

**Bogdan Nogalski**

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Wydział Finansów i Zarządzania, Instytut Zarządzania i Finansów, Katedra Zarządzania

**Andrzej J. Kozłowski**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Katedra Nauk Ekonomicznych

**Iwona Z. Czaplicka-Kozłowska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Organizacji i Zarządzania

Autor do korespondencji: Andrzej J. Kozłowski, [kajak@uwm.edu.pl](mailto:kajak@uwm.edu.pl)

## POSTULOWANE POSTAWY RADNYCH GMIN W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

**Streszczenie:** W polskiej tradycji radę gminy, z uwagi na autorytet zasiadających w niej osób, nazywano lokalnym parlamentem. Pracowali w niej ludzie cieszący się autorytetem, w ocenie ludzi mądrzy, zatem podejmujący akceptowane przez wszystkich decyzje. Można przyjąć, że w historii lokalnej demokracji w Polsce XIX wieku zarządzanie w wymiarze lokalnym sprawowały osoby mające najwyższe kwalifikacje i ponoszące największe zobowiązania finansowe wobec gminy. W prezentowanym artykule kwestie te odniesiono do czasów nam współczesnych i dlatego podjęto problem oceny cech, jakie powinni posiadać członkowie lokalnych organów zarządzania ogólnego – rady samorządu gminnego. Problemem podjętym w artykule jest identyfikacja cech, jakie powinni mieć radni gmin. Celem, jaki postawiono sobie przed przystąpieniem do badań, było zbudowanie modelu/wzorca radnego w gminie na podstawie opini mieszkańców, urzędników i radnych.

W artykule zaprezentowano przede wszystkim wyniki badań własnych przeprowadzonych techniką ankietową na Warmii i Mazurach jesienią 2012 r.

**Słowa kluczowe:** rada gminy, radny, cechy, kwalifikacje, kompetencje.

**Klasyfikacja JEL:** H83, M12.

## SUGGESTED ATTITUDES OF MUNICIPAL COUNCILORS IN THE LIGHT OF EMPIRICAL RESEARCH

**Abstract:** In Polish tradition, the commune council, due to the authority of a person's seat in it, was called the local parliament. In these bodies sat authoritative people, clever in the assessment of the people, and so made decisions accepted by everyone. It can be assumed that in the history of the local democracy in Poland of the 19th century, the persons managing the local dimension had the highest qualifications and incurred the greatest financial liabilities towards the commune. In the presented article, these issues were related to contemporary times, and therefore the problem of the evaluation of features was noted, which members of the general management of local authorities should have: the boards of the commune self-government. The problem discussed in the article is an identification of the features councillors of communes should have. The purpose for the examinations was to build the model/standard of the councillor in the commune, based on the opinions of residents, clerks, and councillors.

The article presented mainly the research results of the conducted examinations with respondents' techniques of Warmia and Mazury in the autumn of 2012.

**Keywords:** commune council, councillor, features, qualifications, competence.

### Wstęp

Relacje między rządzącymi i rządzonymi na każdym szczeblu w strukturze zarządzania państwem są wynikiem nie tylko panującego ustroju, ale też kultury ukształtowanej w długim okresie przemian historycznych. Wizerunek rządzących, osób zasiadających w organach stanowiących i wykonawczych, będących funkcjonariuszami na różnych szczeblach, także w samorządach terytorialnych, w tym w samorządach gminnych, jak również sołtysów czy członków rad osiedli w miastach, zależy przede wszystkim od osób pełniących te funkcje – one bowiem ten wizerunek kształtują. Wśród cech, które świadczą o profesjonalizmie osoby pełniącej funkcję kierowniczą (wpływającą na zachowania innych osób), trzeba przede wszystkim wskazać kwalifikacje, wiedzę o kierowanej organizacji, obiektywizm w wyborze właściwej decyzji oraz kierowanie się w działaniu dyskrecją i spokojem [Kubik 2002, s. 17 i n.]. Dlatego dobrze jest, gdy osoba zasiadająca w radzie samorządu gminnego ma podstawową wiedzę o tym związku publicznoprawnym, swoich uprawnieniach oraz oczekiwaniach, jakie mają mieszkańcy wobec swoich reprezentantów. Wskazane jest, aby radny w gminie, przed podjęciem decyzji o kandydo-

waniu na radnego, mógł się wykazać umiejętnością pracy publicznej – mieć doświadczenie w rozwiązywaniu spraw lokalnych w swojej wsi czy osiedlu (praca w organizacjach pożytku publicznego, wolontariacie czy radach sołeckich lub osiedlowych). Wśród cech charakteryzujących radnego istotne jest, jaki wyznaje system wartości [Bjerke 2004, s. 122 i n.], bowiem obszar kulturowy, z którego kandyduje, w którym zazwyczaj mieszka, ma bardzo istotne znaczenie dla osiągnięcia nie tylko sukcesu wyborczego, ale też sukcesu we współpracy z otoczeniem i dzięki temu wykonywania zadań mających znaczenie dla lokalnej społeczności.

W polskiej tradycji radę gminy, z uwagi na autorytet zasiadających w niej osób, nazywano lokalnym parlamentem. Pracowali w niej ludzie cieszący się autorytetem, w ocenie ludzi mądrzy, zatem podejmujący akceptowane przez wszystkich decyzje. Można przyjąć, że w historii lokalnej demokracji w Polsce XIX wieku zarządzanie w wymiarze lokalnym sprawowały osoby mające najwyższe kwalifikacje i ponoszące największe zobowiązania finansowe wobec gminy. W prezentowanym artykule kwestie te odniesiono do czasów nam współczesnych i dlatego podjęto problem oceny cech, jakie powinni mieć członkowie lokalnych organów zarządzania ogólnego – rady samorządu gminnego. Problemem podjętym w artykule jest identyfikacja cech, jakie powinni mieć radni gmin. Celem, jaki postawiono sobie przed przystąpieniem do badań, było zbudowanie modelu/wzorca radnego w gminie na podstawie opinii mieszkańców, urzędników i radnych. Prowadząc badania wśród lokalnych elit rządzących i wśród mieszkańców gmin, autorzy zadali sobie pytanie, jakimi cechami charakteryzują się radni, a respondentów spytano, jaki cechami powinni się radni charakteryzować. W artykule zaprezentowano przede wszystkim wyniki badań własnych przeprowadzonych techniką ankietową na Warmii i Mazurach w drugiej połowie 2012 r.

## **1. Radni i organ stanowiący w strukturze zarządzania gminą**

Samorząd gminny, w odróżnieniu od samorządu powiatowego i województwa, został wykreowany w początkowym okresie transformacji ustrojowej. Wpierw, do 2002 r., mieszkańcy wybierali radę samorządu gminnego, a ta dokonywała wyboru zarządu – organu wykonawczego. Obecnie mieszkańcy wybierają w bezpośrednich wyborach radnych i osobę wykonującą obowiązki organu wykonawczego – wójta w gminie wiejskiej, burmistrza lub prezydenta w gminie miejskiej. Zgodnie z polskim ustawodawstwem rada gminy (także powiatu i sejmik województwa) jest organem stanowiącym i kontrolnym.

W ograniczonym zakresie, bowiem ustawodawca precyzyjnie określił ten zakres, funkcję kontrolną i stanowiącą wykonują również członkowie wspólnoty samorządowej, biorąc udział w głosowaniu powszechnym i referendum. Wykorzystują oni przyznane im uprawnienia do decydowania o składach osobowych organów oraz o istotnych sprawach samorządów, posługując się wiedzą zdobytą w ramach sprawowanej kontroli społecznej. Pojęcie rady, jako organu stanowiącego, nie jest jednoznaczne, bowiem może się odnosić do stanowienia prawa lub rozstrzygnięcia sprawy w sposób ostateczny. Radni, obradując na sesjach, decydują o podstawowych sprawach gminnej wspólnoty samorządowej, takich jak: określenie podstaw ustroju i funkcjonowania gminy (statut), ustalenie kierunków rozwoju gminy (program gospodarczy) oraz zasad gospodarowania jej przestrzenią (plan zagospodarowania przestrzennego) i mieniem (uchwały w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu) oraz decydowanie o jej przychodach i wydatkach (budżet), w tym o podatkach i opłatach lokalnych (uchwały podatkowe). Sprawując funkcje kontrolne, rada gminy nadzoruje i ocenia działalność wójta (burmistrza i prezydenta miasta) oraz podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych gminy [Kozłowski i Czaplicka-Kozłowska 2010, s. 68 i n.]. Należy podkreślić, że działalność organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, co do generalnej zasady, jest jawna. Jawność działania tych organów obejmuje prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rad i posiedzeń ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń i komisji organów stanowiących.

W polskiej tradycji lokalny organ zarządzający sprawami publicznymi, z racji autorytetu zasiadających w nim osób, nazywano lokalnym parlamentem czy spotkaniem ludzi mądrych – dających dobre rady. W organach tych zasiadali ludzie cieszący się autorytetem, w ocenie ludzi mądrych, zatem podejmujący akceptowane przez mieszkańców decyzje. Można przyjąć, że w historii lokalnej demokracji w Polsce XIX w. zarządzanie w wymiarze lokalnym sprawowały osoby mające najwyższe kwalifikacje i ponoszące największe zobowiązania (podatki bezpośrednio) wobec gminy [Witkowski 2007, s. 217 i n.]. Przenosząc taką tradycję w czasy nam współczesne, można uznać, że o wyborze na radnego powinny decydować przede wszystkim kwalifikacje (szeroko rozumiana wiedza o samorządzie i jego uprawnieniach/kompetencjach, wiedza o sprawach ludzi i o gminie oraz umiejętność decydowania, stąd wykorzystania tej wiedzy) i udział w kształtowaniu zasobów gminy (wkład materialny w postaci podatków czy wkład intelektualny w rozwój gminy – zasługi dla gminy). Można w związku z tym przyjąć, że radnym w gminie powinna być

osoba o wysokich kwalifikacjach i zasłużona dla lokalnej społeczności. Sięgając wstecz, także do czasów komunizmu, lokalnym autorytetem wybieranym według demokratycznych zasad we wsiach włościańskich był tylko sołtys. Podstawą, na której mieszkańcy opierali swoją decyzję o wyborze sołtysa, bowiem radni często byli narzucani przez funkcjonujący niedemokratyczny system wyborczy, była przede wszystkim potrzeba zaspokojenia sobie i swoim najbliższym podstawowych potrzeb, szczególnie bezpieczeństwa. Dlatego dokonując wyboru na najniższym szczeblu w systemie zarządzania w sektorze publicznym, obywatele kierowali się wiedzą wynikającą z obserwacji zachowań i dokonań kandydatów. Obecnie obywatele/wyborcy najczęściej dokonują wyboru osób do organów samorządów gminnych, powiatowych i województw oraz organów państwa na podstawie informacji zamieszczonych w ulotkach wyborczych. Jednak w wyborach do rad gmin, szczególnie gmin wiejskich, mieszkańcy – często w okręgach jednomandatowych – wybierają osoby sobie znane. Dlatego ten wybór i towarzysząca mu decyzja może wynikać ze znajomości cech osoby i oceny osoby, na którą się głosuje.

Wskazując cechy radnych, trzeba przede wszystkim przyjąć, że podstawą skutecznego i efektywnego zarządzania w nowoczesnym i demokratycznym samorządzie jest zaufanie społeczne [Hübner 2010, s. 6], które pozwala na określenie wspólnych celów, uruchamianie wspólnego działania oraz wyzwalamie kapitału społecznego, bez którego nie ma dobrego rządu. Zadaniem lokalnych elit rządzących jest kreowanie bodźców i zachowań służących budowaniu kapitału społecznego i zaufania społecznego będącego podstawą nowoczesnej i sprawnej administracji. Urząd w samorządzie gminnym oraz radni i organ wykonawczy stanowią kluczowy element systemu, jakim jest lokalny związek publicznoprawny. Radni i otoczenie władcze decydują o sukcesie samorządu, w tym o lokalnej aktywności mieszkańców w wykonywaniu zadań. Jest to jednak możliwe, gdy w organach zarządzania ogólnego zasiadają osoby kierujące się podstawową misją, jaką jest służenie społeczeństwu [Kaliński 2011, s. 49]. Stąd ważne jest, aby radni w swoim działaniu kierowali się dbałością o dobro wspólne, a nie dążeniem do zaspokojenia wyłącznie interesu prywatnego. Radni powinni się wyróżniać postawą moralną nie tylko wykonując swoje obowiązki społeczne, ale też w życiu zawodowym i prywatnym. Można przyjąć, że aktywność mieszkańców w wykonywaniu zadań, kultura organizacji i jej społeczna odpowiedzialność kształtuje się w wyniku działań podejmowanych przez lokalne elity rządzące – to przede wszystkim od osób zasiadających w radzie gminy i pełniących funkcje organu wykonawczego zależy sukces w realizacji lokalnego programu rozwoju. Prowadząc badania, autorzy zadali sobie pytanie, jakimi cechami charakteryzują się radni.

## 2. Metodyka badań

Studia nad cechami radnych gmin poprzedziło skonstruowanie ankiety oraz przeprowadzenie badań i analiza na podstawie uzyskanych zmiennych ilościowych i jakościowych. Wśród zmiennych ilościowych problemem było określenie i pogrupowanie odpowiedzi w obszarze: zawód wykonywany i wyuczony. Respondenci udzielili odpowiedzi, które niejednokrotnie trudno było dopasować do zawodów według Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 roku w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania [Rozporządzenie]. Często respondenci wskazywali na swoje kwalifikacje czy wykonywane czynności na stanowisku pracy – trudność ta odnosiła się przede wszystkim do odpowiedzi mieszkańców i radnych. W kilkudziesięciu przypadkach autorzy, analizując ankietę, przyporządkowali zawody respondentów do kategorii, kierując się subiektywnym przekonaniem wynikającym z odpowiedzi w ankiecie. Można w związku z tym podkreślić, że w wielu przypadkach obywatele nie są w stanie precyzyjnie określić, jaki zawód wykonują, czy jaki mają zawód wyuczony. Pozostałe kwestie w ankiecie w części ilościowych badań nie budziły problemów z ich wypełnieniem (niektórzy nie wypełnili wszystkich informacji, co można tłumaczyć obawą przed ujawnieniem wyników ankiety – można było zaobserwować takie zachowania mimo zapewnienia o anonimowości badań i zaprezentowania procedury to zapewniającej). Obawa przed szczerą wypowiedzią szczególnie urzędników i radnych (w mniejszym zakresie mieszkańców) musi rodzić niepokój nad stanem lokalnej samorządności, w tym szczególnie kultury organizacji.

Celem, jaki postawiono sobie przed przystąpieniem do badań, było zbudowanie modelu/wzorca radnego w gminie na podstawie opinii trzech grup:

- **Mieszkańców (M** – oznaczenie w analizie) – stanowiących samorząd terytorialny, stąd zbiorowego podmiotu będącego osobą prawną działającą we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wyborców kształtujących skład osobowy organu uchwałodawczego. To mieszkańcy, podejmując decyzję o wyborze osoby na radnego, kierują się określonymi motywami – wskazują cechy, które w ich przekonaniu są najważniejsze i które prawdopodobnie biorą pod uwagę dokonując wyboru.
- **Urzędników (U** – oznaczenie w analizie) – którzy bardzo często kontaktują się z radnymi, stąd mają wiedzę o kwalifikacjach radnych, znają ich cechy i – co jest szczególnie istotne – są kontrolowani przez radnych (za pośrednictwem rady i organu wykonawczego mogą wpływać na skład osób zatrudnionych w urzędzie oraz na warunki i jakość pracy urzędników).

- **Radnych (R** – oznaczenie w analizie) – będących podmiotem i przedmiotem badań, zatem dokonujących oceny osób/radnych z nimi współpracujących i zasiadających w radzie, ale też dokonujących samooceny. Badania w tej grupie są poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, jacy są radni i jacy powinni być – spojrzenie na ten problem od wewnątrz rady i osobowości radnych.

Badania mające na celu uzyskanie opinii radnych, urzędników i mieszkańców o cechach, jakie powinni posiadać radni gmin, zostały przeprowadzone w drugiej połowie 2012 r. Badania wykonywały specjalnie przygotowane osoby we wszystkich samorządach gminnych Warmii i Mazur w dniu, w którym odbywała się sesja rady gminy. Na przeprowadzenie badań uzyskano zgodę sekretarza urzędu i przewodniczącego rady gminy. Aby zapewnić pełną anonimowość, ankiety zostały rozdane przed rozpoczęciem sesji i zebrano je do urn w pierwszej dłuższej przerwie. W chwilach wolnych po rozdaniu ankiet i przed ich zebraniem ankierzy udawali się do miejsc gromadzenia się mieszkańców i przeprowadzali wywiad na podstawie kwestionariusza ankiety, notując wypowiedzi losowo wybieranych mieszkańców. Trzeba zauważyć, że w przypadku badań prowadzonych wśród urzędników i niejednokrotnie radnych sekretarze urzędów bardzo często proponowali przekazanie im ankiet i odbiór następnego dnia (nawet wysłanie ich na wskazany adres). Z możliwości tej ankierzy nie korzystali, co było zgodne z instrukcją, której opracowanie i przekazanie nastąpiło po przeprowadzonym wcześniej w pierwszej połowie 2012 r. eksperymencie<sup>1</sup>. W badaniach (tabela) udział wzięło 3133 osoby zamieszkujące gminy Warmii i Mazur. W prezentowanym artykule wykorzystano tylko fragment wyników badań przeprowadzonych wśród 469 radnych (26,5% populacji radnych gmin w województwie [*Rocznik statystyczny*]), 944 urzędników samorządowych szczebla gminnego (14,1% wszystkich urzędników gmin, miast i miast na prawach powiatu) i 1433 mieszkańców (0,13% całej populacji dorosłych mieszkańców Warmii i Mazur).

### 3. Cechy radnego w opinii respondentów

Badanym radnym, urzędnikom i mieszkańcom zadano identycznie brzmiące pytanie dotyczące tego, jakie podstawowe cechy powinien posiadać dobry radny. Pytanie miało charakter otwarty i wszyscy badani mogli wpisać dowolne

<sup>1</sup> W ramach zajęć poproszono studentów o przeprowadzenie badań wśród urzędników urzędów gmin, z których pochodzą. Z zaprezentowanych przez studentów projektów odwołujących się do tych badań można było stwierdzić, że tam, gdzie sekretarze wsparli studentów w przeprowadzeniu badań sekretarze chcieli mieć wpływ na wyniki przeprowadzonych badań.

cechy i wymienić dowolną ich liczbę. W sumie respondenci wskazali 5046 (średnio jedna osoba wskazała prawie dwie cechy). Cechy te pogrupowano i przeanalizowano według wskazań. Przyjęto w analizie, że cechy osobowe respondentów mają wymiar ilościowy, a opinie (dotyczące cech, jakie powinien mieć radny) – jakościowe.

Cechą, która najczęściej była wymieniana przez wszystkie badane grupy, było dbanie o dobro mieszkańców. Cechę tę wskazał co czwarty badany (M – 19,0%; U – 23,5%; R – 26,2%) i trzeba podkreślić, że była ona w poszczególnych grupach najczęściej wymieniana. Jednak to głównie radni stwierdzili, że cecha ta ma podstawowe znaczenie, podobnie jak dobry kontakt z mieszkańcami (M – 12,3%; U – 14,8%; R – 16,2%), którą to cechę najczęściej wymieniają. Natomiast mieszkańcy na drugim miejscu wymienili kwalifikacje (M – 17,8%; U – 17,5%; R – 12,1%) i uczciwość (M – 17,8%; U – 9,6%; R – 10,4%), jako cechę, którą powinni charakteryzować się radni. Urzędnicy na drugim miejscu wskazali pracowitość (M – 13,3%; U – 18,4%; R – 8,1%). Można przyjąć, że dla wszystkich badanych grup radnym powinna być osoba reprezentująca interesy mieszkańców oraz wykwalifikowana i uczciwa. Jednak interesujące są też różnice w opiniach o cechach radnych poszczególnych grup, bowiem dla mieszkańców radny powinien być przede wszystkim osobą dbającą o interes mieszkańców oraz uczciwą i przygotowaną do pełnienia tej funkcji (wykwalifikowaną), w mniejszym stopniu pracowitą (13,3%) i nie musi być zdecydowana (5,7%), aktywna (5,3%), odpowiedzialna (5,0%) czy bezstronna (3,8%). Urzędnicy nie cenią u radnych takich cech, jak zdecydowanie (0%), aktywność (0,7%), odpowiedzialność (4,6%) czy uczciwość (9,6%). W dokonanej samoocenie cech radnych stwierdzili oni, że najmniej cenią u siebie i innych radnych odpowiedzialność (4,5%), zdecydowanie (5,2%), bezstronność (6,8%) i pracowitość (8,1%).

Respondenci wskazali następujące cechy radnego:

1. **Dbłość o dobro mieszkańców** – cechę tę wymienili przede wszystkim najmłodszy urzędnicy z grupy wiekowej 20–24 lata (35,4%) i pracujący na stanowisku specjalisty i starszego specjalisty (34,2%). Następnie – radni z grupy osób mających zawód wyuczony: robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, także operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń oraz przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy (33,3%) oraz wykonujący zawód pracownika usług i sprzedawcy (31,8%) i radni będący na emeryturze (31,3%). Nie wskazali tej cechy radni z najmłodszej grupy wiekowej. Najmniejszy odsetek wskazań tej cechy był w grupie mieszkańców o stażu pracy 5–10 lat (13,8%), radnych wykonujących zawód pracownika biurowego (13%), urzędników mających staż pracy



**Cechy radnych wskazane przez respondentów\***

Cechy radnego		Cechy wskazane przez respondentów					
		mieszkańcy (M)		urzędnicy (U)		radni (R)	
		liczba	procent	liczba	procent	liczba	procent
Uczciwy		414	17,8	179	9,6	89	10,4
Wykwalifikowany		413	17,8	326	17,5	104	12,1
Pracowity		309	13,3	342	18,4	70	8,1
Dobry kontakt z mieszkańcami		286	12,3	275	14,8	139	16,2
Aktywny		124	5,3	13	0,7	90	10,5
Zdecydowany		132	5,7	0	0	45	5,2
Dbający o dobro mieszkańców		443	19,0	437	23,5	225	26,2
Bezstronny		89	3,8	204	11,0	58	6,8
Odpowiedzialny		116	5,0	85	4,6	39	4,5
Ogółem	liczba osób	1433	100	944	100	469	100
	liczba wskazanych cech	2326		1861		859	
	wskazane cechy w przeliczeniu na osobę	1,62		1,97		1,83	

\* Cechy pogrupowano metodą ekspercką

Źródło: Na podstawie badań.

na swoim stanowisku do 1 roku i radnych o stażu pracy w ogóle 5–10 lat (16,5%). Można przyjąć, że wśród osób wskazujących tę cechę częściej występowały kobiety urzędniczki i mieszkańcy, a wśród radnych mężczyźni. Wraz z wiekiem i stażem pracy wśród radnych i mieszkańców rośnie odsetek wskazań tej cechy. Urzędnicy o stażu pracy ogółem powyżej 20 lat częściej wskazują tę cechę niż urzędnicy o niższym stażu pracy i w wieku poniżej 34 lat.

2. **Kwalifikacje** – cenią je u radnych przede wszystkim urzędnicy pracujący w ogóle (23,3%) i na obecnym stanowisku poniżej 1 roku (22,9%) i powyżej 30 lat (21,3%) oraz pracujący w gminach wiejskich (19,6%). Kwalifikacje u radnych najniżej cenią najmłodszy radni oraz mający zawód wyuczony robotnika przemysłowego i rzemieślnika, także operatora i monterów maszyn i urządzeń (0%), radni z wykształceniem zasadniczym zawodowym (2,6%) i mający staż pracy 1–5 lat (3,1%). W grupie mieszkańców najniżej cenią kwalifikacje rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (10,3%) oraz robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (12,8%). Trzeba podkreślić, że wraz z wyższym wykształceniem wśród mieszkańców i radnych bardziej ceni się kwalifikacje wśród radnych. Wśród urzędników we wszystkich grupach wykształcenia podobnie wskazano kwalifikacje.

3. **Uczciwość** – cechę tę wskazali przede wszystkim mieszkańcy pracujący jako operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń (23,9%), także robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (23,4%) oraz ze stażem 5–10 lat (20,3%). Nie cenią uczciwości u radnych przede wszystkim najmłodszy radni (0%) oraz w wieku 30–34 lat i emeryci (4,3%).
4. **Pracowitość** – wskazali ją przede wszystkim urzędnicy pracujący na stanowisku radcy prawnego, głównego specjalisty, głównego specjalisty ds. BHP (25,3%) oraz starszego specjalisty i specjalisty (23,7%). Także urzędnicy pracujący w obecnym urzędzie 10–20 lat (21,2%) i 20–30 lat (20,1%) oraz o stażu pracy 20–30 lat (21,2%) i 10–20 lat (19,2%). Pracowitość wskazali także radni wykonujący zawód robotnika przemysłowego i rzemieślnika, także operatora i montera maszyn i urządzeń (22,6%). Można przyjąć, że z wyjątkiem urzędników, wśród których osoby z wyższym wykształceniem (19,1%) częściej niż ze średnim wykształceniem (16,9%) wskazały tę cechę, w pozostałych grupach osoby o niższym statusie wykształcenia częściej wskazywały tę cechę niż z wykształceniem wyższym. Wśród radnych, w grupie specjalistów (przede wszystkim nauczycieli) nie ceni się pracowitości (4%) w odróżnieniu do zawodów związanych z wykonywaniem czynności mających wymiar pracy fizycznej.
5. **Dobry kontakt z mieszkańcami** – kwestię tę częściej wskazują mieszkańcy gmin wiejskich (16,9%) niż miejsko-wiejskich (9,8%) i miejskich (12,1%). Można zaobserwować wśród mieszkańców oraz radnych, że wraz z wiekiem rośnie częstość wskazań tej cechy. Odwrotnie jest wśród urzędników, tu wraz z wiekiem oraz stażem w ogóle i stażem na stanowisku maleje wielość wskazań tej cechy u radnych. Cechę tę częściej wskazują radni pełniący funkcje w radzie niż szeregowi radni, jednocześnie wraz ze statusem wykształcenia radnych rośnie wielość wskazań tej cechy.
6. **Bezstronność** – cechę tę wskazali przede wszystkim radni reprezentujący zawód wyuczony pracowników biurowych (21,4%). Jednak to przede wszystkim urzędnicy wymieniali opinie, że radni powinni być bezstronni. Bezstronność wskazują przede wszystkim urzędnicy z gmin miejsko-wiejskich (14,3%) i miejskich (12,8%), co ósmy w wieku 25–34 lata, kierownicy referatów (12,7%) i inspektorzy (11,4%) oraz ze stażem pracy ogółem od 5 do 10 lat (14,2%) i 10–20 lat (11,8%). Można zauważyć, że na bezstronność zwracają uwagę przede wszystkim respondenci ze wszystkich badanych grup mieszczący się w środkowych grupach wiekowych i stażu pracy. Bezstronność nie jest cechą, którą cenią radni o najniższym stażu pracy i z najniższej grupy wiekowej oraz z wykształceniem z obszaru przedstawicieli władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy. Nie wskazali tej

cechy też mieszkańcy wykonujący zawód operatora i monterów maszyn i urządzeń.

7. **Aktywność** – radni powinni być aktywni w ocenie przede wszystkim samych radnych wykonujących zawód pracownika biurowego (17,4%) oraz pracownika usług i sprzedawcy i technika i innego średniego personelu (13,6 i 13,3%) oraz mających staż pracy od 1 do 5 lat (15,6%) i z gmin wiejskich (11,6%). Wśród radnych można stwierdzić, że wraz ze wzrostem wykształcenia maleje odsetek wskazań tej cechy od 13,2% przy wykształceniu zasadniczym zawodowym do 8,4% przy wyższym wykształceniu. Podobna zależność występuje w przypadku statusu gminy, bowiem radni z gmin wiejskich (11,6%) , następnie gmin miejsko-wiejskich (9,7%) i dopiero miejskich (9,1%) wskazali tę cechę. Wśród opinii mieszkańców trzeba wskazać tych z grupy wiekowej 20–30 lat (9,9%) i z wykształceniem wyższym (6,9%) jako najczęściej wskazujących tę cechę. W grupie tej odmiennie niż wśród radnych najwięcej wskazań mieli mieszkańcy miast (5,8%) i na końcu gmin wiejskich (3,7%). Cechy tej nie wskazywali mieszkańcy będący przedstawicielami władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy oraz w niewielkim stopniu urzędnicy, stąd dla nich aktywność radnych nie jest cechą istotną.
8. **Odpowiedzialność** – na odpowiedzialność zwracają uwagę urzędnicy pracujący na stanowisku radcy prawnego, głównego specjalisty i głównego specjalisty ds. BHP (16,3%) oraz naczelnika (kierownika, dyrektora) wydziału (biura, departamentu) (jednostki równorzędnej) i rzecznika prasowego (8,5%). Wśród radnych spada odsetek wskazań tej cechy wraz z wykształceniem – od 7,9% z wykształceniem zasadniczym zawodowym do 3,2% z wykształceniem wyższym. Wśród mieszkańców wzrasta wskazanie tej cechy zależnie od statusu gminy od 3,4% w gminie wiejskiej do 5,3% w gminie miejskiej.
9. **Zdecydowanie** – urzędnicy nie wskazali tej cechy jako mającej znaczenie przy wyborze radnego i pełnieniu przez niego funkcji. Pozostałe grupy cechę tę wymieniały sporadycznie i trudno jest wskazać jakiegokolwiek współzależności.

## Zakończenie

Przeprowadzone badania wskazały na zacieranie się różnic między poszczególnymi badanymi grupami w ocenie cech, jakie powinni mieć lokalni parlamentarzyści – radni gmin. Można postawić pytanie, w związku z niewielką

liczbą wskazań poszczególnych cech u radnych przez respondentów, o percepcję respondentów, ale też o wiedzę radnych, mieszkańców i urzędników o tym, kim powinni być radni. W ocenie badanych radnym powinna być osoba, która przede wszystkim dba o dobro mieszkańców, jest wykwalifikowana, pracowita i uczciwa. Tak nakreślony model czy wzorzec radnego przez respondentów nawiązuje do opinii i zachowań tkwiących w polskiej tradycji. Musi jednak zastanawiać wskazywanie cechy, jaką są kwalifikacje, przede wszystkim przez osoby z wyższym wykształceniem i jednocześnie cechy, jaką jest pracowitość, przez osoby wykonujące prace proste (głównie pracowników fizycznych czy rolników). Występuje tu zależność podobna do wykazanej w wyniku badań prowadzonych w latach 2006–2011, w której radni rolnicy dominujący w składach rad gminnych stwierdzają, że w radach jest za dużo nauczycieli. Nauczyciele zaś, będąc drugą co do liczby grupą zawodową w radzie, stwierdzają, że za dużo jest rolników [por. Kozłowski 2012]. Czy w związku z tym wskazane cechy radnych nie są przede wszystkim cechami, które mają sami respondenci – zatem radnymi powinny być osoby podobne do respondenta: dla nauczyciela osoba z wyższym wykształceniem, a dla robotnika czy rolnika osoba pracowita? Można postawić pytanie, w związku z nadreprezentacją wśród radnych pracowników samorządowych i w ogóle pracowników sektora publicznego, czy cechy obserwowane wśród radnych są zbieżne z oczekiwanymi, stąd wskazanymi w zaprezentowanych wynikach badań. Można też zadać pytanie o świadomość i kulturę polityczną respondentów – brak wiedzy o samorządzie sprawia, że respondenci nie rozumieją pozycji lokalnego parlamentu i odnoszą go do czasów rad narodowych. Nie rozumieją, że rada zarządza związkiem publicznoprawnym, który ponosi odpowiedzialność za skutki swoich decyzji – stąd mieszkańcy, dokonując złego wyboru, sami nakładają na siebie skutki złego zarządzania. Czy mieszkańcy to rozumieją? Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie powinno się stać przyczynkiem do dalszych badań nad demokracją w wymiarze municypalnym.

Stworzony w Polsce w minionych 25 latach system samorządu terytorialnego, w pierw gmin, a następnie powiatów i województw, miał zmierzać przede wszystkim do zbudowania nowego systemu zarządzania we wszystkich sferach życia publicznego. Podstawą tego było dążenie do odbudowania wpływu obywateli na państwo i w jego obrębie na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Zwiększenie tego wpływu miało być gwarancją podniesienia efektywności wykorzystania zasobów sektora publicznego, szczególnie zasobów ludzkich i finansowych. Jednak aby przeciwdziałać zjawiskom niekorzystnie wpływającym na zarządzanie samorządem, konieczne jest skuteczne sprawowanie

kontroli nie tylko przez radę gminy czy powiatu, ale przede wszystkim przez obywateli. Cechy radnych wskazujące na brak kwalifikacji i wiedzy o tym, co dzieje się w ich otoczeniu, oraz brak współdziałania z obywatelami w celu wykonywania zadań mających dla nich podstawowe znaczenie stanowi o ubezwłasnowolnieniu rady samorządu terytorialnego i oddaniu władzy organowi wykonawczemu. Brak bezstronności i zaangażowania w realizację zadań mających znaczenie dla mieszkańców, a nie wybranych grup nacisku przesuwają ośrodek władzy do organu wykonawczego. Analizując dotychczasowe składy rad, można doszukać się w jego składzie wielu radnych, których najczęściej pozycja zawodowa zależy od osób pełniących najważniejsze funkcje w samorządach gmin, powiatów czy województw (w radach samorządów gminnych zasiadają przede wszystkim pracownicy sektora publicznego, czyli osoby, które powinny być kontrolowane przez organy samorządowe). Niejednokrotnie radni są jednocześnie dla siebie organami stanowiącymi prawo, wykonawcami tego prawa i kontrolującymi jego realizację. Przeciwdziałanie temu może się dokonać wraz ze zmianą prawa wyborczego (ograniczenie biernego prawa wyborczego pracownikom samorządowym w wyborach samorządowych) oraz wzrostem świadomości i kultury politycznej obywateli przejawiającej się w podejmowaniu decyzji o wyborze osób mających pożądane cechy.

Dlatego wykształcenie będące podstawą kwalifikacji, doświadczenie w pracy publicznej i zaufanie mieszkańców wypracowane latami akceptowanych zachowań w życiu publicznym i środowisku zamieszkania powinny decydować o udziale w składzie lokalnej elity rządzącej.

## Bibliografia

- Bjerke, B., 2004, *Kultura a style przywództwa*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Hübner, D., 2010, *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI w.? Jak zapewnić ciągłość i horyzontalność rządzenia oraz partycypację obywatelską*, w: *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?: V Kongres Obywatelski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Kaliński, M., 2011, *Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, nr 5.
- Kozłowski, A.J., 2012, *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Kozłowski, A.J., Czaplicka-Kozłowska, I.Z., 2010, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane problemy*, Pracownia Wydawnicza ElSet, Olsztyn.

Kubik, K., 2002, *Kultura pracy menedżera*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.  
*Rocznik statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego 2012*, Urząd Statystyczny w Olsztynie.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 roku w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, DzU., poz. 1145.

Witkowski, W., 2007, *Historia Administracji w Polsce 1764–1989*, PWN Warszawa.