zatrudniać na odpowiednich stanowiskach osoby biegłe w danej dziedzinie: ekspertów i konsultantów.

- W najbliższych latach zostaną wdrożone reformy administracji publicznej, w tym służby cywilnej. Obecni i byli samorządowcy mogą aktywnie uczestniczyć w przygotowywaniu takich reform, ale powinni pamiętać, że zmiany, które wydają się być wyłącznie korzystne, mogą nieść za sobą także inne skutki. Christoph Demmke w jednym z artykułów przedstawia przegląd stanowisk dotyczących kierunków reformy służby cywilnej i przyszłości zarządzania w niej zasobami ludzkimi. Jednym z kierunków reform są reformy destandardyzacyjne ukierunkowane na różnorodność i indywidualizację. Jest między innymi: destandardyzacja metod i procedur rekrutacji, które dotychczas opierały się na kwalifikacjach, a nie na doskonaleniu umiejętności i zdolności; możliwość zwiększenia mobilności pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, międzyresortowej, wewnątrzresortowej i przez całą karierę zawodową; destandardyzacja i indywidualizacja szkoleń, na przykład polityka wsparcia zawodowego i rozwoju kariery; destandardyzacja i indywidualizacja polityki doskonalenia umiejętności i zarządzania talentami [Ch. Demmke 2018]. Jeśli reformy w Polsce będą prowadzone w tym kierunku oznacza to szansę dla ex-samorządowców na rozwój karier w nowym systemie.

- Destandaryzacja niesie również zagrożenia dla byłych samorządowców, gdyż tego typu systemy rekrutacyjne są bardziej narażone na ataki na integralność niż systemy standardowe, m.in. na upartyjnienie funkcji publicznych [Ch. Demmke 2018, J. Itrich-Drabarek, 2015].

### III ŚCIEŻKA KARIERY: POWRÓT DO ZAWODU, ZMIANA WYKONYWANEGO ZAWODU ORAZ MECHANIZMY UŁATWIAJĄCE POWRÓT NA RYNEK PRACY

Dla większości osób pełniących funkcje wykonawcze w gminach praca ta jest kontynuacją wcześniejszej aktywności, wydaje się więc naturalną ścieżką powrót do zawodu lub pracy, którą wykonywało się wcześniej. Należy jednak uwzględnić, że powrót po pięciu lub dziesięciu latach przerwy może być utrudniony ze względu nie tylko na ryzyko wygaśnięcia uprawnień, ale także dezaktualizację specjalistycznej wiedzy, jak i zmiany organizacyjne i/lub technologiczne zachodzące w przedsiębiorstwie pracodawcy. Powrót może być także frustrujący dla osoby, która przez jedną lub dwie kadencje pełniła kluczową rolę zarządczą w gminie, zwłaszcza jeśli wykonywany zawód nie sprzyja wykorzystaniu pozyskanych lub rozwiniętych kompetencji i umiejętności.

W tej części opracowania prezentujemy czynniki wpływające na pozycję byłych wójtów/burmistrzów /prezydentów miast na rynku pracy oraz charakterystykę polskich samorządowców pod kątem tych czynników. Zwracamy szczególną uwagę na możliwość dalszej samorealizacji zawodowej przede wszystkim w obszarach biznesu i szkolnictwa wyższego. Analizie poddajemy przepisy ograniczające możliwości działalności biznesowej oraz różne warianty zaangażowania w przedsiębiorstwa. Zwracamy uwagę na zróżnicowane tryby współdziałania z uczelniami nie tylko dla osób, które posiadają tytuły naukowe.

Omawiamy także rozwiązania związane z kształceniem przez całe życie, przyglądając się możliwościom dokończania i/lub podtrzymywanie kompetencji przez burmistrzów, wójtów i prezydentów miast, a także stosowanym na świecie mechanizmom finansowania edukacji byłych samorządowców.

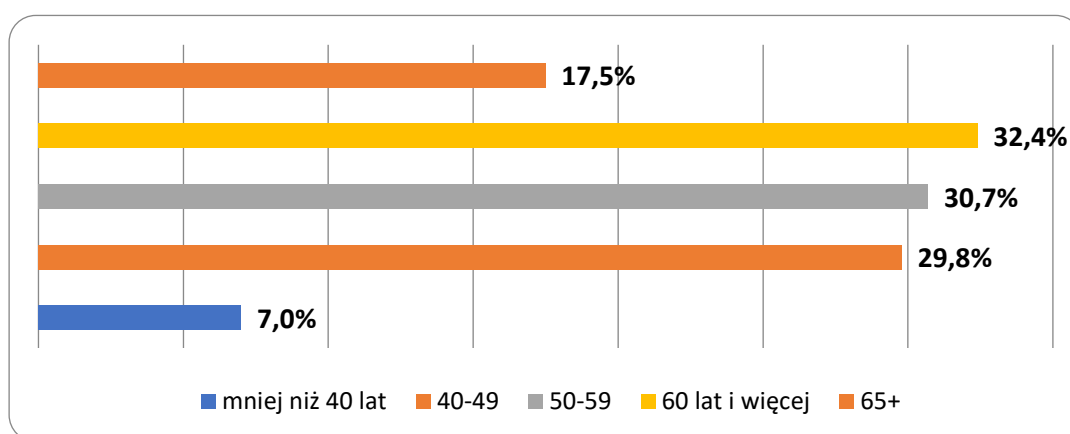
## WPROWADZENIE: POWRÓT NA RYNEK PRACY

Na sytuację zawodową ustępującego wójta, burmistrza, prezydenta miasta, z perspektywy jego/jej funkcjonowania na rynku pracy, wpływ będą mieć takie czynniki jak:

- Wiek
- Wykształcenie
- Doświadczenie zawodowe zdobyte przed objęciem mandatu publicznego
- Długość sprawowania mandatu wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Wiek jest przede wszystkim czynnikiem decydującym o wygaszeniu aktywności zawodowej – część wójtów, burmistrzów, prezydentów miast osiągnie wiek emerytalny, co niektórych z nich skłoni do przejścia na emeryturę. Osoby kontynuujące karierę zawodową mają możliwość zaistnienia w administracji bądź w biznesie. Statystyki dotyczące wieku polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wskazują, iż na koniec 2022 r. z nich kwalifikuje się w przedziale wiekowym 60+, przy czym 17,5% osiągnęło w 2023 r. wiek emerytalny (65+). Osoby młodsze, które po upływie kadencji potencjalnie wrócą na otwarty rynek pracy (ze względu na wiek) stanowią więc 82,5% badanej populacji.

Wykres nr 1: Wiek wójtów, burmistrzów, prezydentów miast wybranych na kadencję 2018-2023 (dane na rok 2022)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

92,1% wójtów, burmistrzów, prezydentów miast wybranych w 2018 r. to osoby o wykształceniu wyższym, a 7,0% posiada wykształcenie średnie bądź policealne. Kompetencje zawodowe, wynikające z badań pilotażowych, są w głównej mierze związane z przygotowaniem do pełnienia funkcji pracownika samorządowego – administratywiści, politolodzy, prawnicy to niemal połowa badanych. Co piąty respondent to ekonomista lub rolnik lub nauczyciel. Posiadane wykształcenie oraz doświadczenie w wykonywaniu zawodu będą w znacznej mierze determinować możliwość powrotu do zawodu wykonywanego przed objęciem funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Jakkolwiek okazuje się, że większość badanych to osoby z doświadczeniem w administracji publicznej, co wiązać się będzie z posiadaniem kompetencji do obejmowania stanowisk w sektorze publicznym. Nie wyklucza to jednak możliwości pełnienia funkcji menedżerskich w przedsiębiorstwach, na stanowiskach związanych np. z zarządzaniem zasobami ludzkimi bądź też procesami administracyjnymi.

O doświadczeniu zawodowym ustępujących wójtów, burmistrzów, prezydentów miast przesądzać będzie długość sprawowania wskazanej funkcji. Badania pilotażowe dostarczyły informacji, że blisko  $\frac{1}{3}$  respondentów pełni opisywaną funkcję po raz pierwszy. W ich przypadku "oddalenie" od wcześniej wykonywanego zawodu i rynku pracy można uznać za niewielkie. Pozostali, pełniący funkcję wójta, burmistrza, prezydenta miasta większą liczbę kadencji (nawet 5) z jednej strony nabrali kompetencji do zarządzania (administrowania) zespołami ludzkimi, z drugiej zaś ich kwalifikacje zawodowe (jeśli nie wiązały się z administrowaniem) mogły ulec przedawnieniu. W obliczu utraty stanowiska pochodzącego z wyborów, może to oznaczać trudność z odnalezieniem się w nowej sytuacji zawodowej. Obecnie w Polsce nie występują rozwiązania, które wspierałyby, na poziomie zawodowym, ustępujących wójtów burmistrzów, prezydentów miast.

Wśród pytań w prowadzonych badaniach pilotażowych znalazło się takie, które pozwalało respondentom oszacować kompetencje pozyskane w działalności samorządowej i możliwość ich wykorzystania po zakończeniu tej działalności w różnych branżach. Ze względu na częstotliwość wyboru były to w pierwszej kolejności: zarządzanie organizacjami, działalność w zakresie usług administrowania oraz działalność wspierająca. Poszerzenie i kumulacja doświadczeń rzutują na wskazanie przez udzielających odpowiedzi dwóch kolejnych obszarów: działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją oraz budownictwa i obrotu nieruchomościami. Nieco mniej popularna była edukacja. Badani samorządowcy wskazywali



także na możliwość wykorzystania w przyszłej pracy doświadczeń związanych ze znajomością prawa, badań rynku i opinii publicznej, specyfiki poruszania się w obszarze mediów i reklamy. Mniej wskazań miały branże produkcyjne, działalność finansowa i ubezpieczeniowa, opieka zdrowotna i pomoc społeczną, handel. Wśród odpowiedzi wykazanych przez samych zainteresowanych ich potencjał ułatwiający przejście na rynek pracy stanowiły też umiejętności tzw. miękkie: racjonalność, kreatywność, zdolności mediacyjne, zdolności pracy w stresie. Wymieniano przykładowo: *“Szeroki zakres kontaktów biznesowych, poznanie mechanizmów działania samorządu i możliwość dopasowania usług/produktów na potrzeby ich sprzedaży gminie”, “przekonanie, że nie ma rzeczy niemożliwych”, “znajomość dużej liczby przepisów” “umiejętność wyznaczania celów i rozliczania z ich realizacji, znajomość praw głównie administracyjnego, finansów publicznych”* (por. tabela nr 4).

Tabela nr 4. Obszary potencjalnego wykorzystania kompetencji nabytych w okresie sprawowania funkcji wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta (najczęściej wskazywane odpowiedzi)

<b>Obszar</b>
zarządzanie organizacjami
działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca
działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją
budownictwo i obrót nieruchomościami
edukacja
media i reklama
działalność profesjonalna, naukowa, techniczna (m.in. prawnicza, naukowa, badania rynku i opinii publicznej)
branże produkcyjne, w tym wytwarzanie, zaopatrywanie w energię i in.
działalność finansowa i ubezpieczeniowa
opieka zdrowotna i pomoc społeczna
handel
działalność związana z zakwaterowaniem i komunikacją
szkolnictwo wyższe
rolnictwo

Źródło: badania własne.

Jednym z wariantów kontynuowania aktywności zawodowej przez ustępujących wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jest podjęcie pracy w biznesie, rozumiane w kategoriach funkcjonowania w charakterze osoby zatrudnionej w przedsiębiorstwie bądź też prowadzenia własnej działalności gospodarczej.

Zjawisko wymiany personelu między sektorem publicznym i prywatnym występuje w nauce i praktyce życia publicznego pod nazwą „*revolving door*” i bywa tłumaczone jako „zmiana stron” bądź wprost jako „efekt drzwi obrotowych”. Tego rodzaju przepływ zasobów ludzkich (pracowniczych) charakteryzuje się dwukierunkowością – dotyczy zarówno sytuacji, gdy ustępujący politycy przechodzą do sektora prywatnego jak i takich, kiedy aktywność w biznesie zamieniana jest na działalność w sferze publicznej. Nie wyklucza się tutaj wielokrotnego i/lub nielimitowanego przechodzenia z polityki do sektora prywatnego i odwrotnie. W toku badań ustalono, iż  $\frac{2}{3}$  ankietowanych identyfikuje byłych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, którzy znaleźli zatrudnienie w sektorze prywatnym po zaprzestaniu pełnienia swojej funkcji publicznej. Z drugiej strony  $\frac{1}{3}$  obecnych funkcjonariuszy publicznych wywodzi się lub posiada wcześniejsze doświadczenie związane z sektorem prywatnym.

**Przykłady europejskie i wykraczające poza ten obszar wskazują kilka typów transferu. Może to być**

- powrót do biznesu prowadzonego przed pełnieniem funkcji publicznych lub inkluzja do istniejącego biznesu rodzinnego,
- samodzielnie lub zespołowo aktywowanie nowej działalności gospodarczej,
- odpowiedź na zaproszenie do współpracy przez funkcjonującego na rynku przedsiębiorcę, najczęściej z podjęciem konkretnych obowiązków,
- złożenie konkursowej dokumentacji na menadżerskie lub inne stanowisko.

Obszary działań skorelowane są z wykształceniem, niemniej jednak obserwuje się inicjowanie nowych podmiotów gospodarczych w usługach konsultingowych, Public Relations i reklamie, w szkoleniach różnego typu, w tym w doradztwie finansowym (*fundraising*). Inicjatywy dotyczą rynku usług budowlanych i remontowych, wsparcia różnego typu inwestycji miejskich. Innym przykładem jest powoływanie spółek zajmujących się świadczeniem usług dla ludności lub miasta (np. wypożyczalnie sprzętu budowlanego, ogrodniczego, dodatkowe usługi

specjalistycznego oczyszczania). Wybór formy działalności gospodarczej oraz branży pozostają w związku z możliwością pozyskania kapitału oraz regionem zamieszkania. Przykłady obejmują powierzenie byłemu wójtowi obowiązków dyrektora dużego nadmorskiego hotelu, powołanie innego *ex-mayora* na wiceprezesa ds. zrównoważonego rozwoju i wpływu społecznego w firmie świadczącej usługi finansowe czy złożenie przez kolejnego dokumentów w konkursie na dyrektora stadniny.

***Ex-burmistrzowie z USA o planach na przyszłość:***

***Jill Techel (Napa Valley)*** twierdzi, że oprócz spędzania czasu z wnukami jest podekscytowana możliwością kontynuowania pracy w *Leadership Napa Valley*, która szkoli i wzmacnia pozycję kolejnych pokoleń liderów.

***Lisa Swarthout (Grass Valley)*** twierdzi, że ma silne powołanie do służby publicznej i nie może się doczekać, co przyniesie następny rozdział, który może obejmować kandydowanie do Rady Nadzorczej hrabstwa Nevada.

Podążając za swoją pasją pomagania innym, ***Rusty Bailey (Riverside)*** zostaje nowym dyrektorem generalnym wyznaniowej organizacji *non-profit*, której celem jest znalezienie stałego mieszkania i świadczenie usług wsparcia osobom potrzebującym.

***Juan Garza (Bellflower)*** jest podekscytowany możliwością skupienia się na swojej firmie *Six Heron* zajmującej się sprawami publicznymi i komunikacją i nie może się doczekać rozwoju swojej firmy.

***Heidi Messner (Eureka)*** wciąż ma pełne ręce roboty, ponieważ niedawno uruchomiła podcast, napisała książkę zatytułowaną „*American Leftovers*” i kontynuuje współpracę z *E.P.I. (Empower. Protect. Invest.)*, organizacji przeciwdziałającej handlowi ludźmi, którą założyła w 2015 roku [Western City, 2021].

**W Polsce** brakuje opracowań dotyczących lokalnego wymiaru zjawiska przechodzenia – osób funkcjonujących (w danym momencie bądź w przeszłości) w jednym ze wskazanych sektorów – chodzi o przepływ między gospodarką a administracją bądź odwrotnie. Tymczasem zjawisko to ma swoją skalę – jak pozwoliły ustalić przeprowadzone badania pilotażowe ⅓ respondentów funkcjonowała w przeszłości w biznesie. Najczęściej badani pracowali w

usługach bądź też w bankowości, sprawując stanowiska kierownicze. W przypadku wójtów pewną skalę należy przypisać doświadczeniu zawodowemu związanemu z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, co może być kontynuowane równoległe do prowadzonej działalności zawodowej w samorządzie – ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby sprawujące funkcje publiczne dopuszcza tego rodzaju rozwiązanie.

Inną alternatywą „biznesową” dla ustępujących wójtów jest prowadzenie własnej działalności gospodarczej. Nie mogli tego robić w trakcie pełnienia urzędu, co jest kwestią wprost powiązaną z obowiązującymi obecnie regulacjami wynikającymi z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1090). Z zapisów tych wynika, iż prowadzenia działalności gospodarczej zakazuje się wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), zastępcom wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbnikom gmin, sekretarzom gmin, kierownikom jednostek organizacyjnych gminy, osobom zarządzającym i członkom organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz innymi osobami wydającymi decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta). **Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej bierze swój początek w momencie rozpoczęcia pełnienia funkcji publicznej, a kończy (po przedłużeniu przez ustawodawcę) po roku od dnia zakończenia pełnienia funkcji publicznej.**

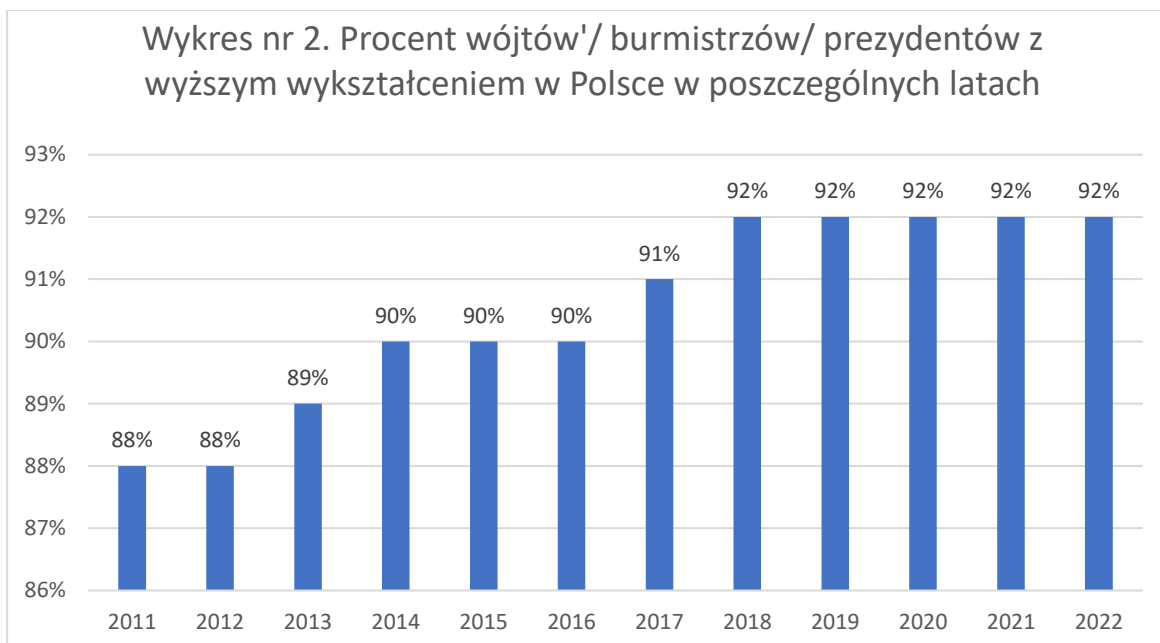
Urzędujący wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) nie mogą być również członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, nie dotyczy osób burmistrzów, wójtów, prezydentów miast o ile zostali wskazani przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny. Osoby te nie mogą zostać wskazane do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów wskazujących te osoby. **Zapisy te dają pewną przestrzeń zdobywania doświadczenia zawodowego innego niż związane z pełnieniem funkcji publicznej.**

## KARIERA W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Wyniki badań ogólnopolskich, dotyczące występowania zależności pomiędzy uprawianiem polityki przez elity w Polsce i byciem wykładowcą akademickim, pozwalają stwierdzić, iż jest możliwe jednoczesne uprawianie ich obu [Raciborski, 2006]. Działalność naukowa pozostaje w symbiozie z polityczną i może być kontynuowana albo w trakcie jej trwania, albo też po zakończeniu aktywności politycznej.

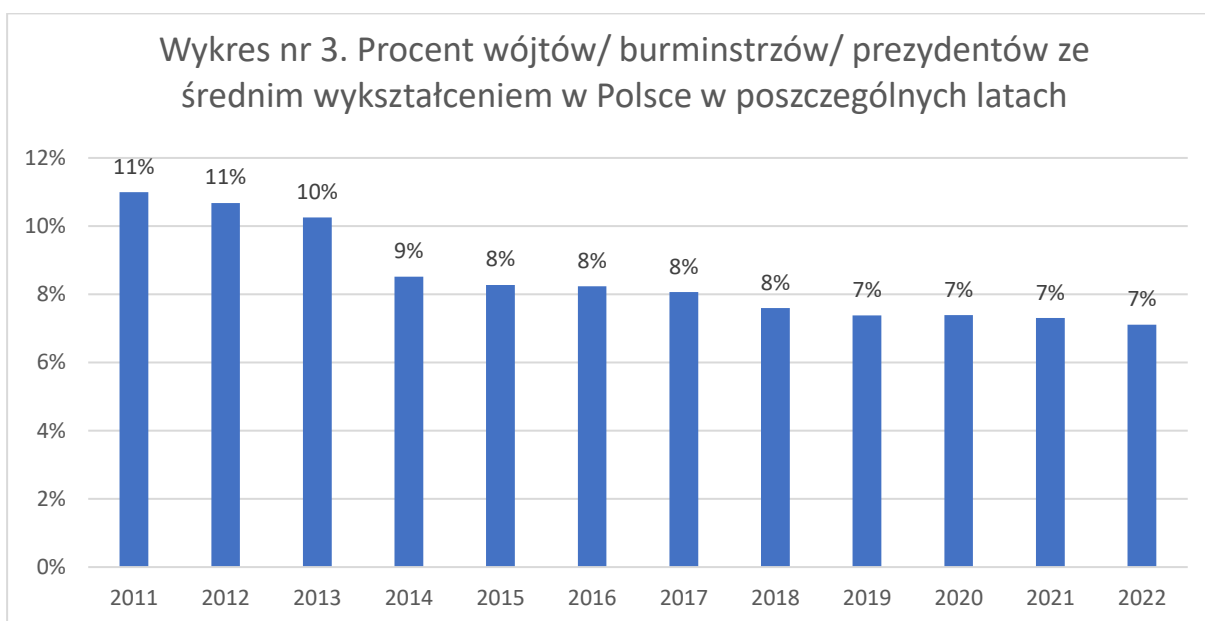
Wśród wójtów i burmistrzów, ale przede wszystkim prezydentów miast w Polsce istnieje spora liczba takich, którzy uprawiali działalność naukową i dydaktyczną w szkolnictwie wyższym. Część z nich wciąż stara się łączyć stanowiska prezydenta i pracownika uczelni wyższej, a część zrezygnowała z aktywności na uczelni. Jednocześnie jest coraz liczniejsze grono wójtów i burmistrzów, którzy, co prawda nie mają doświadczenia akademickiego, ale posiadają formalne kwalifikacje pozwalające prowadzić aktywność zawodową na uczelni, a mianowicie posiadają doktoraty. Ponadto, zdecydowana większość wójtów, burmistrzów/ prezydentów w Polsce posiada wyższe wykształcenie, które także umożliwia podjęcie pracy na wyższej uczelni, jako ekspert/ specjalista.

W 2022 roku było 2476 przedstawicieli wójtów/ burmistrzów/ prezydentów w Polsce. Zdecydowana większość z nich, bez względu na płeć, legitymowała się wykształceniem wyższym (wykres nr 2). Fakt, iż w 2022 roku 92% osób sprawujących funkcje przedstawicielskie w samorządzie polskim miało wyższe wykształcenie jest zjawiskiem występującym już od lat, choć i wcześniej procent ten był bardzo wysoki.



Opracowanie własne: na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych

Jednocześnie rosnącemu wskaźnikowi skolaryzacji w zakresie wyższego wykształcenia towarzyszył spadek skolaryzacji w ramach wykształcenia średniego (wykres nr 3).



Opracowanie własne: na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych

Kilkuletnie pozostawanie na stanowisku wójta/ burmistrza/ prezydenta umożliwia dostęp do różnego rodzaju zasobów i umiejętności, które mogą zostać wykorzystane w karierze akademickiej. Z uzyskanych w badaniach pilotażowych danych wynika, iż osoby sprawujące funkcje wójta/burmistrza/prezydenta posiadają wiedzę oraz szereg kompetencji i umiejętności nabytych podczas pełnienia funkcji publicznych, które mogą pomóc w byciu wykładowcą na wyższej uczelni.

W Polsce, jak i na świecie do grona prezydentów miast, burmistrzów, którzy są samorządowcami i jednocześnie posiadają kwalifikacje akademickie (i często wieloletnie doświadczenie dydaktyczne) można przykładowo zaliczyć: byłą prezydent Warszawy – prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz – Waltz (Uniwersytet Warszawski); prezydenta Krakowa – prof. dr hab. Jacka Majchrowskiego (Uniwersytet Jagielloński); prezydenta Krosna – dr Tomasza Solińskiego (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie), prezydenta Włocławka - dr Marka Wojtkowskiego (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku), obecnego prezydenta Warszawy – dr Rafała Trzaskowskiego (Collegium Civitas), prezydenta Opola – dr Arkadiusza Wiśniewskiego (Uniwersytet Opolski) oraz profesora Michaela Mainelli - burmistrza Londynu; Michaiła Krasnowa (profesor z Rosji) – burmistrza miasta Tunja w Kolumbii, burmistrza Heidelbergu – Pensylwania, burmistrza Budapesztu - dr Gergelya Karácsony (Uniwersytet Korwina w Budapeszcie).

*Niecałe trzy miesiące po odbyciu 12. kadencji na stanowisku burmistrza Mississauga w Ontario, szóstym co do wielkości mieście Kanady, Hazel McCallion, mająca czterdzieści cztery lata i przydomek "Hurricane Hazel", została specjalnym doradcą profesora Deep Sainiego, wiceprezesa uniwersytetu. Rola jest czymś więcej niż tytułem honorowym. Ma doradzać w kwestiach związanych ze strategicznym rozwojem uniwersytetu, podzielić się wiedzą przy tworzeniu nowych kursów, opracowaniu wymagań dla nowego tytułu magistra w zakresie innowacji i rozwoju obszarów miejskich, a także współtworzyć program kursu szkoleniowego dla osób aspirujących do podjęcia służby publicznej. Pojawi się także jako wykładowca gościnny [Growing Bolder, 2023].*

Jednocześnie na świecie, ale i coraz częściej w Polsce, powiększa się grono aktualnych, jak i byłych przedstawicieli samorządowej władzy wykonawczej, którzy z racji swego doświadczenia

są w stanie być wykładowcami na wyższych uczelniach, zarówno państwowych, jak i prywatnych. Są to samorządowcy specjaliści/eksperti, których podstawowym kapitałem jest doświadczenie i praktyczna implementacja wiedzy teoretycznej. W Polsce taką praktykę wykazują na przykład: prezydent Poznania – Jacek Jaśkowiak - wykładowca na kierunku urbanistycznym na kierunku Urban Management (Collegium Da Vinci w Poznaniu); prezydent Gdańska – Aleksandra Dulciewicz zajęcia z dyplomacji miast (Uniwersytet Gdański, Wydział Nauk Społecznych); prezydent Piotrkowa Trybunalskiego - Krzysztof Chojniak – kierunek administracja (filia UJK). Natomiast na świecie praktyka ta występuje w Japonii (były burmistrz Sapporo Fumio Ueda - cykl wykładów specjalistycznych na Uniwersytecie w Saporro; były burmistrz Akashi Izumi Boho – wykłady na Uniwersytecie w Tokio; były burmistrz Osaki Ichiro Matsui – cykl wykładów na Uniwersytecie w Osace), w Korei Południowej (aktualny burmistrz Seulu - Park Won-soon – wykładowca specjalny na Uniwersytecie w Seulu), w niektórych państwach Europy Północnej, np. w Finlandii (była burmistrz miasta Tampere - Anna-Kaisa Ikonen (jest wykładowcą na Uniwersytecie w Tampere).

#### PROGRAMY DEDYKOWANE BYŁYM SAMORZĄDOWCOM: STYPENDIA, GRANTY, SZKOLENIA

Kariery zawodowe wójtów/ burmistrzów/ prezydentów po zakończeniu sprawowania funkcji bywają wspierane przez utworzone na uczelniach systemy grantowe/ stypendialne. Taki rodzaj stypendiów występuje na prywatnych uczelniach w Stanach Zjednoczonych, takich jak Harvard czy Stanford.

Na Uniwersytecie Harvarda system stypendialny nosi tytuł: Program Menschel (*Program Senior Leadership Fellows*). W ramach tego programu przewidziane są stypendia dla byłych burmistrzów miast amerykańskich w postaci staży dydaktycznych. Szkoła w oświadczeniu informuje, że „oferuje rzadką okazję dla tych, którzy ostatnio służyli na najwyższych stanowiskach w rządzie, instytucjach wielostronnych, organizacjach non-profit i dziennikarstwie, aby spędzić czas w szkole, mentorując i ucząc uczniów, którzy aspirują do podobnych ról”. Stypendystami Menschela byli ex- burmistrzowie i gubernatorzy.



### Ex samorządowcy jako beneficjenci grantów stażowych

**były burmistrz Nowego Jorku - Bill de Blasio:** miejsce odbywania stażu: Instytut Polityki w Harvard Kennedy School; stanowisko: visiting fellow, czas rozpoczęcia stażu: 2022 rok

**była burmistrz Bostonu - Kim Jane:** miejsce odbywania stażu: Instytut Polityki w Harvard Kennedy School; stanowisko: visiting fellow oraz na Salem State University, czas rozpoczęcia stażu: 2022 rok

#### **Bill de Blasio i Kim Jane – dlaczego ONI?**

Władze uczelni podkreślały, iż „*oboje urzędnicy zmagali się z kryzysami zdrowia publicznego, w tym COVID-19, bezdomnością i epidemią opioidów. Ich spostrzeżenia i ich mentorstwo będą ogromnie pomocne dla studentów, którzy aspirują do urzędu publicznego, a także dla tych, którzy szukają przywództwa w innych sektorach*”.

**burmistrz Chicago - Lori Lightfoot:** miejsce odbywania stażu: Szkoła Zdrowia Publicznego im. T.H. Chana na Harvardzie; stanowisko: visiting fellow, czas rozpoczęcia stażu: 2023 rok

**były burmistrz San Jose - Sam Liccardo:** miejsce odbywania stażu: Uniwersytet Stanforda, stanowisko: wykładowca, czas rozpoczęcia stażu: 2022 rok

**były burmistrz Pittsburgha - Bill Peduto:** miejsce odbywania stażu: Uniwersytecie Carnegie Mellon, Wydział Heinz College of Information Systems and Public Policy; stanowisko - dyrektor-rezydent, czas rozpoczęcia stażu: 2023 rok

Zawodowa aktywność akademicka stanowi względnie solidne zabezpieczenie egzystencjalne i, w przeciwieństwie do polityki, zapewnia stałe dochody i bezpieczeństwo socjalne. Dla wójtów/ burmistrzów/ prezydentów aktywność zawodowa w szkolnictwie wyższym może być zatem alternatywną karierą zawodową. Kariera ta może być rozwijana na 392 uczelniach wyższych ogółem w Polsce oraz w 130 filiach/ jednostkach zamiejscowych wyższych uczelni (2018, Bank Danych Lokalnych). Najwięcej w Polsce jest wyższych szkół zawodowych (212) i uczelni ekonomicznych (56). Jednocześnie to właśnie tego rodzaju uczelnie mają najwięcej filii zamiejscowych: odpowiednio: 52 i 45, gdzie utworzone są kierunki związane zarówno z ekonomią, zarządzaniem czy też administracją (wykres nr 4).



Opracowanie własne: na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Ponadto aktywność ekspercka byłych prezydentów/ burmistrzów/ wójtów, w formie wykładów, warsztatów czy też zajęć specjalistycznych może również mieć formę działalności komercyjnej, usługowej świadczonej różnym podmiotom, w tym uczelniom czy instytucjom publicznym, prywatnym. W Japonii powstała firma, która organizuje wykłady prowadzone między innymi przez byłych burmistrzów/ gubernatorów prefektur [Speakers.jp]. Firma ta poprzez głosowanie na wybranego polityka daje możliwość przeprowadzenia przez niego odpłatnego wykładu/ cyklu spotkań na konkretny temat. Na liście polityków, którzy można wybrać znajdują się np. byli burmistrzowie Osaki.

Niezależnie od kompetencji uzyskanych w okresie pełnienia funkcji w samorządzie, byli władarze często odczuwają potrzebę podniesienia swojego wykształcenia. Czasami wynika to po prostu z konieczności uzyskania nowej wiedzy, czasami wiąże się z potrzebą usystematyzowania i uzupełnienia posiadanych umiejętności, czasem zaś kluczowe znaczenie ma uzyskanie formalnych uprawnień lub certyfikatów poświadczających specjalizację w interesującym samorządowca obszarze. Poza trudnościami związanymi z wygospodarowaniem czasu na szkolenia lub studia w przypadku osoby pełniącej odpowiedzialną funkcję samorządową, wyzwaniem może być finansowanie edukacji wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

Interesujące są rozwiązania francuskie. We Francji samorządowcy mogą wykorzystać pieniądze zebrane na CPF (Compte Personnel de Formation, fr.), czyli Indywidualnym Koncie

Szkoleniowym na szkolenia i kursy pomagające im wrócić do poprzedniego zajęcia lub nabyć nowe kompetencje. We Francji nadal służba państwowa i samorządowa są w zasadzie odseparowane. Istnieją dwa na razie odrębne systemy edukacyjne. Wybieralni samorządowcy, jeśli chcą kontynuować karierę w administracji publicznej jako urzędnicy biurokratyczni korzystają z tego systemu, na czele którego stoi INET (L'Institut National des Etudes Territoriales, fr.), czyli Narodowy Instytut Studiów Terytorialnych i powiązane z nim ośrodki szkoleniowe i kontynuują karierę w administracji samorządowej np. na szczeblu departamentalnym lub regionalnym. Kursy mogą być wspierane przez fundusze państwowe. Uniwersytety w wielu krajach prowadzą kursy dla burmistrzów i byłych burmistrzów w systemie dofinansowanym przez państwo lub organizacje samorządowe.

Rozwiązaniem wartym przybliżenia jest również francuski system podnoszenia kwalifikacji skierowany także do urzędników wybieralnych. Francuska ustawa nr 2015-366 z dnia 31 marca 2015 r., mająca na celu ułatwienie urzędnikom wybieranym na szczeblu lokalnym wykonywania mandatu, ustanawia od 1 stycznia 2016 r. nowe indywidualne prawo do szkoleń dla urzędników wybieranych na szczeblu lokalnym. Jej celem jest poprawa szkolenia urzędników wybieranych na szczeblu lokalnym, zarówno w trakcie sprawowania mandatu, jak i w celu ich reintegracji zawodowej po zakończeniu kadencji. Szkolenia są finansowane z indywidualnego konta znajdującego się w CPF (Compte Personelle de Formation) a wcześniej, do 2015 r. w DIF (Droit Individuelle a la Formation) czyli powszechnych programach szkoleniowych dla pracowników. Składka na CFP wynosi 1% od zarobków służbowych merów. Szkolenia prowadzone są przez certyfikowane ośrodki.

Opuszczający urząd mogą skorzystać z tego konta w zakresie reintegracji zawodowej, czyli powrotu do wcześniej wykonywanego zawodu. Mogą także skorzystać z walidacji uzyskanego doświadczenia w trybie np. egzaminu państwowego umożliwiającego kontynuowanie kariery w służbie publicznej. Merowie są także zachęceni do skorzystania z bogatej oferty systemu szkół kształcących na potrzeby administracji publicznej. Najważniejszą jest ENA, czyli Narodowa Szkoła Administracji. Jest też pięć IRA, czyli Regionalnych Instytutów Administracji oraz INET, czyli Narodowy Instytut Studiów Terytorialnych. Każda z tych szkół i zintegrowane z nią instytucje zajmuje się szkoleniem skierowanym dla wszystkich kandydatów i aktywnych funkcjonariuszy publicznych [Fonction Publique, 2014]. Obecnie trwają prace nad większym

zintegrowaniem służb państwowych służb samorządowych tak aby przenoszenie się urzędników między nimi było łatwiejsze.

## WNIOSKI

Ex-samorządowcy opuszczający swoje dotychczasowe funkcje dysponują istotnymi zasobami osobistymi, które na rynku pracy mogą być przekształcone w kapitał ułatwiającym im kontynuowanie kariery w innych zawodach. Do najczęściej wskazywanych zasobów zalicza się:

1. **wiedzę fachową**, związaną z praktyką i umiejętnościami z zakresu administracji, zarządzania, ekonomii, funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w tym „praktyczne zastosowanie ustawy o samorządzie gminnym”, prawa administracyjnego, zarządzania zasobami ludzkimi, w tym kadrami oraz dotyczącą funduszy europejskich;
  2. **kapitał polityczny**, percypowany przez pryzmat zdobytych wpływów, powiązań, znajomości;
  3. **kapitał kulturowy**, oznaczający posiadanie przez osoby pełniące funkcji publiczne z wyborów obywateli w kontaktach międzyludzkich i związane z tym kompetencje i umiejętności przejawiające się w: komunikatywności oraz zdolności tworzenia sieci kontaktów, umiejętnościach retorycznych związanych z wystąpieniami publicznymi, umiejętnościach rozwiązywania konfliktów i problemów społecznych, zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych, zdolnościami zarządzania czasem, umiejętnościami pracy w zespole, współpracy, elastyczności w działaniu, przejawiającej się zdolnościami do szybkiego dostosowywania się do zmieniających się okoliczności;
  4. **kapitał symboliczny**, związany z zajmowanym stanowiskiem. Fakt zajmowania stanowiska wójta/ burmistrza/ prezydenta stanowi, oprócz samego poparcia politycznego, o posiadaniu kwalifikacji, gdzie wyższe stanowiska zastrzeżone są dla posiadaczy dyplomów szkół wyższych.
- Istotne znaczenie ma podtrzymywanie i rozwijanie kompetencji, zarówno faktycznych, jak i formalnych samorządowców. Finansowanie takich przedsięwzięć może być realizowane z budżetu gminy (w przypadku kompetencji potrzebnych również na

stanowisku organu wykonawczego), innych środków publicznych, środków uczelni wyższych lub dzięki wsparciu organizacji pozarządowych.

## IV ŚCIEŻKA KARIERY: PRACA W III SEKTORZE

Niniejsza część raportu jest poświęcona ustaleniom dotyczącym możliwości wykorzystania potencjału ex-samorządowców w szeroko rozumianych organizacjach typu think-tank i organizacjach zakładanych przez środowisko samorządowe. Nasze rozważania oscylują wokół specyfiki organizacji typu think-tank oraz przykładów zaangażowania w nich byłych samorządowców. Przedstawiamy także analizę przykładowych istniejących organizacji tworzonych przez samorządy na świecie i w Polsce oraz ich działalności na rzecz ex-samorządowców. Pozwoliło to na zidentyfikowanie luki w aktywności think-tanków w obszarze samorządności, którą mogą wypełnić nowe inicjatywy.

We wnioskach wskazujemy m.in. czynniki sprzyjające zaangażowaniu włodarzy w działalność sektora pozarządowego.

### THINK-TANKI I ICH SPECYFIKA. SAMORZĄDOWCY W THINK-TANKACH

Szczególnością formą organizacji pozarządowej są think-tanki. Badacze think-tanków w najbardziej ogólnym sensie traktują je jako wyraz reakcji społecznej na wyzwania cywilizacyjne czy modernizacyjne jakie pojawiają się w przestrzeni społecznej. Są przejawem samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wykorzystuje tę formę organizacji pozarządowej do „... *przewyciężenia barier efektywnego działania [...] i kumulacji energii i wiedzy, tak potrzebnych do usprawniania działań instytucji i wykonywania zadań modernizacyjnych*” [Zbieranek, 2011, s. 7]. **Jednocześnie sektor ten stanowi naturalne zaplecze eksperckie dla podmiotów systemu politycznego planujących i realizujących zmiany społeczne**, w warunkach wysokiego poziomu złożoności i komplikacji realiów życia społecznego. Dla potrzeb prowadzonych prac analitycznych „think-tank to niezależna formalnoprawnie, finansowo i co należy podkreślić – badawczo organizacja pozarządowa. Jej podstawową działalnością jest prowadzenie analiz i badań dotyczących polityk publicznych. W ramach tych prac przygotowuje ona innowacyjne propozycje wykorzystywane w politykach publicznych, projektując reformy, które zakładają wprowadzenie nowych i modyfikację istniejących rozwiązań” [Zbieranek P., Koziarek M., 2011, s. 3]. Think-tanki czerpią zasoby ludzkie spośród osób posiadających kwalifikacje w danej dziedzinie, ale również tych,

posiadających doświadczenie wyniesione z zawodowej praktyki społecznej, w tym samorządowej.

W czołówce najważniejszych międzynarodowych rankingów organizacji typu TT, próżno szukać takich o jednoznacznie samorządowym profilu. Zestawia się w nich cały szereg różnych ich kategorii, ale tą dominującą jest z pewnością problematyka międzynarodowa, globalna lub europejska. Przeglądając ich dorobek, bardzo rzadko pojawia się problematyka bezpośrednio lub pośrednio związana z zagadnieniami decentralizacji władzy, samorządu regionalnego lub lokalnego. Na poziomie europejskim podmiotami, które zagłębiają się w to zagadnieniem są instytucje związane z Unią Europejską i Komitetem Regionów oraz Radą Europy, a ściślej rzecz biorąc Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Nie oznacza to, że tego typu podmioty skoncentrowane na kwestiach samorządowych nie funkcjonują. Jednakże często łączą funkcje związane z typową dla think-tanków aktywnością badawczą i ekspercką z aktywnością np. promującą samorządy i samorządowców. Przykładem może być międzynarodowy think-tank: **The City Mayors Foundation**, zrzeszający specjalistów z całego świata, którzy zajmują się głównie kwestiami zrównoważonego rozwoju i rozwiązaniami dla jednostek miejskich. Fundacja doradza m.in. w takich kwestiach jak zarządzanie, edukacja i planowanie. Ułatwia także samorządowcom nawiązywanie kontaktów. Co dwa lata Fundacja organizuje projekt World Mayor Project i przyznaje Nagrodę World Mayor [City Mayors].

Innym przykładem skutecznego łączenia funkcji think-tanku z aktywnością lobbyngową jest amerykańska **National League of Cities (NLC)** reprezentująca ok. 20 tys. jednostek samorządowych. Utworzona w 1924 r., przekształciła się w wiodącą organizację członkowską zapewniającą edukację, badania, wsparcie i doradztwo przywódcom miast w całej Ameryce. Z siedzibą w Waszyngtonie jest uważana za część „Wielkiej Siódemki”, grupy organizacji reprezentujących władze lokalne i stanowe w Stanach Zjednoczonych. NLC zapewnia szkolenia i inne zasoby urzędnikom miejskim, organizuje konferencje i doradza rządowi federalnemu w imieniu miast, miasteczek i wsi. NLC lobbuje w Kongresie w wielu kwestiach, które mają bezpośredni wpływ na gminy. Na jej czele stoi wybierany na rok prezydent, we władzach dominują aktualnie sprawujący swoje funkcje samorządowcy, ale organizacja zatrudnia również wielu ex-mayors [NCL, 2024].

*Congressional Caucus of Former Local Elected Officials - National League of Cities (NLC) i National Association of Counties (NACo) utworzyły w 2021 r. Kongresowy Klub Byłych Urzędników Wybieranych Lokalnie. Klub zrzesza członków Kongresu z obydwu partii politycznych, którzy wcześniej pracowali we władzach lokalnych w celu poprawy partnerstw międzyrządowych, dostarczania aktualnych informacji o wzajemnych interesach politycznych członkom Kongresu i ich pracownikom oraz dbania o to, aby głosy samorządów były słyszane w procesie decyzyjnym na szczeblu federalnym [NACO, 2021].*

Podsumowując ten wątek warto podkreślić, że na świecie funkcjonuje bardzo wiele organizacji międzynarodowych służących wymianie doświadczeń przez aktywnych przywódców regionalnych i lokalnych. Kryteriami pozwalającymi je kwalifikować są kwestie geograficznego zasięgu oddziaływania, liczby aktywnych uczestników, statusu prawnego i profesjonalizacji działań, specjalizacji lub bardziej ogólnego profilu działań itp. Dodatkowo powstają coraz częściej organizacje łączące określonego typu kategorie liderów (kobiety, młodzi burmistrzowie). Egzemplifikacją są m.in. The ACT NOW Mayors' Network, The Global Parliament of Mayors, The United States Conference of Mayors, The World Conference of Mayors, Council of European Municipalities and Regions, C40 Cities, The London Mayors' Association, City Mayors Foundation, Global Covenant of Mayors for Climate & Energy lub Netzwerk Junge Bürgermeister\*innen (Sieć Młodych Burmistrzów/Burmistrzyń).

Kończący kariery polityczne burmistrzowie również angażują się w działalność tego typu organizacji, często przejmując funkcje kierownicze m.in. w organizacjach non-profit, finansowanych z budżetu państwa lub budżetu jednostki terytorialnej. Dla ilustracji można przywołać przykłady byłych samorządowców zaangażowanych w tego typu pracę:

- Mauricio Rodasa, byłego burmistrza Quito w Ekwadorze, obecnie współprzewodniczącego światowej organizacji United Cities and Local Governments Organization, będącego też w zarządach organizacji o wyprofilowanej działalności tj. Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, C40 Cities Climate Leadership Group i International Council for Local Environmental Initiatives. Poza tą działalnością był założycielem latynoamerykańskiego think-tanku Fundación Ethos zajmującego się projektami z zakresu polityki społecznej i środowiskowej;



- Dona Ivesona, burmistrza Edmonton z lat 2013-2021, który pełnił także funkcję przewodniczącego organizacji burmistrzów dużych miast w Kanadzie, aktualnie współprzewodniczącego w zarządzie Canadian Alliance to End Homeless, przewodzącego grupom zadaniowym w obszarze mieszkalnictwa lub klimatu.
- Remigijusa Šimašiusa, byłego burmistrza Wilna, po zakończeniu kadencji reaktywującego pracę w sektorze prywatnym oraz włączającego się w działalność dwóch think-tanków (Centenary Policy Institute, World is a School).

W biogramach niemieckich burmistrzów znaleźć można rubrykę “życie po polityce”, w której przedstawiony jest ten etap kariery, który już nie wiąże się z awansami lub przemieszczeniami w strukturach partii lub administracji publicznej. Pozostający już na emeryturze lub na innym etapie życia zawodowego politycy, często angażują się w prace think-tanków o zasięgu federalnym (w niemieckich realiach powiązanych z partiami politycznymi) oraz fundacji mających zasięg regionalny lub ograniczających aktywność do wybranego miasta lub gminy. Włączenie może mieć charakter trwały, gdy współtworzą zarządy organizacji lub incydentalny, gdy zapraszani są do udziału w projekcie (konferencji, panelu dyskusyjnym, publikacji). Wykazywane są także aktywności w komisjach eksperckich. Relatywnie często podejmowane tematy dotyczą ekonomii, ekologii i edukacji, działania na rzecz demokracji oraz przeciwdziałania dyskryminacji.

#### THINK-TANKI I ORGANIZACJE KREOWANE PRZEZ SAMORZĄDY I SAMORZĄDOWCÓW W POLSCE

Lista polskich organizacji typu TT, które koncentrują swoją uwagę na problematyce samorządowej jest dość skromna. Wśród takich podmiotów należy wymienić następujące:

- Instytut Spraw Publicznych,
- Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej,
- Fundację im. Stefana Batorego,
- Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych,
- Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (jednostka MSWiA),
- Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP).

Struktura organizacyjna, sposób ich działania opiera się jednak na małej absorpcji środowiska działaczy samorządowych do gremiów kierowniczych, rad programowych, komisji lub zespołów roboczych. Organizacje te mając często poważne problemy z finansowaniem własnej aktywności nie są zainteresowane nawiązywaniem trwałej i długofalowej współpracy czy zatrudnianiem byłych samorządowców. Instytucje samorządowe są postrzegane przez te TT jako źródło finansowania. **Można zatem stwierdzić, że współdziałanie z takimi think- tankami jest potencjalną, w znacznej mierze dotąd niewykorzystaną, ścieżką dalszej aktywności dla samorządowców.**

Alternatywą dla think-tanków może być kreowanie nowych organizacji działających na rzecz samorządności. Przykładem tego drugiego rozwiązania są organizacje samorządów, które funkcjonują zarówno w Polsce, jak i w innych krajach. Analiza aktywności podejmowanej przez niżej wymienione stowarzyszenia i fundacje samorządowe wskazuje, iż pełnią przede wszystkim funkcję integracyjną i – czasami - lobbystyczną. Działalność badawcza i doradcza jest przez nie uprawiana tylko w niewielkim zakresie. Upowszechniając dobre praktyki nowoczesnego i innowacyjnego zarządzania korzystają z dorobku wytworzonego przez współpracujące z nimi podmioty publiczne (np. uczelnie) czy prywatne (np. inne organizacje typu TT). Są to m.in.:

- Związek Miast Polskich,
- Związek Powiatów Polskich,
- Fundacja Unia Metropolii Polskich,
- Związek Samorządów Polskich,
- Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych Rzeczypospolitej Polskiej,
- Unia Miasteczek Polskich,
- Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej,
- Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej,
- Lokalne stowarzyszenia i fundacje będące wsparciem dla wspólnot i samorządów lokalnych.

W organizacjach tych różnorodne funkcje pełnią przedstawiciele samorządów wybrani i zatrudnieni w trakcie trwania bieżącej kadencji władz samorządowych.

Organizacją wykazującą największy zakres merytorycznego zainteresowania problematyką zatrudnienia w JST jest Związek Miast Polskich. Zespół autorski biura ZMP opracował dwa

raporty poświęcone samorządowi jako pracodawcy. Pierwszy pochodzący z 2014 r. „*Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*” i drugi o identycznie brzmiącym tytule z 2022 roku. Są one ilustracją kondycji pracowników sektora samorządowego także na tle różnych grup zawodowych. Prowadzone analiza obejmuje kwestię przeciętnych wynagrodzeń w administracji państwowej i samorządowej w ujęciu nominalnym, nie wyróżniając jednak kategorii osób zarządzających. Jeden z kluczowych wniosków sformułowanych w tym raporcie brzmi: „*Przy wysokiej średniej płacy osób zarządzających i specjalistów, wynagrodzenia pracowników niższych szczebli pozostają relatywnie niskie i w niedługim czasie mogą być porównywalne do płacy minimalnej*” [M. Ornoch-Tabędzka i in., 2022].

Wspomniana organizacja w 2010 roku zaprezentowała postulat wprowadzenia 150 tysięcznych odpraw dla prezydentów polskich miast, rządzących dwie kadencje i nie wybranych ponownie. Kolejną propozycją było wprowadzenie emerytur pomostowych dla prezydentów, burmistrzów i wójtów, pełniących swój urząd przynajmniej dwie kadencje [A. Kowalczyk, T. Żółciak, 2010]. Mimo tak znaczącego upływu czasu wnioskowane rozwiązania nie doczekały się nie tylko wprowadzenia, ale nawet pogłębionej debaty publicznej. Warto dodać, że ZMP zatrudnia wielu byłych samorządowców w charakterze ekspertów w trakcie realizacji kolejnych projektów.

Począwszy od 2016 r. zaczęły być jednoczone również – w zróżnicowanej formule organizacyjnej – środowiska ex-samorządowców. Integracja byłych samorządowców odbywała się zarówno poprzez wyspecjalizowane kluby w ramach stowarzyszeń samorządowych, np. przy Stowarzyszeniu Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych (WOKiSS) uruchomiono Klub Byłych Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Miast, Starostów i Ich Zastępców. Klub spełnia przede wszystkim funkcje integracyjne i towarzyskie. Jak i w ramach odrębnych podmiotów. W 2016 r. zarejestrowane zostało Stowarzyszenie Byłych Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast, na którego czele stanął (podówczas „były” burmistrz Oleśnicy) Jan Bronś. Jednym z celów stowarzyszenia miała być „Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy” [Stowarzyszenie, KRS, 2023].

## WNIOSKI

- Doświadczenie w samorządzie może być cennym zasobem dla osób, które chciałyby podjąć działalność w organizacjach pozarządowych, podobnie jak rozpoznawalność na danym terenie lub nawet wykraczająca poza gminę, którą dana osoba zarządzała. Jednakże dla skuteczności prób takiego zaangażowania byłych samorządowców decydujące są także wcześniejsze aktywności i znajomość specjalistycznej problematyki podejmowanej przez wybraną organizację;
- Możliwości przejścia do sektora tworzonego przez organizacje pozarządowe uprawdopodobniają po pierwsze wcześniejsze (przed pełnieniem funkcji) zaangażowanie w ten typ prac, po drugie wypadkowa pozyskanych w trakcie kadencji kontaktów i kompetencji oraz po trzecie własne inicjatywy i kreatywność - uczestnictwo w powołaniu fundacji lub stowarzyszenia w trakcie pełnienia funkcji. Drugi z tych czynników może, ale nie musi być traktowane jako wskaźnik klientelizmu, zauważalnego także w staraniach o reelekcję [Bartnicki].
- Jeśli kolejnym etapem kariery zawodowej ma być transfer do trzeciego sektora, praca w think-tanku, stowarzyszeniu lub fundacji, większe szanse mają samorządowcy z dużych miast, osoby legitymujące się potrzebnym w takiej pracy wykształceniem, a także ci, którzy posiadają historię takiej współpracy lub medialną rozpoznawalność. Studia przypadków potwierdzają znaczenie zaangażowania w dziedzinie projektów infrastrukturalnych, z zakresu mieszkalnictwa lub innowacji dotyczących transportu, projektów klimatycznych (ochrony przeciwpowodziowej, transformacji energetycznej lub gospodarowania odpadami), obejmujących różne aspekty inteligentnego rozwoju, edukacji, wymagające umiejętności zarządzania klientami z odmiennych branż, międzysektorowej współpracy, odporności społecznej. Nie bez znaczenia jest, poza umiejętnościami menadżerskimi i mediacyjnymi, znajomość różnych źródeł finansowania;
- Organizacje typu TT są w polskich warunkach relatywnie młodym, nielicznym i nieokrzepłym tworem. Jedną z istotnych barier jest słabość finansowa tego sektora oraz stosunkowo wysoki poziom zależności od finansowania ze środków publicznych, w tym funduszy europejskich;

- Polskie TT nie korzystają lub bardzo rzadko z pomocy ekspertów – samorządowców. Przyczyną jest wspomniana wyżej bariera finansowa a pewnie i mentalna. Analiza zespołów i ekspertów czy współpracowników wskazuje, iż należą oni do rzadkości. Regułą jest w takich przypadkach zatrudnianie ekspertów z akademickim rodowodem;
- Istotnym obszarem potencjalnej aktywności są organizacje samorządów, które w Polsce istnieją i są aktywne. To one mogłyby wykorzystać potencjał byłych samorządowców zarówno w kontekście organizacyjnym (np. zarządzanie organizacją), doradczym (np. opracowywanie pożądanых rozwiązań), wykonawczym (np. lobbying) i promocyjnym (kreowanie wizerunku samorządów i liderów samorządowych).

## V ŚCIEŻKA: ZAKOŃCZENIE KARIERY ZAWODOWEJ

Dla części samorządowców rola włodarza może być ukoronowaniem kariery zawodowej. Są osoby, które ze względów wiekowych lub zdrowotnych nie chcą podejmować kolejnej pracy zawodowej. Dla części podjęcie innych - siłą rzeczy mniej odpowiedzialnych - obowiązków mogłoby być postrzegane jako degradacja. Dlatego ta część raportu odnosi się do możliwości rezygnacji z dalszej kariery zawodowej po ukończeniu pełnienia funkcji wykonawczej w samorządzie. Przedstawiamy w niej stosowane na świecie regulacje dotyczące odpraw i emerytalnych lub podobnych świadczeń dla byłych samorządowców a także stan zabezpieczenia finansowego.

### ODPRAWY I EMERYTURY – SZCZEGÓLNE ZABEZPIECZENIA DLA BYŁYCH SAMORZĄDOWCÓW

W wielu państwach oferuje się samorządowcom kończącym karierę jako wybieralny szef gminy wsparcie finansowe, swoistą odprawę, która zapewnia im środki m.in. w okresie poszukiwania nowego zajęcia.

Niektóre kraje stosują pewne zabezpieczenia finansowe dla tych, którzy opuszczają funkcję czy to ze względu na wygaśnięcie mandatu wskutek sukcesji, czy też dlatego, że z niego rezygnują. Oczywiście brak takich zabezpieczeń dla tych, którzy tracą mandat wskutek wyroku sądowego. W Niemczech warunki przechodzenia na emeryturę burmistrzów zależą od

przepisów obowiązujących w poszczególnych landach. Np. w Nadrenii Północnej – Westfalii stosuje się przepisy dotyczące służby cywilnej, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Uważa się ich za urzędników służby cywilnej (Beamter) wybranych w ramach tymczasowego stosunku pracy. W przypadku burmistrzów (wójtów) nie ma ograniczenia wiekowego. Przechodzą oni na emeryturę po zakończeniu kadencji (wygaśnięciu mandatu) jeśli mają 45 lat i przynajmniej przez 8 lat pełnili funkcję wybieralną, mają staż pracy na obieralnym stanowisku uprawniający do emerytury (18 lat). Jeśli urzędnik (burmistrz) nie spełnia wymagań niezbędnych do objęcia go programem emerytalnym, otrzymuje dodatek przejściowy. Taką odprawę oblicza się według czasu pełnienia funkcji. Burmistrz otrzymuje równowartość jednomiesięcznego wynagrodzenia burmistrza za każdy rok spędzony na stanowisku, ale suma nie może przekroczyć wartości sześciokrotności wynagrodzenia otrzymanego za ostatni miesiąc pracy [Nota porównawcza 2018].

We Włoszech burmistrzowi opuszczającemu urząd przysługuje rekompensata. Wynosi ona równowartość miesięcznego wynagrodzenia pomnożonego przez liczbę lat pełnionej funkcji. Od 1.01.2007 r. takie uprawnienie nie przysługuje tym, którzy pełnili funkcję 30 miesięcy i krócej. We Włoszech rozpowszechnione jest także ubezpieczenie wybieralnych urzędników od ryzyka związanego z pełnionym mandatem. W Niderlandach wybieralni urzędnicy, o ile byli „zawodowymi burmistrzami”, opuszczając urząd mogą liczyć na zasiłek wysokości odpowiadający zasiłkowi dla bezrobotnych wypłacany maksymalnie przez trzy lata i dwa miesiące, chyba że danej osobie brakuje mniej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego, wtedy wypłacany jest do osiągnięcia takiego wieku [Nota porównawcza, 2018].

W Danii prawo do pełnej emerytury uzyskują ci wybieralni urzędnicy, którzy pełnili funkcję przynajmniej 8 lat. Emerytury burmistrzów są co do wysokości zrównane z tymi dla odpowiedniej kategorii urzędników służby cywilnej. Po ośmiu i więcej latach pełnienia funkcji burmistrz przechodzący na emeryturę otrzymuje świadczenie odpowiadające emeryturze urzędnika służby cywilnej pracującego 28 lat. Ponadto, burmistrzowie dostają jednorazową odprawę w wysokości 12-krotności miesięcznego uposażenia.

W Portugalii burmistrzowie mają prawo do wcześniejszej emerytury pod warunkiem 20 lat stażu pracy (zawodowej i pełnienia funkcji). Po opuszczeniu mandatu burmistrzowie w Portugalii dostają jednorazową odprawę w wysokości 11- krotności miesięcznego uposażenia.

Nieco inna jest sytuacja francuskich merów. Większość z nich stoi na czele małych i bardzo małych gmin (we Francji jest ponad 36 tysięcy gmin). Pełnią swoją funkcję na wpół amatorsko, to znaczy łączą pracę zawodową z funkcją publiczną. Około jednej czwartej merów szacuje, że poświęca sprawom urzędu i społeczności około 35 godzin tygodniowo a połowa mówi o tym, że w ich przypadku jest to 25 godzin. Czyli większość merów może pogodzić pracę zawodową i pełnieniem funkcji, choć jednocześnie większość zwraca uwagę na to, że muszą być gotowi do podejmowania różnych działań na rzecz społeczności praktycznie cały czas. Jeśli mer wybiera tylko pełnienie funkcji to niestety jego sytuacja po jej zakończeniu może być dość trudna, gdyż zarobki merów nie są wysokie (w związku z tym w latach 2012 -2013 ustalono minimalne pensje merów). Bez pomocy ze strony gminy lub państwa nie mogą liczyć na godną emeryturę. Stąd mało jest chętnych do pełnienia funkcji mera, np. w 2014 w sześćdziesięciu gminach nie pojawił się żaden kandydat w wyborach. Prawie 45% francuskich merów to są emeryci. Niestety brakuje merów młodych i merów – kobiet. Tymczasem praca na rzecz społeczności lokalnych, nawet w tak małych gminach jak we Francji wymaga coraz większej profesjonalizacji i technicyzacji. Od dłuższego czasu we Francji toczą się dyskusje zmierzające do poprawy lokalnego przedstawicielstwa, ale reforma jest w toku. Merowie gmin liczących powyżej 1000 mieszkańców mogą liczyć na zasiłek wyrównawczy po opuszczeniu swojej funkcji. Jest on wypłacany przez rok i wynosi przez pierwsze 6 miesięcy 80% różnicy między zarobkami byłego mera a pensją, którą uzyskuje w nowej pracy a przez następne 6 miesięcy zostaje zmniejszony do 40% tej różnicy [Retraite Solidarite, 2012].

## EMERYTURY I PROBLEM SAMODZIELNEGO ZABEZPIECZENIA FINANSOWEGO W POLSCE

W Polsce nie wprowadzono żadnych przepisów szczególnych regulujących uprawnienia emerytalne pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach wybieralnych. W związku z tym podlegają oni przepisom ogólnym i choć czas pracy na stanowisku wójta/ burmistrza / prezydenta miasta wlicza się do stażu zawodowego jako okres składkowy, nie zawsze jest on wystarczający do uzyskania uprawnień emerytalnych. Szczególnie w kontekście wprowadzonej w Polsce dwukadencyjności, uprawnienie do pobierania emerytury po zakończeniu pełnienia funkcji będzie uzależnione od wieku i okresu wcześniej wykonywanej pracy. Należy podkreślić, że wśród polskich władarzy osoby w zaawansowanym wieku średnim

stanowią istotną część: w 2019 r. 529 osób (21,5%) osiągnęło lub przekroczyło 60 rok życia, w 2020 r. dotyczyło to 631 (25,5%), w 2021 – 717 osób (29%), zaś w 2022 – 802 (32,5%; por. wykres nr 1). Oznacza to, że znaczny odsetek włodarzy, odchodząc ze stanowiska, jest już w wieku emerytalnym lub przedemerytalnym. Jednakże wysokość emerytury – a co za tym idzie jakość życia zależna jest w znacznej mierze od wcześniej zebranych środków na koncie emerytalnym. Prawdopodobnie ta wzmacni się jeszcze w wyniku wdrożenia przepisów o ograniczeniu liczby kadencji.

Oprócz możliwości uzyskania świadczenia emerytalnego, które dostępne jest jedynie dla osób spełniających warunki w zakresie wieku i stażu pracy, uwzględnić należy także możliwość samodzielnego zabezpieczenia materialnego i finansowego. Wiąże się to z dwoma zagadnieniami: posiadaniem majątkiem oraz prywatnymi ubezpieczeniami.

Dla oszacowania materialnych wyznaczników egzystencji osób kończących etap kariery kojarzony z funkcją wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta przeprowadzone zostało badanie dokumentów zastanych w postaci oświadczeń majątkowych osób mających wspomniane i aktualne zatrudnienie w samorządzie terytorialnym. Analiza danych na podstawie próby skonstruowanej za pomocą generatora liczb losowych, po odrzuceniu niewielkiej liczby wylosowanych starostów, pochodzących z wyborów innych niż bezpośrednio, pozwala oszacować warunki życia, dodatkowe źródła dochodów korelowane z przeszłym zawodem lub posiadanymi kompetencjami lub uprawnieniami, wykazać niewielką liczbę przypadków ponadstandardowego zabezpieczenia materialnego oraz co najważniejsze - sposoby zabezpieczania przyszłości i strategie inwestycyjne osób pełniących funkcje organu wykonawczego w samorządach gminnych.

Nie budzi zdziwienia fakt, że największą ilością zgromadzonych dóbr dysponują osoby przechodzące do analizowanych ról z biznesu lub wykazujący biznesową aktywność współmałżonka. W próbie znalazło się 61% osób sprawujących urząd wójta, zaś burmistrza - 37%. Pozostali byli prezydentami miast. Losowy charakter próby zdecydował o tym, że nie wszedł do niej żaden prezydent miasta wojewódzkiego. Analiza dotyczyła pięciokrotnie większej liczby mężczyzn niż kobiet.

W wylosowanej próbie 27 % wójtów/burmistrzów/prezydentów reprezentowało roczniki z lat 1950.; 25% lat 1960.; 28% to osoby urodzone w latach 1970; 19% w 1980. Tylko 1% wywodzi się z najmłodszej generacji. Wiek oczywiście rzutuje na stan posiadania, choć nie jest jedynym



czynnikiem majątkowej progresji. Środki finansowe gromadzone w portfelach lub na kontach są najczęściej w polskiej walucie, incydentalnie bywa to euro, dolar amerykański lub funt brytyjski. Jeśli przyjąć, że przeciętny Polak ma ok. 36 tys. złotych oszczędności, to samorządowiec z naszych badań dużo częściej ma zgromadzone środki większe niż ta kwota. Tylko 24% badanych nie ma tego typu rezerw. Oszczędności gotówkowe pozostałych w kilku przypadkach są wielokrotnością tej sumy. Przykładem kilku wójtów deklarujących następujące kwoty (podane wraz z rokiem urodzenia (1959 - 800 tys.; 1950 - 476 tys.; 1980 - 400 tys.), podobnie burmistrzów (1955 - 570 tys., 1989 - 523 tys.). W oświadczeniach majątkowych wykazywano także brak rezerw gotówkowych lub oszczędności wielkości połowy miesięcznej pensji. Nie wszyscy z badanych mają dochody wykraczające poza urzędową pensję.

Rozpiętość rocznych dochodów nie jest wielka (najmniej z etatowego zatrudnienia - 86 tys., najwięcej 281 tys.), składowymi, poza pensją, są najczęściej dochody z najmu bądź dzierżawy lub z gospodarstwa rolnego. W próbie znalazły się dwie osoby pobierające również emerytury, jedna wykazywała w oświadczeniu za 2022 rok zasiłek macierzyński. Źródłem dodatkowych dochodów, poza wspomnianym najmem, są różnego typu umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Są to jednak dochody sporadyczne i niewielkie.

Inne poza najmem dochody wynikają z udziałów w spółkach (nie wskazano podmiotu) lub członkostwa w radach nadzorczych. Wymieniane są tu rady ogólnie zakładów komunalnych (1 raz), Gminnych Przedsiębiorstw Komunalnych (2), Przedsiębiorstwa Zagospodarowania Odpadów lub Eco Probe sp. zoo, wodociągów (1), szpitala (1), Parku Innowacji i Nauki (1). Kwoty wymieniane jako dochody z tego tytułu mają rozpiętość od 3800 zł do 18000 zł. Inne, niewielkie dochody są pochodną działań na rzecz lokalnych organizacji pozarządowych lub Koła Łowieckiego.

Połowa badanych ma dowolnego rodzaju kredyt (w tym samym oświadczeniu wykazując posiadanie gotówki). Najczęściej są to kredyty mieszkaniowe lub konsumpcyjne. Sporadycznie przeznaczone na inwestycje, np. kombajn lub inna maszyna rolnicza. Tylko jeden badany wykazywał kredyt w frankach szwajcarskich.

Tylko 4% badanych wykazało w oświadczeniu polisę na życie, podobny odsetek wnosi składki do Pracowniczych Planów Kapitałowych, 3% zadeklarowało konto IKZE, jeden spośród badanych deklarował członkostwo w OFE. Zdumiewający jest, wobec deklarowanych rezerw gotówkowych, brak inwestycji w papiery wartościowe (niewielkie zaangażowanie finansów w

Fundusze Inwestycyjne wykazuje 3 spośród badanych, tylko 1 osoba ma obligacje skarbowe). Sporadycznie wykazywane i w dodatku niewielkie akcje, jeśli są wymienione nazwy podmiotów, obejmują Tauron Polska Energia, PGE lub Grupę Azoty.

Wykazywana sytuacja mieszkaniowa w badanej grupie jest bardzo satysfakcjonująca. Ponad 80% badanych wskazuje, że ma dom, często stanowiący współwłasność małżeńską. Często też nie jest to jedyna nieruchomość. Wykazywane jest posiadanie dwóch lub więcej domów, domu i mieszkania, domu mieszkalnego i wakacyjnego, domu i osobnego garażu, domu i zabudowań gospodarczych, domu i kilku mieszkań na wynajem. Incydentalnie replikowanie nieruchomości mieszkalnych jest pochodną uzyskanego spadku. Najczęstszym rodzajem inwestycji jest inwestowanie w nieruchomości. Wśród nich są także działki rolne, budowlane i in. W kilku przypadkach wykazywane nieruchomości potwierdzają biznesowe zaangażowanie rodzinne, wieloletnie inwestycje finalizujące się posiadaniem przykładowo browaru, klubu fitness, wyspecjalizowanych gospodarstw rolnych z rozbudowanym parkiem maszynowym (20 maszyn) i pozyskiwanymi dotacjami z programów operacyjnych na inwestycje. Można jednak pokusić się o podobną jak w przypadku polskich parlamentarzystów ocenę, że utrzymywanie się z dochodów pasywnych, z posiadanego kapitału (status rentiera), jest najbardziej oczekiwanym sposobem życia po zakończeniu pełnienia funkcji [Bielecka, Korcz 2023].

## WNIOSKI

- Znacząca część polskich burmistrzów/wójtów/prezydentów ukończyła 60 lat, co oznacza, że po odejściu ze stanowiska będą mieli możliwości przejścia na emeryturę. Są to jednak emerytury wynikające z systemu ogólnego.
- Wdrożenie systemu emerytur dedykowanych dla osób odchodzących ze stanowisk wykonawczych w gminie nie stanowi ewenementu na świecie, jednak w Polsce nie ma takich rozwiązań.
- Posiadany majątek w ogromnej większości analizowanych przypadków nie jest wystarczający, aby umożliwić rezygnację z zarobkowania i status rentierski. Zwracają uwagę niewielkie dochody dodatkowe wójtów / burmistrzów / prezydentów, wskazujące prawdopodobnie na brak możliwości podjęcia takich działań ze względu na zbyt duże obciążenie obowiązkami.

- Niewielka popularność rozwiązań ubezpieczeniowych, nawet wśród włodarzy dysponujących oszczędnościami, sugeruje potrzebę dokształcania tej grupy w zakresie zarządzania majątkiem osobistym.

### ŚCIEŻKA: KARIERA POLITYCZNA

**Kariera parlamentarna lub w samorządowych organach władzy na poziomie regionalnym lub regionalnym (oraz lokalnym – w innych gminach) popularnych i cieszących się zaufaniem elektoratu „ex-samorządowców”**

#### Bariery

- wysoki poziom upartyjnienia rywalizacji na arenie ogólnokrajowej i regionalnej, co wymagać może od samorządowców podkreślających swoją apartyjność i niezależność nawiązania współpracy z konkretnymi partiami politycznymi; samorządowcy, którzy chcą realizować tę ścieżkę, powinni inwestować w relacje polityczne jeszcze przed zakończeniem kadencji; należy podkreślić, że współpraca z partią i wystąpienie na partyjnej liście w wyborach nie musi oznaczać członkostwa w partii i rezygnacji z niezależności;
- zasadniczymi barierami utrudniającymi rywalizację rynku wyborczym w wyborach do Sejmu RP nowych i niepartyjnych komitetów wyborczych są: polaryzacja rywalizacji i struktura podmiotowa i przedmiotowa rynku; wśród barier bezwzględnych (formalnych): próg wyborczy na poziomie 5% w skali kraju dla komitetów wyborczych, małe i średnie okręgi wyborcze (8 – 16 mandatów oraz – wyjątkowo – 20 mandatów w Warszawie); system d’Hondta (w połączeniu z małymi i średnimi okręgami oraz polaryzacją premiujący partie duże i średnie);
- w wyborach do Senatu RP decydującą barierą formalną są 1.mandatowe okręgi wyborcze;
- udział w wyborach w innej gminie (np. na wzór portugalski) wymaga również budowania kontaktów z potencjalnym przyszłym obszarem działania;

#### Czynniki sprzyjające

- wiedza, doświadczenie a zwłaszcza rozpoznawalność i wiarygodność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast są natomiast na tyle istotnym kapitałem w rywalizacji

parlamentarnej, że mogą spotkać się też z zainteresowaniem ze strony *mainstreamowych* partii politycznych (zwłaszcza mniejszych formacji i partii politycznych w okresie dekoniunktury, testujących nowe strategie w rywalizacji o władzę).

- - większościowa ordynacja wyborcza w elekcji do Senatu.

**Podjęcie działań na rzecz zniesienia limitu kadencji: taka zmiana wymagałaby nowelizacji przepisów prawa; w tym celu samorządowcy mogą podjąć działania lobbingowe bezpośrednio (przede wszystkim samorządowcy związani z partiami politycznymi), jak i pośrednio (poprzez organizacje pozarządowe, ale także poprzez promocję tego tematu wśród mieszkańców).**

#### **Bariery**

- argumenty za limitem kadencji są udokumentowane, więc przeforsowanie takiej zmiany w parlamencie może być skomplikowane;

#### **Czynniki sprzyjające**

- Istnieją argumenty przeciwko limitowi kadencji, które można wykorzystać w ewentualnych działaniach lobbingowych, zwłaszcza że w badaniu pilotażowym ponad połowa respondentów (53%) zadeklarowała, że kandydowałiby po raz trzeci, gdyby była taka możliwość, a tylko 14% oświadczyło, że sami zrezygnowałiby z ubiegania się o stanowisko po dwóch kadencjach.
- alternacja władzy w Polsce i zapowiedzi nowej koalicji dotyczące decentralizacji, co oznacza okno możliwości, które można wykorzystać dla nowelizacji przepisów o dwukadencyjności w ramach szerszej reformy (przeciwko przyjęciu ustawy ograniczającej liczbę kadencji w 2018 r. były: PO, Kukiz'15, Nowoczesna i PSL).

**Warto rozważyć zainicjowanie w parlamencie ponadpartyjnego Koła Byłych Samorządowców (na wzór amerykańskiego Congressional Caucus of Former Local Elected Officials).**

## **Bariery**

- silna polaryzacja na arenie parlamentarnej, utrudniająca współpracę międzypartyjną;

## **Czynniki sprzyjające:**

- funkcjonowanie takiego podmiotu mógłby ułatwić fakt, że (zwłaszcza) w Senacie zasiada bardzo liczna reprezentacja ex-samorządowców. W Senacie XI kadencji, wybranym w elekcji w 2023 r., 69 senatorów i senatorów ma doświadczenie samorządowe.

## **ŚCIEŻKA: SŁUŻBA CYWILNA**

**Utworzenie zasobu kadrowego państwa: rozwiązanie to byłoby korzystne dla państwa, które nie może rezygnować z wysokiej klasy specjalistów jakimi bez wątpienia są byli szefowie samorządów gmin i miast.**

## **Bariery**

- Przyjęcie w szeregi takiego korpusu powinno być poprzedzone przystąpieniem i zaliczeniem egzaminu państwowego przeprowadzanego przez odpowiednią komisję usytuowaną wewnątrz struktury służby cywilnej;

- Komisja powinna składać się z wysokich urzędników służby cywilnej. Komisja powinna mieć charakter merytoryczny, bez udziału polityków;

## **Czynniki sprzyjające**

Istnienie potrzebnych kompetencji. Byli szefowie samorządów gmin i miast mogliby po przyjęciu do korpusu zajmować w drodze powołania wysokie stanowiska w służbie cywilnej lub stanowiska polityczne w administracji rządowej, takie jak wojewodowie i wicewojewodowie, co byłoby wyjątkowo wskazane ze względu na ich wiedzę na temat problemów lokalnych i brak konieczności zmiany miejsca zamieszkania. Mogliby także zajmować stanowiska wiceministrów do spraw związanych z np. rozwojem lokalnym w danej dziedzinie lub stanowiska doradców ministrów. Obsada tych ostatnich stanowisk jest możliwa także dzisiaj bez konieczności tworzenia instytucji zasobu kadrowego;

**Samorządowcy mogłoby podjąć także działania lobbujące, aby w trakcie prac nad ustawą o służbie cywilnej w nowym parlamencie zwrócono uwagę na potrzebę stworzenia analogicznej ustawy o służbie samorządowej i powiązanie ich obu np. w odniesieniu do podstawowych wartości, na których obie służby się opierają czy w odniesieniu do kompatybilności ścieżek kariery.**

#### **Bariery:**

- wprowadzenie zmian ustawowych, powołanie nowych instytucji oraz ponoszenie odpowiednich kosztów (m.in. związanych z egzaminowaniem);
- ograniczenie obszaru stosowania „prawa łupów” a tym samym „naruszenie” interesów partii politycznych sprawujących władzę;
- proponowane rozwiązanie w zasadzie nie jest obecnie w obecnym dyskursie publicznym, zatem wymagałoby intensywnego zaangażowania i lobbingu ze strony samorządowców i ich organizacji.

#### **Czynniki sprzyjające:**

- Utworzenie korpusu zasobów kadrowych państwa jest zasadne i korzystne dla państwa. Sprzyja budowaniu zasobów ludzkich służby cywilnej i administracji publicznej, a także kształtowaniu etosu urzędników państwowych, a tym samym stabilności aparatu państwowego – co stanowi odpowiedź na oczekiwania społeczne;
- Po alternacji władzy podjęcie działań na rzecz przywrócenia apolityczności administracji publicznej jest jednym z postulatów, przy odpowiednich działaniach informacyjnych i lobbujących można skutecznie włączyć byłych samorządowców w ten proces.

**ŚCIEŻKA: POWRÓT DO ZAWODU, ZMIANA WYKONYWANEGO ZAWODU ORAZ MECHANIZMY UŁATWIAJĄCE POWRÓT NA RYNEK PRACY**

**Promocja praktycznego wykorzystania wiedzy samorządowców przez organizacje samorządowców:**

- stworzenie podmiotu/ podmiotów (organizacji pozarządowej lub komercyjnej firmy) lub wykorzystanie istniejących struktur organizacyjnych w celu opracowania oferty szkoleniowej (wykładów, zajęć, warsztatów) wykorzystującej potencjał (wiedzę ekspercką) byłych samorządowców;

- adresatami mogłyby być: biznes, „czynni” samorządowcy, uczelnie wyższe;

#### **Bariery:**

- Skuteczność promocji takich działań byłaby bardzo silnie zależna od pozycji i rozpoznawalności danego samorządowca. Oznaczałoby to również konieczność szczegółowego ustalenia podziału przychodów i partycypacji w kosztach działalności takiej firmy lub organizacji.
- Część najbardziej znanych i rozpoznawalnych ex-samorządowców, którzy mogliby stanowić o sile przyciągania takiej organizacji może nie być zainteresowana współpracą, realizując podobne przedsięwzięcia samodzielnie.

#### **Czynniki sprzyjające:**

- Istnieje obecnie zapotrzebowanie, a nawet moda na organizację tego typu spotkań. Nawet mniej rozpoznawalni na poziomie ogólnokrajowym władarze mogliby podjąć się takich działań na terenie swojej wcześniejszej działalności.

#### **Współpraca ex-samorządowców z uczelniami wyższymi. Taka współpraca może przyjmować bardzo zróżnicowane formy:**

- Zatrudnienie ex-samorządowców w uczelniach (możliwe jedynie w przypadku osób spełniających odpowiednie wymogi);
- współpraca uczelni z ex-samorządowcami jako ekspertami świadczącymi usługi (np. realizacja zajęć lub opracowanie programu) w określonym obszarze specjalizacji;
- współpraca z byłymi samorządowcami jako ekspertami zasiadającymi w ciałach doradczych uczelni (np. rady interesariuszy).

#### **Bariery:**

- Istotne znaczenie ma bariera finansowa. Część uczelni, zwłaszcza mniejszych może nie posiadać środków na zatrudnianie byłych samorządowców lub zlecanie im zadań.



Rozwiązaniem mogłoby być zachęcanie władz uczelni (państwowych, prywatnych) do stworzenia systemu grantowego, którego adresatami mogliby się stać byli wójtowie/ burmistrzowie/ prezydenci. System stypendialny mógłby być tworzony na uczelniach albo ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego albo też ze środków własnych uczelni, o ile byłyby dostępne. W tego rodzaju przypadkach stypendystami mogliby być sami samorządowcy – eksperci/ specjaliści w określonych dziedzinach. Byłyby to zatem osoby, które nie mają kwalifikacji akademickich (stopni/ tytułów naukowych), ale dysponują wiedzą i doświadczeniem związanym z pełnionymi funkcjami;

- brak kanałów komunikacji między uczelniami a samorządowcami.

#### **Czynniki sprzyjające:**

- Współpraca z otoczeniem społecznym i angażowanie do współpracy praktyków jest zobowiązaniem uczelni, a często także oczekiwaniem studentów i słuchaczy. Istnieje zatem popyt na usługi, jakie mogliby świadczyć samorządowcy lub byli samorządowcy.
- Współpraca w ramach rad interesariuszy w ramach poszczególnych uczelni lub wydziałów na uniwersytetach oraz w podobnych gremiach może być okazją do nawiązywanie współpracy, jak również pozwala wpływać na kształtowanie procesu dydaktycznego. Samorządowcy mogą wykorzystać ten kanał w celu promocji zaangażowania byłych władarzy do roli wykładowcy lub eksperta oraz do wsparcia procesu badawczego uczelni, rozwoju naukowego i zawodowego studentów kierunków kształcenia prowadzonych na poszczególnych wydziałach.

**Współpraca m.in. z uczelniami wyższymi i opracowanie oferty szkoleń dedykowanych samorządowcom w celu podtrzymania kompetencji związanych z wcześniej wykonywanym zawodem, drugie strukturyzacją i formalizacją kompetencji pozyskanych w trakcie pełnienia funkcji, podtrzymania lub uzyskania potrzebnych uprawnień.**

- organizacje samorządów i samorządowców mogłyby we współpracy z uczelniami wyższymi zainicjować tworzenie programów (np. studiów podyplomowych) i/lub sieci centrów kształcenia wspierających samorządowców chcących nabyć nowe kompetencje, w tym związane ze specyfiką pracy w służbie cywilnej;

- korzystne byłoby stworzenie oferty kształcenia przez uczelnie wyższe i/lub firmy szkoleniowe w zakresie „reintegracji” zawodowej związanej z deficytami wiedzy, jak również stworzenie certyfikowanego systemu szkoleń i studiów dla wójtów burmistrzów i prezydentów pozwalającego im na nabywanie umiejętności i wiedzy potrzebnych im po zakończeniu kariery.

### **Bariery:**

- Podstawowe znaczenie ma bariera finansowa. O ile w przypadku aktualnych władarzy i kompetencji potrzebnych do pełnienia funkcji istnieje możliwość uzyskania wsparcia ze strony gminy, wdrożenie systemu szkoleń dla odchodzących samorządowców wymagałoby opracowania systemu wsparcia ustępujących wójtów, burmistrzów prezydentów miast w zakresie (np. w postaci specjalnego i/lub spersonalizowanego funduszu edukacyjnego), pozwalającego uzupełnić powstałe w czasie pełnienia funkcji publicznej kwalifikacje. Uzyskanie większości parlamentarnej dla skierowania środków budżetowych na takie wsparcie wydaje się bardzo dużym wyzwaniem.

### **Czynniki sprzyjające:**

- Współcześnie upowszechnia się kształcenie ustawiczne, istnieje wiele firm oferujących tego typu usługi, angażują się w nie również uczelnie, zarówno prywatne, jak i publiczne. Rolą samorządowców i ich organizacji mogłoby być zachęcanie władz uczelni do tworzenia systemu doksztalcenia zawodowego osób, które pełniły np. funkcje publiczne pochodzące z wyborów.

**Istnieje możliwość kontynuowania kariery zawodowej związanej z aktywnością samorządową poprzez ścieżkę zawodową samodzielnego eksperta, konsultanta, badacza, którą umownie nazywamy „freelancerem” (wolnym strzelcem).** Zgodnie z najbardziej ogólnym rozumieniem tej roli bądź zawodu oznacza ona osobę nie pracującą na umowę o pracę u jednego pracodawcy, ale taką, która jest w stanie pozyskiwać zlecenia od różnych klientów i działać na własny rachunek i ryzyko.

### **Bariery**

- Samorządowy freelancer to nie tylko osoba, która realizuje projekty w danej dziedzinie. Musi zadbać też o aspekty, o które normalnie martwi się główny pracodawca. Mowa

tu o płaceniu podatków czy zapewnieniu sobie ubezpieczenia zdrowotnego, emerytalnego i innego.

- Współpraca z freelancerem, wymaga wysokiego poziomu zaufania, stąd konieczne budowanie dobrych relacji w środowisku. Wolny strzelec musi przyjąć na siebie obowiązki związane z wypromowaniem swojej osoby i prowadzonej działalności. Wymaga to posiadania całego szeregu kompetencji zarządczych, czasami księgowych i marketingowych, aby sprostać wymogom rynku.

### **Czynniki sprzyjające**

- Praca freelancera pozwala wykorzystać posiadane doświadczenie, kompetencje i kontakty, nie wiąże z jednym pracodawcą, jest odpowiednia dla osoby samodzielnej, posiadającej zdolności menadżerskie, elastycznie reagującej na wyzwania, wyspecjalizowanej w pracy polegającej na zarządzaniu projektami.
- Freelancer uzyskuje możliwość samodzielnego decydowania o organizacji czasu, miejsca i sposobu realizowania obowiązków związanych ze zleceniem.

**W indywidualnych strategiach poszukiwania nowej pracy, zmiany zawodu, rekomendujemy wykorzystanie instrumentów stosowanych w HR,** korzystania z usług rekruterów działających na krajowych i międzynarodowych rynkach pracy, firm konsultingowych oferujących usługi outplacement itp. Punktem wyjścia powinna być systematyczna praca nad kreowaniem własnej marki, obok faktycznego zdobywania kwalifikacji, także umiejętne ich prezentowania wykraczającego poza lokalne środowisko.

### **Bariery**

- Korzystanie z profesjonalnego instrumentarium w rekrutacji kadr kierowniczych (menadżerskich) wymaga zaangażowania środków finansowych. Można rozważyć zatem kooperację działań większej liczby osób z zablokowaną możliwością reelekcji (po drugiej kadencji);
- Niska deklarowana mobilność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. W badaniach pilotażowych nikt! nie zadeklarował możliwości podjęcia pracy w środowisku międzynarodowym, tylko 8% wskazało możliwość pracy w innym województwie.

### Czynniki sprzyjające

- Realne i postrzegane kwalifikacje byłych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, tworzące potencjał do wykorzystania poza wymienionymi ścieżkami o charakterze politycznym lub związanym z administracją publiczną;
- Profesjonalizacja procesów rekrutacji i bogata oferta ze strony agencji i firm konsultingowych;
- Istniejące platformy i portale społecznościowe tzn. poświęcone życiu zawodowemu, jak LinkedIn oraz GoldenLine umożliwiające promocję kwalifikacji i kontakty zawodowe.

### ŚCIEŻKA: KARIERA W TRZECIM SEKTORZE

**Rekomendujemy stworzenie przez środowisko samorządowe samodzielnego think-thanku lub wykorzystanie istniejących organizacji samorządowych jako ośrodka badań nad władzą, polityką lokalną i samorządem terytorialnym.** Gromadząc praktyków samorządności mógłby on oferować usługi eksperckie, konsultacyjne, mediacyjne i inne. W wymiarze osobowym jednym z jego zadań byłoby prowadzenie swego banku „specjalistów – samorządowców” gotowych do angażowania się w działalność badawczą, doradczą czy edukacyjną.

- **organizacja taka powinna również lobbować na rzecz samorządności, rozwoju społeczności lokalnych, ale także na rzecz rozwiązań, które zabezpiecząby samorządowców i byłych samorządowców.**
- personel organizacji mogliby zapewnić byli samorządowcy, którzy posiadają odpowiednie kompetencje do zarządzania organizacją, a także do pełnienia ról eksperckich lub współpracy z ekspertami zewnętrznymi;
- źródła finansowania mogłyby stanowić dobrowolne środki przekazywane przez samorządowców w trakcie pełnienia funkcji, aby zbudować jego niezależność finansową, jednak takie rozwiązanie wymagałoby szczegółowego zaplanowania ze względu na zróżnicowany status materialny samorządowców. Innym źródłem finansowania mogłyby być - zwłaszcza w późniejszym okresie, po ustaleniu pozycji organizacji – granty zewnętrzne.

### **Bariery:**

- Stworzenie think-tanku wymagałoby istotnych zasobów, zarówno ludzkich, jak i finansowych.

### **Czynniki sprzyjające:**

- Samorządowcy i byli samorządowcy posiadają know-how pozwalający na prowadzenie organizacji, jak i na realizację jej zadań merytorycznych;
- na polskim rynku organizacji pozarządowych działa niewiele organizacji wyspecjalizowanych w obszarze samorządności, a przy mniejszej konkurencji i dużych kompetencjach organizacja prowadzona przez byłych samorządowców mogłaby szybko zbudować mocną pozycję wśród potencjalnych współpracowników i klientów.

**Rekomendować należy wyszukiwanie, akces, zawieranie sojuszy, inkluzję do organizacji zrzeszających przywódców jednostek samorządowych w środowisku międzynarodowym i w ramach organizacji krajowych.**

- sieci kontaktów, platformy, konferencje i think-tanki koncentrujące się na działalności miast i statusie pracowników administracji samorządowej można inspirować do zajęcia się problemami a/ uzupełniania, wzbogacania, certyfikowania kwalifikacji posiadanych przez samorządowców, b/ przygotowania szkoleń specjalistycznych, c/ prewencji dotyczącej zagrożeń fizycznych i zdrowia psychicznego dla pełniących funkcję i wychodzących z roli lidera;
- wykorzystywanie zinstytucjonalizowanych sieci kontaktów dedykowanych podmiotom samorządowym jest obciążone mniejszym ryzykiem niż tworzenie własnych lokalnych sieci biznesowych lub uczestnictwo w partyjnych sieciach nomenklaturowych.

### **Bariery:**

- np. finansowe, związane z opłatami członkowskimi;

### **Czynniki sprzyjające:**

- zróżnicowanie i wielość tego typu organizacji.

**Organizacje samorządowe warto włączyć w procesy kreowania pozytywnych wzorców współdziałania i pozytywnego wizerunku samorządowca - m.in. polegające na uznaniu zasług poprzedników i poprzez okazanie szacunku poprzednim władarzom.**

- rozwiązania te mogą mieć także charakter wyłącznie symboliczny na wzór miast japońskich (np. Mito City), w których na 7 honorowych obywateli 6 to byli burmistrzowie lub również realny, gdy zaprasza się ich do współtworzenia rozmaitego typu rad konsultacyjnych, zespołów doradczych lub eksperckich.

### **Bariery**

- Czynniki kulturowe i osobowościowe, m.in. stanowiące pokłosie mediatyzacji polityki, nasycenia różnego typu form przekazu emocjami, w tym opartymi na socjotechnikach związanych z dyskredytacją rywalizujących formacji lub liderów;
- brak praktyki doceniania dorobku poprzedników wśród polskich samorządowców (vide: strony internetowe władarzy gmin, na których brakuje wzmianek o osobach poprzednio pełniących funkcje).

### **Czynniki sprzyjające**

- Wysokie wykształcenie i wzrastający poziom profesjonalizmu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Istniejąca możliwość wykazania spersonalizowanych dokonań poprzedników, wpisujących się w tworzoną historię gminy, miasta, regionu;
- relatywnie niekonfliktowy rodzaj alternacji władzy.

### **Wdrożenie systemu emerytur i tzw. „systemów przejściowych” dedykowanych osobom odchodzącym ze stanowisk wójtów, burmistrzów, prezydentów:**

- potencjalne rozwiązania przejściowe mogłyby dotyczyć systemu odpraw lub wprowadzenia przepisów specjalnych dotyczących uwzględniania okresu pełnienia funkcji z wyboru w kalkulacji emerytalnej.

#### **Bariery:**

- Problematyka ta w ogóle nie funkcjonuje w polskim dyskursie publicznym;
- wybór takiego modelu wymagałby opracowania i przyjęcia nowych rozwiązań ustawowych i działań lobbystycznych na ich rzecz;
- Ze względu na funkcjonujące w Polsce, podobnie jak w innych krajach, postawy antyelitystyczne, przeprowadzenie takiego rozwiązania w najbliższym czasie wydaje się mało prawdopodobne.

#### **Czynniki sprzyjające:**

- Funkcjonowanie licznych stowarzyszeń samorządowców, które mogłyby się zaangażować w przygotowanie odpowiednich projektów dotyczących rozwiązań przejściowych, które w przyszłości sprzyjałyby wprowadzeniu np. wcześniejszych emerytur dla kończących karierę wybieralnych szefów jst.

### **Zespół Towarzystwa Edukacji Obywatelskiej (TEO)**

TEO powstało w 1994 roku z inicjatywy pracowników Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz grupy studentów Instytutu. Członkami TEO są uznani przedstawiciele polskiej politologii, jej adepci, a także aktywiści polityczni i społeczni. Choć obszarem działań TEO jest Rzeczpospolita Polska, to szczególną uwagę kieruje na teren Dolnego Śląska i Śląska Opolskiego.

Podstawowym celem działalności TEO jest popularyzacja wartości demokratycznych wśród różnych grup obywateli. Do celów Towarzystwa należy również rozwijanie i popularyzacja wiedzy o polityce, politologii, nauk społecznych, humanistycznych i dyscyplin pokrewnych, podnoszenie rangi nauk społecznych w działalności naukowej i dydaktycznej oraz wymiana doświadczeń między przedstawicielami nauki i praktyki, zajmującymi się polityką.

Działania TEO podejmowane są w sposób ciągły i są adresowane do każdej grupy społecznej odczuwającej niedostatek wiedzy obywatelskiej. Realizujemy zadania, korzystając zarówno z dotacji publicznych jak i zasobów własnych.

### **Autorzy**

#### **Marzena Cichosz, dr hab., prof. UWr**

pracuje w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego; kieruje Zakładem Badań Aktywności Politycznej i Społecznej w IP UWR; od 2006 r. współkieruje zespołem badaczy z 15 ośrodków uniwersyteckich w Polsce, zajmujących się analizą wyborów do sejmików województw w Polsce. Zajmuje się problematyką systemów politycznych, rywalizacją wyborczą, marketingiem politycznym i społecznym. Autorka i współautorka strategii promocyjnych dla podmiotów gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku.

#### **Andrzej Ferens, dr**

politolog, starszy wykładowca w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Politolog, specjalizuje się w tematyce władzy i polityki lokalnej w Polsce i na świecie, administracji publicznej, zarządzania rozwojem lokalnym oraz zarządzania projektami społecznymi. Współpracownik i konsultant instytucji administracyjnych, edukacyjnych i organizacji pozarządowych. Współtwórca metodą partycypacyjną kilkudziesięciu strategii i programów rozwoju lokalnego, animator partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego.

#### **Katarzyna Kobielska, dr**

politolożka, starsza wykładowczyni w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Od ponad 20 lat zajmuje się rozwojem jednostek samorządu terytorialnego i lokalnym good governance. Ekspertka w zakresie partycypacyjnego kształtowania rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem polityk społecznych oraz procesów rewitalizacji. Specjalistka z zakresu zarządzania projektami społecznymi i współpracy międzysektorowej.



**Alicja Lisowska, dr**

politolożka, socjolożka, pracowniczka Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalista w zakresie problematyki ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej, badań społecznych, socjologii rodziny, socjologii polityki oraz psychologii zarządzania. Konsultantka i ekspertka przy instytucjach administracji rządowej, samorządowej i przy organizacjach pozarządowych polskich i międzynarodowych.

**Iwona Macek, dr**

politolożka, pracuje w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego w Zakładzie Badań Aktywności Społecznej i Politycznej. Przez ponad 10 lat była kierownikiem Podyplomowego Studium dla Pracowników Samorządowych, współpracowała w roli eksperta z kilkoma samorządami. Zajmuje się problematyką administracji publicznej, zarządzaniem i ochroną środowiska.

**Małgorzata Madej, dr**

politolożka, pracowniczka Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zajmuje się problematyką partycypacji społecznej i politycznej, przede wszystkim partycypacji wyborczej, narzędzi partycypacyjnych w samorządach terytorialnych oraz ruchami społecznymi.

**Magdalena Mikołajczyk, dr hab.**

politolożka, socjolożka, aktualnie zatrudniona w Instytucie Politologii, na Uniwersytecie Wrocławskim, gdzie kieruje Zakładem Teorii Polityki. Zajmuje się procesami determinującymi zmiany struktur społecznych i politycznej reprezentacji. Bada dyskurs polityczny i partycypację obywatelską.

### Literatura naukowa (wybór):

- Adamowicz A., „Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę” czyli wielość o ograniczaniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta”  
\_Jak\_będę\_wiedział\_że\_to\_moja\_ostat.pdf\_
- Bartnicki S., 2019, „Głosowanie klientelizmem pisane, czyli jak zwiększać szanse reelekcji w wyborach wójtów i burmistrzów”, *Studia Socjologiczne* 1(132), s. 65-93.
- Boucher S., 2004, „Europe and its think tanks Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled a promise to be fulfilled An analysis of think tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union”, *Studies and Research* n°35 ,  
[http://www.thinktankdirectory.org/downloads/Boucher\\_2006\\_Europe-and-its-Think-Tanks.pdf](http://www.thinktankdirectory.org/downloads/Boucher_2006_Europe-and-its-Think-Tanks.pdf).
- Chądzyński J., 2015, *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Studia przypadków wybranych gmin woj. łódzkiego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Dalle Nogare C., Kauder B., 2017, „Term limits for mayors and intergovernmental grants: Evidence from Italian cities”, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 64.
- De Benedetto M. A., De Paola M., 2018, „Term Limit Extension and Electoral Participation: Evidence from a Diff-in-Discontinuities Design at the Local Level in Italy”,  
<https://docs.iza.org/dp11865.pdf>.
- Demmke Ch. 2004, *Civil Services Between Tradition and Reform*, EIPA, Maastricht.
- Demmke Ch., 2019, *Réforme de la fonction publique en Europe : quel avenir pour la gestion des ressources humaines ?* IGDPE Editions publications.
- Dodeigne J., Krukowska J., Lazauskienė A., 2018, The Mayors’ Political Career: Between Local and National Ambition, in: Heinelt H., Magnier A., Cabria M., Reynaert H., (ed.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Palgrave Macmillan.
- Porębski L., 2012, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Gonçalves Veiga L., Veiga F., 2016, „Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment”, <http://www.nipe.eeg.uminho.pt/>.
- Grandjean G., „La limitation du cumul de mandats par les députés wallons”, *Courrier*

- hebdomadaire du CRISP* 2015/10 (N° 2255-2256), pages 5 à 98.
- Hajek L., 2017, „The effect of multiple-office holding on the parliamentary activity of MPs in the Czech Republic?”, *Journal of Legislative Studies* 23(4), s. 484-507.
- Itrich-Drabarek J., 2010, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa.
- Itrich-Drabarek J., 2012, *Służba cywilna w Polsce- koncepcje i praktyka*, Warszawa.
- Itrich-Drabarek J., 2013, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.
- Itrich – Drabarek J., Mroczka K., 2015, „Samorządowa służba cywilna w Polsce -fakty i mity w świetle badań”, *Zarządzanie publiczne*, nr 4/2015.
- Itrich-Drabarek, J., 2018, *Encyklopedia Administracji publicznej*, Warszawa.
- Kaczmarek T., 2011, *Kto kieruje globalizacją? Think tanki – kuźnie nowych idei*, Warszawa.
- Kuhlman R., Lewis D.C., 2017, „Legislative Term Limits and Voter Turnout”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 17(4), s. 372–392.
- Lackowska, M., Swianiewicz, P., 2018, „Pionowe i poziome relacje władzy a wielkość gminy, czyli którzy burmistrzowie rządzą światem?”, *SAMORZĄD TERYTORIALNY NR 6*, s. 5-22.
- Madej M., 2020, „Koncepcja Senatu jako „izby samorządowej” a udział przedstawicieli samorządu regionalnego i lokalnego w Senacie”, [w:] M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma (red.), *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, Toruń.
- Maksymiuk M., 2020, „Izby drugie parlamentu państw byłej Jugosławii”, *Athenaeum*, vol. 66(2), s. 7–19, [apsp6601.pdf \(marszalek.com.pl\)](https://www.marszalek.com.pl/apsp6601.pdf).
- Malmberga F., Karv T., 2023, „Jacks of all trades, masters of none? Multiple-mandate holding and trust in local government”, *Local Government Studies*.
- Mansfeldová Z., 2011, „Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia, Journal, Issue 2: Post-Communist Parliaments: Change and Stability in the Second Decade”, *The Journal of Legislative Studies*, 17, s. 128–146.
- Marszałek-Kawa J., 2018, „Reflections on the Proposal to Introduce a Term Limit for Elected Officials”, *Polish Political Science Yearbook*, vol. 47(4), s. 752–761.
- McGann J., 2018, „Thinks Tanks and Global Policy Networks” [w:] T.G. Weiss, R. Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Routledge.

- Miller L., 2022, „New York City Mayor Bill de Blasio Joins the Institute of Politics as a Fall 2022 Visiting Fellow”, The Institute of Politics at Harvard University.
- Moulder E., 2008, „Municipal Form of Government: Trends in Structure, Responsibility, and Composition”, [w:] *The Municipal Year Book*, Waszyngton: International City/County Management Association; cyt. za: <https://www.nlc.org/resource/mayors-term/>.
- Nalder K., 2007, „The Effect of State Legislative Term Limits on Voter Turnout”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 7, No. 2, s. 187-210.
- Navarro J., 2018, „Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison”, in book: *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Artois Presses Université, Editors: Patricia Demaye-Simoni.
- Raciborski J. (red.), 2006, *Elity rządowe III RP 1997-2004*, Wydawnictwo Trio, Warszawa.
- Schettini B., Terra R., 2020, „Electoral incentives and Public Employees' Retirement Systems In Brazilian municipalities”, *Public Choice* 184 (1–2).
- Swianiewicz, P., 2005, „Kontakty międzynarodowe samorządów”, *Samorząd Terytorialny*, 10, s. 7-28.
- Suska M., 2021, „Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego”, *Studia Politologiczne*, vol. 59.
- Szczerski K., 2006, *Demokracja, ponowoczesne państwo i korpus urzędniczy*, „Służba Cywilna”, nr 15.
- Sztompka P., 2002, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Term Limits Congress, „Nine out of ten largest U.S. cities have term limits”, <https://www.termlimits.com/nine-of-the-ten-largest-u-s-cities-have-term-limits/>.
- Wyligąła H., Piotrowska M., 2022, „Efekt drzwi obrotowych w niemieckiej i polskiej praktyce politycznej”, [w:] . Kopka A., Piontek D. (red.), *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej*, Poznań.
- Veiga F. J., Gonçalves Veiga L., 2017, „Term limits and voter turnout”, <https://ideas.repec.org/p/nip/nipewp/06-2017.html>.
- Zbieranek P., Koziarek M., 2011, *Organizacje typu think tank jako ośrodki edukacji Obywatelskiej, Fundacja Instytut Spraw Publicznych i organizacji typu think tank*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zbieranek P., 2011, *Polski model organizacji typu think tank*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Ziętara W. (red.), 2017, *Think Tanki i fundacje polityczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

### **Akty prawa i dokumenty**

Code électoral, dernière mise à jour des données de ce code : 21 juillet 2023,

Code électoral - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

Druk nr 2877 z dnia 16 września 2014 r.,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/F31902C5E8965C5EC1257D87003A644D/%24File/2877.pdf>

European Commission for Democracy through Law, 2018, „Constitutional and legislative provisions on limits on re-election of MPs, of locally elected representatives and of governors and mayors in Venice Commission member states and other selected countries”,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2018\)040rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2018)040rev-e).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r., [Konstytucja-Federacji-Rosyjskiej.pdf \(sejm.gov.pl\)](#).

Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.,

[Slovenia\\_pol\\_010711.pdf](#) sejm.gov.pl.

LOI n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 (1)

Retraite Solidarite (Ustawa nr 2012-1404 z dnia 17 grudnia 2012 r. o finansowaniu zabezpieczenia społecznego za rok 2013 - Akta ustawodawcze - Légifrance (legifrance.gouv.fr))

Nota porównawcza do prawodawstwa: zmiany statusu urzędników wybieranych lokalnie od 2009 roku (aktualizacja porównawczego studium legislacji LC 194), styczeń 2018

[https://www.senat.fr/rap/r17-642-1/r17-642-1\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/r17-642-1/r17-642-1_mono.html).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013r. poz. 594.

Opinia prawna prof. Huberta Izdebskiego z 3 lutego 2016 w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw.

Sejm RP 2017, Druk nr 2001. Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu

zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych,  
<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.

„Solidarny Rozwój. Tezy programowe na XII Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego”, 19 listopada 2016.

Ustawa o Radzie Narodowej Słowenii (ZDSve), [pisrs.si](http://pisrs.si)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, tekst jednolity z 12 czerwca 2023 r., Dz. U. z 2023 poz. 1090.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011r. nr 45, poz. 497.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach Państwowych, Dz. U. 2006 nr 170, poz. 1217.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130.

Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2019 poz. 273.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K.3/99, M.P. z 1999 r., nr 16, poz. 227, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, nr 4/1999.

### **Źródła pierwotne**

Dane statystyczne WUP w Krakowie, „Bezrobotni oraz wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności za 1 półrocze 2023 r.” 2023 r.

Kwestionariusz ankiety, „Kariera zawodowa prezydenta, burmistrza, wójta w Polsce po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej pochodzącej z wyborów”, 26.11 – 15.12.2023r.

Wywiady pogłębione z prezydentami, burmistrzami, wójtami zrealizowane w okresie 1 – 30.11.

## Źródła internetowe

City Mayors, 2023, Italian Mayors, <http://www.citymayors.com/mayors/italian-mayors.html>.

GUS - Bank Danych Lokalnych (stat.gov.pl)

Congress of Local and Regional Authorities , Congress of Local and Regional Authorities –  
Congress of Local and Regional Authorities (coe.int).

Klub Byłych Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Miast, Stowarzyszenie WOKISS.

NACO, 2021,

Bipartisan Group of Lawmakers Form Former Local Elected Leaders Caucus to Advance  
Local Government Voice in Washington | National Association of Counties (naco.org).

NCL, National League of Cities - 1924-2024: A Century of Strengthening Cities (nlc.org).

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/dialogue-social-et-representation/les-instances-consultatives/le-conseil-commun-de-la-fonction-publique-ccfp>

<https://www.lagazettedescommunes.com/449176/linet-a-la-volonte-de-former-des-profil-differents/>

<https://www.senat.fr/rap/r17-642-1/r17-642-111.html>

[https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/lanalyse-comparative\\_n3](https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/lanalyse-comparative_n3)

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/repertoire-commun-des-metiers-de-la-fonction-publique>

[https://www.senat.fr/lc/lc43/lc43\\_mono.html](https://www.senat.fr/lc/lc43/lc43_mono.html)

<https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/dif-elus>

<https://www.Speakers.jp>

[https://www.senat.fr/rap/r23-216/r23-216\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/r23-216/r23-216_mono.html)

<http://www.citymayors.com/index.html>

<https://www.portalsamorzadowy.pl/>

<https://worldmayor.com>

<https://gazeta.swiebodzin.pl/felietony-i-opinie/stala-pensja-dla-bylego-wojta-i-burmistrza-po-przeigranych-wyborach.html>

<https://www.psl.pl/swietokrzyscy-samorzadowcy-lacza-sily/>

[www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl)

[www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl) (archiwum)

[www.polityka.pl](http://www.polityka.pl) (archiwum)

<https://www.linkedin.com>

<https://www.asahi.com/articles/ASRD754K4RC9UJHB02H.html>  
<https://www.usmayors.org/retirement/>  
<https://innovationinpolitics.eu/actnow/mayors-network/>  
<https://globalparliamentofmayors.org>  
<https://www.worldconferenceofmayors.org>  
<https://www.c40.org>  
<https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home>  
<https://growingbolder.com/stories/94-year-old-former-mayor-lands-new-job/>  
[https://www.westerncity.com/article/lessons-leadership-outgoing-mayors-and-city-council-members-share-advice-what-it-takes-be\\_](https://www.westerncity.com/article/lessons-leadership-outgoing-mayors-and-city-council-members-share-advice-what-it-takes-be_)  
Pkw.gov.pl  
Sejm.gov.pl  
Senat.gov.pl

## Raporty

*Comment être après avoir été ? » : les enjeux de la fin de mandat d'un élu local*, Rapport d'information n 216 (2023-2024), déposé le 14 décembre 2023, « Comment être après avoir été ? » : les enjeux de la fin de mandat d'un élu local - Sénat (senat.fr).

European Commission for Democracy through Law, 2019, *Report on term-limits*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-e).

OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

Ornoch-Tabędzka M., Porawski A., Krawczyk P., Ziółkowska E., Potkański T., Kręc A., 2014, *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, <https://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty?category=5&page=2>.

Ornoch-Tabędzka M., Krawczyk P., Wójcik M., Potkański T., Szymkowiak M., 2022, *Samorząd jako pracodawca. Stan wiedzy o samorządowym rynku pracy 2022*, <https://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty?category=5&page=1>.



## Artykuły prasowe

- Bielecka K., Korcz M., 2023, „Posłowie jak rentierzy. Masowo inwestują w nieruchomości. Oto pełen raport o ich majątkach”, *Gazeta Wyborcza* z dn. 10.12.2023 r.
- Carnegie Mellon University Heinz College, 2022, Hon. William Peduto, Former Pittsburgh Mayor, to Join Faculty of Carnegie Mellon University's Heinz College | Carnegie Mellon University's Heinz College (cmu.edu).
- Elliott P., 2023, „Mike Bloomberg's Organization Is Guiding Hundreds of Mayors Across the Country”, za: <https://time.com/6295185/mike-bloomberg-philanthropies-mayors-training/>.
- Kadah J., 2023, „What's the former San Jose mayor teaching at Stanford?”, April 5, *San Jose Spotlight*, sanjosespotlight.com.
- Kowalczyk A., Żółciak T., 2010, „Samorządowcy chcą odpraw i... emerytur pomostowych”, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/463524,samorzadowcy-chca-odpraw-i-emerytur-pomostowych.html>.
- Radwan A., 2017, „Ustępujący burmistrz wciąż może być urzędnikiem”, *Gazeta Prawna* z dn. 10.05.2017 r., za: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1041219,ustepujacy-burmistrz-wciaz-moze-byc-urzednikiem.html>.
- Sweet L., 2023, „Former Chicago Mayor Lori Lightfoot to teach at Harvard T.H. Chan School of Public Health - Chicago Sun-Times (suntimes.com)”, Jun 1, *Chicago Sun Times*.
- „Trudny los byłego wójta”, 2009, Serwis samorządowy PAP, 13.01.2009 r.
- Wiktorowska B., Radwan A., 2014, „Prawo do emerytury już po dwóch kadencjach na stanowisku burmistrza? Włodarze żądają dodatkowego wsparcia”, *Gazeta Prawna* z dn. 2.04.2014 r., za: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/788074,prawo-do-emerytury-juz-po-dwoch-kadencjach-na-stanowisku-burmistrza-wlodarze-zadaja-dodatkowego-wsparcia.html>.
- Wittenberg A., 2015, „Polska samorządność się profesjonalizuje. Burmistrz powinien być zawodowcem czy społecznikiem?”, *Gazeta Prawna* z dn. 7.03.2015 r., za: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/857465,polska-samorzadnosc-sie-profesjonalizuje-burmistrz-powinien-byc-zawodowcem-czy-spoiecznikiem.html>.

### Strony internetowe wybranych międzynarodowych i krajowych think thanków.

#### Lista głównych europejskich think thanków:

1. Centre for European Policy Studies (CEPS); <https://www.ceps.eu/>
2. Lisbon Council; <https://lisboncouncil.net/>
3. Bruegel; <https://www.bruegel.org/>
4. Friends of Europe; <https://www.friendsofeurope.org/>
5. Egmont – Royal Institute for International Relations; <https://www.egmontinstitute.be/>
6. Centre for Liberal Strategies (CLS), Sofia; <https://www.cls-sofia.org/en/>
7. EUROPEUM Institute for European Policy, Prague; <https://www.europeum.org/en/>
8. Danish Institute of International Studies (DIIS), Copenhagen; <https://www.diis.dk/en>
9. Estonian Foreign Policy Institute (EVI), Tallinn; <https://icds.ee/en/>
10. Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki; <https://www.fiaa.fi/en/>
11. Fondation Robert Schuman, Paris; <https://www.robert-schuman.eu/>
12. Notre Europe, Paris; <https://institutdelors.eu/en/>
13. Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin; <https://iep-berlin.de/>
14. Bertelsmann Stiftung; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/startseite>
15. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; <https://www.swp-berlin.org/>
16. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Athens; <https://www.eliamep.gr/en/>
17. Institute for International and European Affairs (IIEA), Dublin; <https://www.iiea.com/>
18. Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome; <https://www.iai.it/it>
19. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI); <https://www.ispionline.it/it>
20. Institute of Public Affairs, Warsaw; <https://www.isp.org.pl/>
21. Polish Institute of International Affairs (PISM), Warsaw, <https://pism.pl/>
22. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisbon; <https://uia.org/s/or/en/1100059817>
23. Slovak Foreign Policy Association, Bratislava; <https://www.sfpa.sk/en/>
24. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona; <https://www.cidob.org/en/>

25. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid; <https://policycommons.net/orgs/fundacion-para-las-relaciones-internacionales-y-el-dialogo-exterior/>
26. Fundación Real Instituto Elcano, Madrid; <https://www.realinstitutoelcano.org/en/>
27. Swedish Institute of International Affairs (UI), Stockholm; <https://www.ui.se/english>
28. Swedish Institute for European Studies (SIEPS), Stockholm; <https://www.sieps.se/en>
29. Centre for European Reform (CER), London; <https://www.cer.eu/>
30. Centrum Analiz Ekonomiczno – Społecznych (Polska); <https://www.case-research.eu/pl>
31. Chatham House, London; <https://www.chathamhouse.org/>
32. European Council on Foreign Relations (ECFR), London; <https://ecfr.eu/> (lista cytowana za European think tanks and the EU, 2012).

**Lista polskich organizacji typu TT, które koncentrują swoją uwagę na problematyce samorządowej:**

1. Instytut Spraw Publicznych; ; <https://www.isp.org.pl/>
2. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej; <https://frdl.org.pl/>
3. Fundacja im. Stefana Batorego; <https://www.batory.org.pl/>
4. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych; <https://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/>
5. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (jednostka MSWiA); <https://www.nist.gov.pl/>
6. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP); <https://fundaciagap.pl/>
7. Instytut Sobieskiego; <https://sobieski.org.pl/>

**Lista głównych polskich związków i stowarzyszeń samorządowych:**

1. Związek Miasta Polskich; <https://www.miasta.pl/>
2. Związek Powiatów Polskich; <https://www.zpp.pl/>
3. Fundacja Unia Metropolii Polskich; <https://metropolie.pl/>
4. Związek Samorządów Polskich; <https://www.samorzadypolskie.pl/>
5. Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych Rzeczypospolitej Polskiej; <https://sgurp.pl/>
6. Unia Miasteczek Polskich; <https://www.facebook.com/UniaMiasteczek/>
7. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej; <https://www.zgwrp.pl/>
8. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej; <https://polskieregiony.pl/>