

Kozłowski, Andrzej J.

**Samorząd terytorialny a demokracja w
makroregionie północno-wschodnim
Polski : wybrane zagadnienia**

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 9, 215-231

1995

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Samorząd terytorialny a demokracja w makroregionie północno-wschodnim Polski

Wybrane zagadnienia

Wynikiem obrad „Okrągłego stołu” była zgoda ówczesnej koalicji rządzącej na utworzenie w Polsce, w miejsce rad narodowych, samorządów terytorialnych. W opinii wielu polityków, szczególnie związanych z centroprawicą parlamentarną, utworzenie samorządów terytorialnych stało się nieodwracalnym faktem zmierzającym do wdrożenia w wymiarze lokalnym, zasad demokracji. Utworzenie samorządu było niewątpliwie jednym z największych sukcesów ruchu „Solidarnościowego”, a znaczenie tego faktu ma swój szczególny wymiar społeczny, polityczny i ekonomiczny. W samorządzie terytorialnym spełniło się dążenie ludzi do oddzielenia zadań i uprawnień pomiędzy państwem i społeczeństwem. Państwo poczęło oddawać to wszystko, czym z natury swej zająć się powinni bezpośrednio obywatele, zaś zająć tym tylko, do czego pierwotnie zostało stworzone. Jeszcze dzisiaj, szczególnie ze strony PSL-u, głoszone są opinie przeciwstawiające się procesowi przekazywania społecznościom lokalnym nowych uprawnień – jest to widoczne głównie w dyskusji o samorządowych powiatach. Od 8 marca 1990 roku, zatem od uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, mija dopiero 6 lat, półtorej kadencji rad samorządowych. Budowanie samorządów, kształtowanie struktur samorządowych, edukacja obywatelska społeczności lokalnych, dokonywała się w okresie transformacji, kryzysu obejmującego wszystkie dziedziny życia społeczeństwa i państwa. W ruinach legło wiele wartości, dotychczas uznawanych wzorców i zasad. Transformacja objęła swoim zasięgiem wszystko, także życie rodzinne. Samorządy, dysponując własnymi środkami, rozpoczęły proces przywracania wykreowanych przez socjalizm wartości. Widoczny staje się proces odbudowywania rodziny, szczególnie przywrócenia jej funkcji wychowawczej. Na tej drodze likwidacja niepotrzebnych żłobków, przedszkoli i szkół jest

suwerenną decyzją lokalnych społeczności i zmierza nie tylko do podniesienia efektywności gospodarowania środkami finansowymi, ale także kształtowania w innym niż dotychczas wymiarze więzi lokalnych i rodzinnych.

Przekazanie samorządom – społecznościom lokalnym uprawnień, nakładało obowiązek racjonalnego, zgodnego z interesem nie tylko państwa ale i miejscowej ludności, decydowania o ważnych sprawach ludzi. Czynić to musieli najczęściej ludzie, dla których samorząd terytorialny był czymś abstrakcyjnym. W gminach nie pękły jeszcze powiązania i wpływy byłych funkcjonariuszy partyjnych i państwowych, oni to przede wszystkim chcieli kreować nowy układ. Jeżeli musieli odejść, to robili wszystko, aby wykazać nieudolność nowych rządzących, podburzali i przeszkadzali – często skutecznie. W niewielkiej tylko liczbie gmin proces tworzenia nowych struktur przebiegał bez większych emocji i konfliktów.

Interesującym w tym względzie wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie, kim są ci pierwsi, ci, którzy podjęli się roli prekursorów polskiej demokracji lokalnej. W prowadzonych przez autora badaniach wśród pracowników i działaczy samorządowych dominują osoby, które bezpośrednio uczestniczą w pracach samorządów, zatem są to ludzie znający przynajmniej podstawowe zasady funkcjonowania organów gminnych. Zapewne opinie przeciętnych uczestników tych przemian, z racji na niedostateczną wiedzę, byłyby inne. Musi upłynąć wiele lat, aby wszyscy nauczyli się samorządów i zrozumieli czym są dla nich. Aby tak się stało, potrzebna jest szeroka edukacja we wszystkich szkołach i uczelniach. Podjęta próba jest tylko dotknięciem wielkiego problemu, jakim są przemiany w społecznościach lokalnych. Temat ten od wielu lat, od 1984 roku, absorbuje uwagę autora i należy sądzić, że z każdym rokiem wnosić będzie nowe informacje o kształtującej się demokracji w wymiarze municypalnym.

Skład lokalnych elit rządzących

Bardzo często pojawiają się poglądy wskazujące, że naszymi reprezentantami w organach przedstawicielskich (radach samorządu terytorialnego, parlamencie) winni być ludzie kompetentni, tzn. tacy, którzy posiadają wiedzę, doświadczenie, potrafią podejmować decy-

zje, bronić naszych interesów itp. Chcielibyśmy, aby nasi przedstawiciele pracowali społecznie i za swoją pracę nie pobierali żadnych pieniędzy. Uważamy najczęściej, że wszelkie zło jest wynikiem błędów popełnianych przez rządzących. Dlatego lubimy formułować opinie, sądy i wskazywać receptę na poprawę obecnej – jak zawsze – „złej sytuacji”. Najczęściej nie znamy osób, które niejako w naszym imieniu podejmują decyzje, nie znamy ich na tyle, aby w sposób jednoznaczny formułować o nich opinie. Często też nie znamy zasad i mechanizmów funkcjonowania organów zarządzających sprawami lokalnymi i państwowymi.

W prowadzonych badaniach poproszono respondentów o określenie składu osobowego lokalnych elit rządzących, zatem wskazanie osób, organizacji i instytucji, które mają wpływ na sprawy dziejące się w samorządach terytorialnych. Chodzi zatem o podmioty, które nie tylko formalnie uczestniczą w kształtowaniu decyzji mających wpływ na rozwiązywanie żywotnych problemów lokalnych.

Respondenci wykazali, że lokalne elity rządzące tworzą (kolejno wskazano w proc.):

1. Przewodniczący zarządu	38
2. Przewodniczący rady	21
3. Radni	15
4. Zarząd	11
5. Ksiądz (miejscowy proboszcz)	13
6. Przedsiębiorcy prywatni	5
7. Wojewoda	4,2
8. Kierownicy instytucji organizacji, zakładów pracy; nauczyciele, lekarze, „Solidarność”	3,6

W sumie respondenci wymienili aż 76 różnych osób, instytucji i organizacji, które w ich przekonaniu tworzą elitę rządzącą w ich środowisku. Z niewielkimi różnicami pokrywa się to z wynikami odpowiedzi na pytanie, o wpływie osób na sprawy dziejące się w radzie i urzędzie samorządu terytorialnego (zob. dalej).

Wpływ osób i instytucji na podejmowanie decyzji w samorządach terytorialnych

Ustawa o samorządzie terytorialnym określa prawa i obowiązki poszczególnych organów, osób i instytucji działających w strukturze samorządów terytorialnych oraz mających bezpośredni wpływ na ich funkcjonowanie. Oczywiście przede wszystkim określa uprawnienia społeczności lokalnych, także obowiązki, w organizowaniu i rozwiązywaniu istotnych spraw o znaczeniu gminnym. Społeczność gminna wedle własnej woli, ale w zgodzie z prawem państwowym kształtuje składy osobowe instytucji przedstawicielskich – ma też wpływ na kształtujące się w praktyce relacje między instytucjami samorządowymi a niektórymi organizacjami, organami, instytucjami i osobami w otoczeniu. W jakiejś mierze (przytoczenie tego wydaje się szczególnie interesujące) przykładem wskazującym na wpływ społeczności lokalnej na kształtowanie relacji z otoczeniem może być ustanowienie gminnego święta w Goworowie (woj. ostrołęckie) w dniu odpustu w miejscowej parafii – jest to interesujący fakt z I kadencji samorządu terytorialnego. Społeczność lokalna może bezpośrednio, bez potrzeby skorzystania z organów przedstawicielskich, zaangażować się w ustanowienie określonej relacji z otoczeniem – przykładem mogą być demonstracje na poligonie wojskowym w Ślubowie (woj. ciechanowskie).

Jednak kwestia bezpośredniego udziału społeczności lokalnych w rozstrzyganiu istotnych i interesujących ją spraw nie jest przedmiotem tego opracowania – z pewnością byłoby to ciekawym materiałem do badań i analiz. W prowadzonych przez autora badaniach zadano respondentom pytanie, jaki praktyczny wpływ na to, co dzieje się w radzie gminy i urzędzie, mają wymienione poniżej osoby lub organizacje (wyniki prezentuje poniższa tabela).

Tabela nr 1

Wpływ osób i organizacji na sprawy dziejące się w radzie i urzędzie gminy
(odpowiedzi całej populacji w proc.)
ilość osób – 992 (100 proc.)

(Brakujące do 100 proc. to osoby, które nie wyraziły opinii lub nie udzieliły odpowiedzi.)

grupy, instytucje i osoby	b. duży i duży wpływ	pewien wpływ	b. mały i mały wpływ
1. Przewodniczący zarządu (wójt, burmistrz, prezydent)	81,2	8,3	4,0
2. Zarząd gminy (miasta)	74,2	12,9	6,0
3. Rada gminy	71,8	14,7	6,4
4. Przewodniczący rady	53,3	21,4	13,7
5. Skarbnik	42,5	31,9	19,2
6. Sekretarz urzędu gminy	38,3	31,9	19,2
7. Wpływ osoby ankietowanej	28,1	24,2	24,2
8. Wojewoda	12,3	22,6	45,3
9. Organizacje wywodzące się z „Solidarności”	10,9	15,9	47,4
10. Dyrektor wydziału w urzędzie wojewódzkim	9,1	17,1	50,6
11. Proboszcz miejscowej parafii	7,2	15,3	51,4
12. Wicewojewoda	5,6	18,8	52,0
13. Organizacje wywodzące się z byłej PZPR, ZSL	4,8	8,1	55,1

W odniesieniu do samorządu terytorialnego i prawnych zasad jego funkcjonowania, najważniejszym organem gminnym jest niewątpliwie „RADA GMINY” składająca się zazwyczaj z kilkudziesięciu osób (w przeciętnych gminach wiejskich liczba ta mieści się w granicach 20-30 osób)¹. Jest to organ stanowiący, wybierany przez społeczność gminną na 4-letnią kadencję. Radni (rada gminy) ze swojego grona wybierają organ wykonawczy „ZARZĄD GMINY”. Na czele rady stoi przewodniczący, zaś na czele zarządu stoi przewodniczący zwany (w zależności od siedziby urzędu) wójtem, burmistrzem lub prezydentem. W polskiej tradycji bardzo głęboko tkwi pozycja wójta (Mikołaja Reja „Krótka rozprawa między ... Panem, Wójtem a Plebanem” z 1543 roku, „Chłopi” Reymonta). Pomimo regulacji prawnej, w ludzkiej świadomości, także świadomości samych rządzących – elit lokalnych, wójt szczególnie odbierany jest jako osoba w gminie najwięcej mogąca, mająca największy wpływ na sprawy dziejące się w gminie. A przecież wójt jest tylko przewodniczącym organu wykonawczego i kierownikiem zakładu pracy, przełożonym-szefem pracowników komunalnych. Jako radny (najczęściej bowiem nim jest), uczestniczy w kreowaniu decyzji, uchwała

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

je, jako przewodniczący zarządu odpowiada za ich realizację – sam nie mogąc praktycznie decydować.

To właśnie literatura, przez wieki przekazywana tradycja oraz, w ostatnich latach, tęsknota za samodzielnym decydowaniem o sprawach lokalnych sprawiły, że wójt jest postacią w świadomości społecznej mającą największy wpływ na najbliższe otoczenie. Wskazują na to zaprezentowane wyżej wyniki badań ankietowych, po raz kolejny uzasadniające tezę, że społeczny i kolektywny organ wykonawczy odrzucany jest przez społeczności lokalne – zaś aprobuje się jednoosobowy organ wykonawczy, w tradycji polskiej utożsamiany z wójtem. Należy jednak podkreślić że zgodnie z wolą ustawodawcy najwyższym organem gminy jest RADA. Jej wpływ na sprawy dziejące się w środowiskach lokalnych winien być największy, bowiem w jej kompetencjach leży między innymi:

- uchwalanie statutu gminy;
- wybór i odwołanie zarządu (stąd również wójta) oraz określanie głównych zadań temu organowi;
- powoływanie i odwoływanie skarbnika i sekretarza w gminie;
- uchwalanie budżetu, przyjmowanie sprawozdania z jego wykonania;
- stanowienie prawa lokalnego;
- określanie wysokości podatków lokalnych;
- kontrolowanie działalności zarządu i podporządkowanych mu jednostek.²

ZARZĄD jest zaś organem wykonawczym gminy. Wójt lub burmistrz, jak głosi art. 31 ustawy o samorządzie terytorialnym³, organizują pracę zarządu, kierują bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentują ją na zewnątrz. Tylko w sytuacjach nie cierpiących zwłoki, gdy istnieje zagrożenie interesu publicznego, wójt lub burmistrz podejmują czynności należące do kompetencji zarządu. Kompetencje te są jednak ograniczone do spraw ściśle określonych. Przewodniczący zarządu jest natomiast kierownikiem urzędu, stąd przełożonym skarbnika i sekretarza – chociaż, jak zostało to wcześniej wskazane, ostateczne decyzje o ich odwołaniu lub powołaniu podejmuje rada na wniosek przewodniczącego zarządu.

² Por. art. 18 Ustawy (...) o samorządzie terytorialnym.

³ Tamże, art. 31.

W 1990 roku w kampanii wyborczej do rad samorządu terytorialnego, zatem w czasie odchodzenia od scentralizowanego systemu zarządzania sprawami lokalnymi, bardzo często pojawiały się poglądy wskazujące na potrzebę ustanowienia dużych liczebnie organów gminnych. Wiele opinii zmierzało do ustanowienia rad liczebnie takich samych, jak rady narodowe oraz społecznych organów wykonawczych, stąd zarządów też odpowiednio dużych. Niewątpliwie była to chęć odejścia od praktyk z lat minionych, kiedy to system scentralizowany określał, że największy wpływ na sprawy dziejące się w urzędach gmin i miast mieli wojewodowie oraz partie polityczne, szczególnie PZPR i ZSL (ta ostatnia w gminach wiejskich). Podobieństwem opinii z lat 80-tych i obecnie jest to, że elity rządzące w gminach wpływ partii politycznych stawiają poniżej wpływu organów administracji – organów wykonawczych. Wtedy to decyzje w istotnych sprawach dla gminy zapadały przede wszystkim w komitetach partyjnych. Kilka osób na szczeblu centralnym, dysponując całym aparatem państwowym i partyjnym, wykorzystując budżet, jako instrument realizacji swoich celów, określało zadania wszystkim szczeblom struktury państwowej. Tym samym komitety wojewódzkie i gminne PZPR oraz wojewodowie, naczelnicy i aparat partyjny (także ZSL i SD) swoje decyzje podporządkował racjom określonym na wyższych szczeblach.

W okresie socjalizmu respondenci (głównie pracownicy administracji państwowej) uznali, że organ społeczny, jakim jest rada narodowa (gminna czy wojewódzka), nie ma żadnego wpływu na sprawy dziejące się w otoczeniu. W gminach i miastach (jednostkach podstawowych w strukturze podziału terytorialnego kraju) wpływ na sprawy dziejące się w otoczeniu miały osoby pracujące w gminie (naczelnicy i ich zastępcy, sekretarze urzędów, organizacje partyjne w urzędach i rady pracownicze) oraz działacze partyjni skupieni w organach gminnych PZPR (także ZSL)⁴.

Z tabeli nr 1 wynika, że wpływ rady samorządu terytorialnego jest zdecydowanie wyższy niż rady narodowej – jest to kolejny dowód na to, że samorząd jest instytucją w dużej mierze samodzielną, wykonującą zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadającą

⁴ Zob. A.J. Kozłowski, „Kadra kierownicza administracji państwowej”, OTN 1991, s. 69 i nast.

osobowość prawną oraz samodzielność chronioną przez sąd.⁵ Prawie 72 proc. respondentów w radzie dostrzega instytucję mającą największy wpływ na sprawy dziejące się w ich gminach. Interesujące jest, że najbardziej o tym przekonani są przewodniczący rad, najmniej – sami radni. Przewodniczący rad uważają, że największy wpływ na sprawy dziejące się w radzie (stąd podejmowane tam decyzje i tym samym sprawy gminne) i urzędzie mają przewodniczący zarządów i tym wyróżniają się wśród pozostałych badanych grup. Tylko kilka osób wśród badanych stwierdziło, że wpływ wójtów i burmistrzów jest mały lub bardzo mały. Prawie 60 proc. przewodniczących rad i zarządów stwierdziło, że ich wpływ jest też duży – wyraźnie wyróżniają się tą opinią wśród innych badanych grup. Przykładem może być to, że na trzecim miejscu są radni, wśród których tylko prawie co czwarty twierdzi, że ma wpływ na sprawy dziejące się w radzie lub urzędzie. Najmniejszy wpływ, w ocenie respondentów, mają nieetatowi członkowie zarządu, tylko 14 proc. uważa, że ich wpływ jest duży lub bardzo duży. Przewodniczący rad, jako jedyni, wskazali, że wpływ rady (organu stanowiącego) jest większy niż wpływ zarządu (organu wykonawczego). Przewodniczący zarządów zdecydowanie wyższy wpływ widzą wśród wójtów i burmistrzów i zarządów niż rad i ich przewodniczących.

Reasumując, można stwierdzić rosnący udział organów wybieranych przez społeczności lokalne w kreowaniu lokalnej polityki. Tym samym decydujący jest wpływ samorządów w rozwiązywaniu spraw mających istotne znaczenie dla miejscowej ludności. Tym różni się obecny system zarządzania sprawami lokalnymi od systemu centralnego sterowania państwem. Jest to postrzegane przez rządzące elity lokalne i następuje tu zmiana świadcząca o stałym umacnianiu demokracji lokalnej.

Cechy decydujące o awansie społecznym i politycznym

Do 1989 roku awans w administracji państwowej określony był zasadami zawartymi przede wszystkim w „Głównych założeniach polityki kadrowej PZPR”⁶. Oceniając sam dokument można odnieść wrażenie o dążeniu do racjonalizacji polityki kadrowej, zatem do

⁵ Por. art. 2 „Ustawy (...) o samorządzie terytorialnym...”

⁶ Por. A.J. Kozłowski „Kadra...”

awansowania, głównie osób wyróżniających się dobrymi rezultatami w pracy, „ludzi zdolnych, ideowych i pracowitych”⁷. Przeglądając dalej ten dokument, można wyczytać, że w ramach ruchu kadrowego winni być awansowani ludzie mający właściwe kwalifikacje.

Pod koniec 1988 roku w Mierkach k/Olsztynka odbyło się spotkanie koalicyjne (PZPR, ZSL i SD) służb nadzorujących realizację polityki kadrowej z przedstawicielami organizacji i instytucji społecznych (m.in. PRON, OPZZ, organizacje katolickie) oraz osobami naukowo zajmującymi się problemami polityki kadrowej. Wtedy to podjęto próbę zmiany zasad polityki kadrowej, tzn. takiego ukształtowania zasad, aby w większym stopniu do stanowisk kierowniczych dopuścić osoby nie należące do żadnej partii politycznej. Opracowany dokument, pod przewodnictwem ówczesnego wicepremiera Patorskiego, miał trafić do Sejmu. Późniejsze wydarzenia wprowadziły inne, nowe zasady polityki kadrowej. Pomimo iż generalnie nie uległy one zmianie w praktyce, to zmienił się jednak naczelny kreator tej polityki. Stąd, posługując się opiniami zaprezentowanymi w badaniach prowadzonych przez autora od 1984 roku, można określić następujące etapy w polityce kadrowej, bądź precyzyjniej, w zasadach awansowania osób na stanowiska kierownicze:

- przed 1989 rokiem decydowała zasada nomenklatury, tzn. podstawowym kryterium awansowania było uzyskanie pozytywnej opinii (akceptacji) odpowiedniego komitetu PZPR, przynależność do PZPR miała wpływ na awans;
- w ramach koalicji PZPR, ZSL i SD dzielono stanowiska to jest-widoczne w analizie przynależności partyjnej kierowników w administracji państwowej w woj. ostrołęckim⁸;
- po 1989 roku politykę kadrową w dużej mierze podporządkowano ustaleniom „Okrągłego stołu”, przy czym kierownikom administracji centralnej i wojewódzkiej zezwolono, również dzięki przejściowym regulacjom prawnym, na kreowanie własnej polityki kadrowej;
- podstawowym kryterium polityki kadrowej, tuż po zmianie transformacyjnej, stała się przynależność do „Solidarności” i działalność opozycyjna;

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

- w późniejszych latach kolejne rządy, poprzez swoich ministrów i wojewodów, realizowały własną politykę kadrową, w której przynależność partyjna miała większe lub mniejsze znaczenie;
- w ostatnich latach, jak wskazują na to respondenci, odnowiła się w polityce kadrowej zasada nomenklatury.

Analizując zasady polityki kadrowej, warto przytoczyć szczególnie ważne w tej sprawie opinie:

I. Max Weber w ramach opisanego systemu panowania legalnego stworzył model funkcjonariusza biurokratycznego, który:

- jest człowiekiem wolnym, zatrudnionym na podstawie umowy;
- sprawuje władzę na podstawie bezosobowych reguł, zaś lojalność odnosi się tylko do wiernego wykonywania oficjalnych obowiązków;
- mianowany na stanowisko z racji posiadanych kwalifikacji;
- zatrudniony jest na pełnym etacie;
- jest regularnie opłacany, a o perspektywach kariery zawodowej decydują bezosobowe prawa;

Twierdził też, że o awansie powinny decydować przede wszystkim kwalifikacje i staż pracy.

II. Lenin w wygłoszonym 19 marca 1919 roku referacie, stwierdził: „Istnieć bez tego aparatu nie możemy, wszystkie gałęzie administracji stwarzają potrzebę takiego aparatu. (...) Stary biurokratyczny element rozpędziliśmy, przetrząsnęliśmy, a potem zaczęliśmy znów kierować go na nowe stanowiska. Carscy biurokraci zaczęli napływać do instytucji radzieckich i krzewić biurokracyzm, przemalowując się na komunistów i dla ułatwienia sobie kariery zdobywać legitymacje członków RKP. Tak więc wypędziliśmy ich przez drzwi, a oni włączają oknem”.⁹

Wraz z przejściem władzy w Polsce przez obóz komunistyczny i potrzebą budowania administracji nowego typu w ramach państwa wzorowanego na modelu radzieckim, podjęto próbę przebudowy administracji w jej składzie osobowym.

Dawna kadra urzędnicza, kształtująca swoją postawę w okresie międzywojennym, dążąca do zachowania starego ładu polityczno-ekonomicznego, z dużą rezerwą patrząca na nowych sojuszników Polski, w niewielkiej tylko liczbie nadawała się do wprowadzenia rewolucyjnych przemian w Polsce. Dawne szeregi administracji zastąpione zostały

⁹ Za A.J. Kozłowski, „Kadra...”

osobami wywodzącymi się z klas najniższych, robotnikami i chłopami. Dawali oni gwarancję, że ich praca i dążenia zgodne będą z polityką nowej władzy. Szeregami niedawnych robotników i chłopów zappełniło się wojsko, aparat bezpieczeństwa i milicja. Tym samym następował masowy proces awansu społecznego tych klas. Brak wykształcenia i doświadczenia nadrabiali oni ofiarnością i zapalem.

Zjawiska i procesy wskazane powyżej, miały i mają niewątpliwie wpływ na stan poglądów o polityce kadrowej, o zasadach w oparciu o które realizowana jest polityka awansów zawodowych, społecznych i politycznych.

W prowadzonych badaniach wśród elit rządzących w gminach, przedmiotem zainteresowania było także uzyskanie opinii od respondentów o tym, co ma ich zdaniem wpływ na awans polityczny i społeczny. Wyniki przeprowadzonych badań prezentuje poniższe zestawienie (uporządkowane w kolejności zależnej od uzyskanych odpowiedzi).

Tabela nr 2

Cechy decydujące o awansie społeczno-politycznym

(odpowiedzi całej populacji w proc.)

Liczba osób – 100 proc.

(Brakujące do 100 proc. to osoby, które nie wyraziły opinii lub nie udzieliły odpowiedzi)

cechy	w stopniu bardzo dużym i dużym	w stopniu średnim	w stopniu małym i bardzo małym	w ogóle nie ma wpływu
1. Zaradność życiowa	73,0	15,5	6,0	0,6
2. Znajomości	64,0	14,3	14,3	3,2
3. Wiedza i fachowość	60,9	16,1	17,2	2,8
4. Umiejętność współżycia z ludźmi	59,3	20,8	12,1	4,8
5. Spryt życiowy	55,5	25,8	15,2	6,5
6. Zdolność i inteligencja	55,0	21,0	15,8	4,4
7. Posiadanie wyższego wykształcenia	50,6	25,6	14,9	5,0
8. Pewność siebie	49,8	19,0	18,9	7,1
9. Pracowitość i obowiązkowość	49,4	16,5	20,8	9,1
10. Odwaga cywilna	46,1	21,0	15,8	4,4
11. Internowanie w okresie stanu woj.	39,1	13,1	21,8	20,6
12. Szczepienie, przypadek	33,3	20,0	32,8	9,1
13. Przynależność do „Solidarności”	31,4	14,7	30,4	18,8
14. Przynależność do organizacji wywodzących się z „Solidarności	30,8	16,9	27,8	19,0
15. Pomoc rodziny	27,9	16,7	33,5	15,9

W dalszej kolejności znalazły się cechy:

– łapówki 20,2 proc. odpowiedzi (w stopniu dużym i bardzo dużym);

– uczęszczanie do kościoła 19,4 proc.

oraz przynależność do różnych ugrupowań politycznych i społecznych, także uroda.

W prowadzonych przez autora badaniach, w latach 80-tych, uzyskany wynik niewiele odbiegał od zaprezentowanego powyżej. O awansie społeczno-politycznym nie decydują przede wszystkim takie cechy jak: wiedza i fachowość, zdolność i inteligencja czy posiadanie wyższego wykształcenia. Nie ma też decydującego wpływu pracowitość i obowiązkowość. Generalnie, osoby legitymujące się lepszym przygotowaniem zawodowym wypowiadają opinie, że wiedza i fachowość mają mały wpływ na awans. Przewodniczący rad, wśród których jest liczna grupa osób z wykształceniem średnim, wypowiada opinię, że największy wpływ na awans ma umiejętność współżycia z ludźmi. Pogląd ten jest bardzo interesujący, bowiem kwestią bezdyskusyjną jest to, że o wyborze na radnego przede wszystkim, a następnie przewodniczącego rady, decydują wyborcy, stąd umiejętność współżycia z ludźmi. Podstawowym kryterium wyboru, czy bardziej pełnienia funkcji z wyboru, jest aproba społeczna. Przewodniczący zarządów wskazują głównie na zaradność życiową (77,8), umiejętność współżycia z ludźmi, wiedzę i fachowość (74,1 proc.).

Wśród badanych grup wyróżniają się skarbnicy, których opinie o takich kryteriach jak: wiedza i fachowość, zdolność i inteligencja i pracowitość i obowiązkowość plasują się wyraźnie poniżej opinii pozostałych grup. Opinie te wymagają odrębnego zajęcia się tą kwestią.

Motywy podjęcia pracy w urzędzie lub objęcia funkcji w radzie

Bardzo interesujące, mając na względzie powyższe odpowiedzi, będzie poznanie motywów podjęcia pracy w samorządzie terytorialnym oraz czy praca ta ankietowanych satysfakcjonuje. Indagowani mogli wskazać dowolną liczbę motywów, którymi kierowali się podejmując pracę w urzędzie lub obejmując funkcję w radzie samorządu terytorialnego. Poniżej zaprezentowane są wyniki w kolejności uzyskanych wskazań w proc.:

1. Chęć dokonania zmian na lepsze	53 proc.,
2. Wyższy prestiż społeczny	28 proc.
3. Poprzednia praca była mniej interesująca	20 proc.,
4. Wyższe zarobki	20 proc.,
5. Chęć zmiany zawodu i rodzaju działalności	17 proc.,
6. Pierwsza praca	12 proc.,
7. Chęć decydowania i rządzenia	12 proc.,
8. Większe możliwości awansu	11 proc.,
9. Możliwość uzyskania korzyści finansowych	4 proc.,

Należy wskazać, że wśród osób pracujących etatowo w samorządach istnieje wyraźny podział motywów, jakimi kierowali się oni podejmując pracę lub obejmując funkcję. Otóż pracownicy samorządowi, w tym także przewodniczący zarządów, wskazują głównie na wyższe zarobki, zaś radni na chęć dokonania zmian na lepsze. Wśród skarbników i sekretarzy bardzo często pojawia się stwierdzenie, że praca ta nie jest ciekawa, ale z uwagi na brak innej pracy (bezrobocie) muszą tu pracować.

Charakterystyka poszczególnych grup

Prowadzone badania socjologiczne obejmowały następujące grupy (brakujące do 10 proc., to osoby, które nie udzieliły odpowiedzi o pełnionej funkcji):

1. Przewodniczący zarządu (wójt, burmistrz, prezydent);

162 osoby – 16,3 proc.,

2. Sekretarz urzędu

166 osób – 16,7 proc.,

3. Skarbnik gminy

238 osób – 24,0 proc.,

4. Przewodniczący rady

96 osób – 9,7 proc.,

5. nieetatowy członek zarządu

114 – 11,5 proc.,

6. radny (bez przewodniczących zarządów)

402 osoby – 40,5 proc.,

7. rady (bez przewodniczących zarządów i nieetatowych członków zarządów)

192 osoby – 19,3 proc.,

A. Przewodniczący zarządu (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci)

Tylko co piątym przewodniczącym zarządu jest kobieta. Kobiet na stanowisku przewodniczącego zarządu jest więcej niż dawniej było na stanowisku naczelnika. Co trzeci przewodniczący zarządu pracuje na wsi, jednak tylko niewiele poniżej połowy mieszka na wsi, stąd można sądzić, że wielu przewodniczących dojeżdża do pracy z pobliskiego miasta. Prawie połowa pochodzi z rodzin chłopskich, pozostali w równej mierze z rodzin robotniczych i inteligenckich. Co czwarty przewodniczący zarządu, najczęściej wójt, nie legitymuje się wykształceniem wyższym. Wśród wszystkich badanych grup, przewodniczący zarządów posiadają najlepsze przygotowanie zawodowe. Wśród zawodów wyuczonych dominują rolnicy (ponad 30 proc.) i nauczyciele (12,3 proc). Prawie 40 proc. na stanowisku kierowniczym pracuje dopiero od czasu utworzenia samorządów terytorialnych, pozostali byli kierownikami jeszcze przed 1990 rokiem. Prawie wszyscy przewodniczący zarządów mieszczą się w przedziale wieku 30-54 lata. Statystycznie są młodszy od przewodniczących rad i skarbników. Tylko kilku przewodniczących zarządów było internowanych w okresie stanu wojennego, nieliczni byli więźniami politycznymi przed wprowadzeniem stanu wojennego. Tylko 10 proc. opowiada się za pozbawieniem byłych członków PZPR prawa zasiadania w organach samorządu terytorialnego lub pracy w administracji publicznej. Tylko co czwarty jest zdecydowanym przeciwnikiem utworzenia drugiego szczebla samorządu terytorialnego – powiatów.

B. Sekretarz urzędu

Co trzeci sekretarz urzędu to mężczyzna. Na wsi pracuje ponad 54 proc. sekretarzy, mieszka zaś tylko 43 proc. Stąd wielu dojeżdża do pracy w gminie. Połowa pochodzi z rodzin chłopskich i tylko 17 proc. z rodzin inteligenckich. Niewiele ponad połowa sekretarzy posiada wykształcenie wyższe. Najwięcej sekretarzy ukończyło kierunki administracyjne (co piąty), następnie ekonomiczne (prawdopodobnie licea administracyjno-ekonomiczne), licea ogólnokształcące oraz rolnicze. Co trzeci sekretarz na stanowisku kierowniczym rozpoczął pracę po 1990 roku. Powyżej 40 lat ma 2/3 sekretarzy. W badanej

grupie żaden sekretarz nie był więźniem politycznym oraz nie był internowany w okresie stanu wojennego. Sekretarze są zdecydowanymi przeciwnikami niedopuszczania do pracy w administracji oraz zasiadania w organach samorządowych byłych członków PZPR. Co trzeci sekretarz jest przeciwny utworzeniu powiatów.

C. Skarbnik gminy

Wśród skarbników dominują zdecydowanie kobiety. Tylko kilka osób w badanej populacji to mężczyźni-skarbnicy. Zazwyczaj mieszkają na wsi i tam też pracują. Niewielu skarbników dojeżdża do pracy. Co piąty skarbnik pochodzi z rodziny inteligenckiej, pozostali mają pochodzenie chłopskie (połowa) i robotnicze. Tylko co piąty skarbnik legitymuje się wykształceniem wyższym. Wśród zawodów wyuczonych dominują: technik ekonomista – ponad 35 proc., ekonomista – 22 proc. i absolwenci liceów ogólnokształcących – 19 proc. Pozostali są przeważnie rolnikami. Tylko co czwarty skarbnik pracuje na stanowisku kierowniczym poniżej 6 lat, zatem pozostali stanowiska kierownicze (prawdopodobnie głównych księgowych) pełnili przed 1990 rokiem. W badanej populacji jest to jedna z najstarszych grup wiekowych, tylko co piąty skarbnik ma poniżej 40 lat. tylko kilkanaście osób wśród skarbników jest za pozbawieniem byłych członków PZPR prawa zasiadania w organach samorządowych i pracy w administracji publicznej. Skarbnicy najbardziej przeciwni są wprowadzeniu powiatów, bowiem co trzeci twierdzi, że ograniczy to uprawnienia samorządom.

Skarbnicy są grupą legitymującą się najniższym statusem wykształcenia, mają duży staż pracy, w tym najdłużej pracowali na stanowisku kierowniczym. Można zakładać, że skarbnicy to najczęściej byli główni księgowi. Pozostali na swoich stanowiskach, nie podnieśli swoich kwalifikacji, obok zaś transformacji uległ cały system finansów publicznych. to przemawia za potrzebą oddzielenia stanowiska skarbnika od głównego księgowego w samorządzie terytorialnym, tzn. ustanowienia zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta) do spraw lokalnej polityki finansowej oraz księgowego zajmującego się prowadzeniem rachunkowości. Za takim rozwiązaniem przemawia również to, że w świadomości skarbników wiedza i przygotowanie zawodowe, także pracowitość i obowiązkowość, są wartościami nie mającymi większego wpływu na awans. Można przecież zakładać przewrotnie, że skarbnicy

na własnym przykładzie uważają, że przygotowanie zawodowe i pracowitość są mało znaczącymi kryteriami w osiągnięciu wyższych szczebli zarządzania w administracji publicznej. Obserwując zachowanie wielu osób w administracji, szczególnie osób o miernym przygotowaniu zawodowym, mało elokwentnych i pracowitych, można dostrzec ich zabiegi o wejście w układy nieformalne z ludźmi decydującymi na różnych szczeblach zarządzania. Dla takich osób spotkanie „prywatne” ma większe znaczenie niż potrzeba podnoszenia kwalifikacji. Stąd dominujące przekonanie u wielu osób, że „pokorne ciele dwie matki ssie”.

D. Przewodniczący rady

Przewodniczącymi rad są zdecydowanie mężczyźni. Kobiety przewodniczą radom tylko w 4-5 gminach na 100. Jest oczywiste, wynika to z zasad ordynacji wyborczej, że przewodniczący rad, tak jak i radni, mieszkają na terenie gmin i miast, którymi zarządzają. Co czwarty przewodniczący pochodzi z rodziny robotniczej, co piąty z rodziny inteligenckiej, pozostali pochodzą z rodzin chłopskich. Prawie 60 proc. przewodniczących rad legitymuje się wyższym wykształceniem i tylko co piąty nie ma wykształcenia średniego. Przewodniczącymi rad są najczęściej (jeżeli chodzi o zawód wyuczony) nauczyciele i rolnicy. Co piąty przewodniczący rady na stanowisku kierowniczym pracuje nie dłużej niż 6 lat. Połowa przewodniczących to czterdziestolatkowie, co czwarty to pięćdziesięciolatek. Tylko 4-5 przewodniczących było internowanych w okresie stanu wojennego (żaden nie był więźniem politycznym przed 1982 rokiem). Co dziesiąty przewodniczący rady jest za pozbawieniem członków PZPR prawa zasiadania w radach i pracy w administracji publicznej. Przewodniczący rad są zdecydowanymi zwolennikami powołania powiatów, nieliczni tylko są temu przeciwni.

E. Członkowie rady (wraz z nieetatowymi członkami zarządów)

Radnymi w jednej trzeciej są kobiety. Zgodnie z ordynacją wyborczą są członkami rad w miejscowościach w których pracują. Niewiele mniej radnych w badanej populacji mieszka na wsi. Trochę więcej niż co trzeci radny pochodzi z rodziny robotniczej, 45 proc. z rodziny chłopskiej. Połowa radnych ma wykształcenie średnie, tylko 36 proc. ma wykształcenie wyższe, pozostali tylko wykształcenie podstawowe. Wśród radnych dominują rolnicy i nauczyciele, następnie są to mechanicy i osoby bez zawodu. Tylko co piąty radny ma ponad 50 lat, zatem

są stosunkowo młodzi. 14 proc. radnych nie przekroczyło 30. roku życia. Prawie co piąty radny uważa, że byłych członków PZPR należy pozbawić prawa zasiadania w radzie samorządu terytorialnego oraz pracy w administracji publicznej. Jednocześnie co trzeci radny jest przeciwny utworzeniu powiatów.

Zaprezentowany obraz jest z pewnością bardziej złożony. Niemniej jednak już tylko te wyniki upoważniają do stwierdzenia, że w opinii badanej populacji:

- uległy wzmocnieniu samorządy terytorialne, badani opowiadają się za dalszym poszerzeniem kompetencji samorządów oraz utworzeniem powiatów;
- kierownicy samorządów terytorialnych są lepiej przygotowani do kierowania gminami, niż miało to miejsce w systemie rad narodowych.