

Kozłowski, Andrzej J.

Lokalne elity rządzące : próba definicji w oparciu o wstępną analizę wyników badań socjologicznych

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 7, 180-192

1993

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.

LOKALNE ELITY RZĄDZĄCE. PRÓBA DEFINICJI W OPARCIU O WSTĘPNĄ ANALIZĘ WYNIKÓW BADAŃ SOCJOLOGICZNYCH

Na naszych oczach dokonuje się transformacja ustrojowa. Jesteśmy jej aktywnymi uczestnikami, rządzimy biernymi obserwatorami. W historii ludzkości niewiele pokoleń miało okazję uczestniczenia w tak głębokim przeobrażeniu dziejowym. Wielość prezentowanych przez ludzi postaw, ich zmienność, indywidualne i grupowe przemiany świadomościowe, tworzą bardzo interesujący obraz. W zadumę wprowadza przy takiej ocenie refleksja płynąca z chińskiego życzenia „obyś żył w ciekawych czasach”. Ta mozaika wyników badań nie może przesłaniać faktu, że obok fascynującego materiału badawczego są konkretni ludzie z ich indywidualnymi i zbiorowymi potrzebami. Motywy ich zachowań są bardzo skomplikowane i nie zawsze udają się uporządkować w schematy wcześniej opisane i znane w nauce.

Piszący te słowa winien zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt znamionujący zmiany, jakie przyniosły ostatnie lata, a które miały wpływ na prowadzone badania. Obecnie, w odróżnieniu od tego, co dało się zaobserwować 3-4 lata temu, respondenci bardzo niechętnie wypełniają ankiety socjologiczne. U wielu osób dostrzega się obawę przed prezentowaniem wewnętrznych przekonań, wiele wręcz odmawia wypełnienia ankiety twierdząc, że niczemu to nie służy i nikt nie bierze pod uwagę opinii ludzi.

Chociaż ukazywanie opinii, prezentowanie wniosków, często odmiennych niż oczekiwane, zrodzi kontrowersje, to zadaniem osoby zajmującej się nauką jest obiektywizm — zatem opisanie w oparciu o fakty a nie oczekiwania elit rządzących.

Opisany w dalszej części skrawek obrazu jest uchwyceniem go w szybko przemijającym czasie, a zmienność ta napędzana jest dodatkowo oddziaływaniem na świadomość w wyniku presji wytworzonej zmieniającym się systemem. Być może to stanowić będzie o wartości tego opisu, tym bardziej, że otaczająca rzeczywistość nieubłaganie wymazuje to co odchodzi, kierując spojrzenia w przyszłość. Nie należy jednak zapominać, że przyszłość kształtowana jest indywidualnymi i grupowymi zachowaniami w czasie nam obecnym.

ZAKRES I METODOLOGIA BADAŃ

Piszący te słowa zdaje sobie sprawę, że nakreślony obraz, będący swoistym raportem o stanie elit rządzących w samorządach terytorialnych, jest tylko rysem a nie głęboką analizą. Ta bowiem jest zamiarem i dalszym etapem bardzo szerokich badań zleconych przez Komitet Badań Naukowych w ramach tematu badawczego *Samorząd terytorialny a demokracja w makroregionie północno-wschodnim*. Realizacja tego

tematu nie byłaby możliwa bez wsparcia i wyrozumiałości wielu przewodniczących zarządów i rad samorządów terytorialnych oraz szansy, jaką stworzył Międzywojewódzki Ośrodek Doskonalenia Kadr Administracji Rządowej i Samorządów Terytorialnych w Ostrołęce. W większości przypadków ankieta socjologiczna, będąca podstawą tego opracowania, przeprowadzona została na kursach i seminariach organizowanych przez ten właśnie Ośrodek. Badaniami w przeważającej mierze objęci zostali pracownicy i działacze samorządowi woj. ostrołęckiego oraz w mniejszym zakresie z 12 innych województw regionu centralno-północno-wschodniego Polski, współpracujących z Międzywojewódzkim Ośrodkiem Doskonalenia Kadr.

Zaprezentowane wyniki odnoszą się tylko do części, przewidzianej ostatecznie, badanej populacji, tzn. do 302 osób dobranych przypadkowo. Trudno potwierdzić i zaprzeczyć czy jest to grupa reprezentatywna dla całej zbiorowości będącej przedmiotem niniejszego opracowania. Brak jest bowiem rejestrów wojewódzkich lub centralnych informujących o przekroju socjologicznym pracowników i działaczy samorządowych. Dlatego opis ten jest zakończeniem tylko jednego z etapów a ostateczny opis badanego problemu, w wymiarze kompleksowym, nastąpi w postaci zwartej publikacji książkowej w 1994 roku.

Jak zostało to wcześniej zaznaczone, podstawą dla niniejszego opracowania była ankieta socjologiczna. Na 20 stronach ankiety umieszczono 64 pytania mające charakter pytań otwartych i zamkniętych. Wśród nich jest 9 pytań w formie tabel, co sprawia, że ilość informacji uzyskanych od każdej osoby przekroczyła 500. W niniejszym opracowaniu wykorzystano tylko niewielką ilość uzyskanych informacji¹. Podyktowane to zostało potrzebą szybkiego zaprezentowania raportu o stanie elit w konkretnym czasie, być może dla tych wszystkich, którzy w swoich poczynaniach muszą brać pod uwagę przemiany na najniższym szczeblu zarządzania państwem.

CHARAKTERYSTYKA BADAŃ POPULACJI

Wśród 302-osobowej grupy reprezentującej organy i urzędy administracji samorządowej najwięcej jest skarbników, stanowią oni czwartą część grupy. O połowę mniej jest przewodniczących zarządów — tzn. wójtów gmin wiejskich, burmistrzów i prezydentów miast, sekretarzy jest 8 proc. a przewodniczących rad 7 proc. Pozostali to głównie radni i nieetatowi członkowie zarządów gmin oraz urzędnicy samorządowi pracujący na kierowniczych stanowiskach. Wśród tych osób niewiele ponad połowę stanowią kobiety. Dominują one na stanowiskach skarbników, sekretarzy i kierowników urzędów stanu cywilnego. Niewiele kobiet pełni funkcję przewodniczącego zarządu i przewodniczącego rady. Gdyby uznać, że stanowiska przewodniczącego rady i zarządu są funkcjami politycznymi, albowiem pochodzą z wyboru i decydujące znaczenie miał tu układ polityczny powstały w wyniku wyborów samorządowych, to stanowiska polityczne zdominowane są przez mężczyzn, zaś urzędnicze przez kobiety.

Prawie połowa badanej grupy ma wykształcenie średnie i tyleż samo wykształcenie wyższe i niepełne wyższe. Należy jednak podkreślić wyraźny wzrost stopnia wykształcenia kierowniczej kadry gmin w porównaniu do drugiej połowy lat 80-tych, tzn.

okresu przed powstaniem samorządów terytorialnych i wyborami samorządowymi². Obecnie tylko 5 proc. przewodniczących zarządów ma wykształcenie średnie i tyle samo niepełne wyższe, pozostali legitymują się pełnym wykształceniem wyższym (poprzednio naczelnicy tylko w 2/3 posiadali wyższe wykształcenie). Wyraźnie wzrósł stopień wykształcenia sekretarzy, po studiach jest ich obecnie 2/3 — było zaś niewiele ponad czwartą część. Pomimo, że wprost nie wolno tych wartości porównywać, należałoby wskazać na różnice w badanym obszarze, poprzednią rolę i system doboru, to niezaprzeczalny jest w skali woj. ostrołęckiego wzrost liczby osób na stanowiskach kierowniczych legitymujących się wyższym wykształceniem. Dotyczy to także przewodniczących rad, chociaż w tym wypadku obok prawie 60 proc. z wykształceniem wyższym więcej jest z wykształceniem poniżej średniego — 15 proc. Niewiele natomiast zmieniło się na stanowisku skarbnika, porównywalnego do głównego księgowego byłego urzędu gminy czy miejskiej rady narodowej. Tylko co piąty ma wyższe wykształcenie. Jest to niepokojące, bowiem od obecnych skarbników należałoby wymagać nowej wiedzy o finansach komunalnych w otoczeniu rynku, nie tylko zaś umiejętnego realizowania operacji księgowo-finansowych.

Większość badanych mieszka na wsi i tam też pracuje. Jest zatem zjawiskiem oczywistym, że ponad połowa wywodzi się z rodzin chłopskich a niewiele tylko z rodzin inteligenckich — oczywistym w związku z obserwowanymi dotychczas tendencjami, chociaż można oczekiwać, że wzrastać będzie liczba kierowników w organach i urzędach gminnych wywodzących się z rodzin inteligenckich.

Zmiany kadrowe, jakie w większym lub mniejszym zakresie objęły stanowiska kierownicze po wyborach samorządowych, podniosły średni wiek tych osób. Dominują osoby w przedziale wiekowym 40-49 lat, co dziesiąta osoba ma poniżej 30 lat a co siódma ponad 50 lat. Najstarsi są przewodniczący rad i zarządów, średnia ich wieku przekracza 45 lat, o 5 lat mniej mają skarbnicy i sekretarze. Warto w tym miejscu podać — szkoda, że nie można tego porównać z obecnym stanem, że w woj. ostrołęckim w latach 70-tych i 80-tych ponad połowa wszystkich urzędników gminnych miała poniżej 30 lat³. Należy jednak sądzić, że i obecnie urzędnicy samorządowi są dużo młodszy od swoich kierowników — chociaż ich średnia wieku wyraźnie w ostatnich 3 latach rośnie.

Wybory samorządowe sprawiły, że trzecia część badanej populacji 3 lata temu rozpoczęła swoją działalność w organach gminnych. To oznacza, że wcześniej osoby te nie pracowały w administracji państwowej oraz nie pełniły żadnych funkcji w radach narodowych. Ponad 40 proc. ponad 10 lat pracuje w urzędzie gminy lub pełni funkcje radnego (poprzednio w gminnej lub miejskiej radzie narodowej). Jednocześnie ponad połowa przewodniczących rad i zarządów swoją funkcję sprawuje od chwili wyborów samorządowych. Tylko co piąty skarbnik i sekretarz swoją funkcję sprawuje krócej niż 3 lata. Badania prowadzone w okresie lat 80-tych wskazały, że statystycznie co 5 lat wymieniała się kadra urzędnicza w gminach i głównie odnosiło się to do najmłodszych pracowników⁴. Obecnie obserwuje się stabilizację zatrudnienia w samorządach terytorialnych i jak wskazują na to wypowiedzi zawarte w ankiecie, podstawowym tego powodem jest brak innej pracy — zatem konieczność wykonywania tej, albowiem jest ona podstawowym źródłem utrzymania siebie i rodziny.

Wśród badanych osób tylko 6 było internowanych w okresie stanu wojennego (2 przewodniczących rad i 4 nieetatowych członków zarządu), żadna nie była więźniem politycznym przed 1981 rokiem. Co 4 osoba była członkiem NSZZ „Solidarność”, obecnie do „Solidarności” należy tylko 10 proc. badanej populacji. Do „Solidarności” należało 80 proc. przewodniczących rad oraz 40 proc. przewodniczących zarządów — obecnie mniej niż połowa przewodniczących rad i 15 proc. przewodniczących zarządów. Kierowników samorządów terytorialnych poproszono też o podanie nazwy partii, do której należeli w 1980 roku. Do Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej należało prawie 16 proc., co czwarty przewodniczący zarządu i co piąty skarbnik. Niewielu przewodniczących rad i sekretarzy należało do PZPR. Tylko 10 proc. należało do Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. Należy zaznaczyć, że co trzecia osoba nie odpowiedziała na to pytanie. W porównaniu jednak do ostatnich lat 80-tych, odsetek osób, które należały do PZPR, ZSL i SD zdecydowanie spadł. Dla przykładu w 1988 roku w woj. ostrołęckim nie było naczelników bezpartyjnych i aż 82 proc. należało do PZPR oraz 70 proc. sekretarzy⁵. Obecnie do partii należy tylko 13 proc. kierowników w samorządach terytorialnych, głównie do Polskiego Stronnictwa Ludowego. Tylko 16 osób w badanej populacji należy do regionalnych towarzystw kultury lub nauki.

Trudno jest bardzo dokładnie wskazać, ile w badanej populacji było osób z woj. ostrołęckiego. Trudność ta wynika z tego, że tylko część respondentów oddała ankiety, zatem nie można odpowiedzieć, ile osób z woj. ostrołęckiego udzieliło odpowiedzi. Pewnym przybliżeniem może być odpowiedź na pytanie dotyczące regionu, w którym badana osoba mieszka. Lecz i to rodzi szereg dylematów. Jak było to wielokrotnie wykazywane w opracowaniach Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego, również autora niniejszego artykułu, do zamieszkiwania na terenie Kurpiowszczyzny przynajmniej się mieszkańcy lub przedstawiciele samorządów tylko kilku gmin województwa ostrołęckiego. Pozostali wolą siebie traktować jako mieszkańców Mazowsza lub w przypadku północnych skrajów woj. ostrołęckiego, jako mieszkańców Warmii i Mazur. Zastrzeżenia te były niezbędne przy analizie wyników badań socjologicznych. Tylko 6,6 proc. respondentów stwierdziło, że mieszka na Kurpiach. Czwarć część wszystkich badanych mieszka na Mazowszu a 16 proc. na Warmii i Mazurach. Można bez większych zastrzeżeń, również na podstawie obserwacji autora, wnioskować, że większość badanych zamieszkuje w podobnym otoczeniu, jakie możemy dostrzec w woj. ostrołęckim. Jest to przede wszystkim wieś, małe osady i miasteczka oraz byłe miasta powiatowe. Niewielkie są różnice pomiędzy wynikami odpowiedzi na pytanie o region, w którym respondenci pracują oraz region, w którym się urodzili. Największa różnica wystąpiła w odniesieniu do Warmii i Mazur — urodziło się tam o 4 proc. mniej osób niż pracuje.

SKŁAD ELIT GMINNYCH I ICH WPŁYW NA SPRAWY LOKALNE

Nie da się oddzielić udziału w lokalnych elitach rządzących od wpływu na sprawy dziejące się w wymiarze komunalnym. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, że członkami lokalnych elit rządzących są osoby mające wpływ na rozstrzyganie spraw stanowiących znaczenie dla ludzi zamieszkałych w gminach samorządowych.

Są to zatem osoby uczestniczące w kształtowaniu i podejmowaniu decyzji gospodarczych, społecznych, personalnych itp. oraz organizujące lokalne życie publiczne. Skutki tych działań i decyzji mają wpływ na życie wszystkich mieszkańców samorządów terytorialnych lub poszczególnych grup ludzi.

Należy stwierdzić, że wśród tych osób są respondenci będący przedmiotem niniejszego opracowania. Pełnią oni bowiem swoje role z woli wyborców, tzn. pełnoprawnych członków samorządów terytorialnych. I jeżeli nawet nie zostali bezpośrednio wybrani, to ich szefowie (lub mający na niego wpływ członkowie grup formalnych albo nieformalnych) mogli i mogą podjąć decyzję o odwołaniu z pełnionego stanowiska. Zatem wszyscy są uczestnikami lub wykonawcami — stąd mającymi wpływ — decyzji podlegających osądowi wyborców.

Różnorodność ukształtowana wyborami, poziom intelektualny, warunki gospodarcze, stopień rozwoju infrastruktury społecznej, odległość od dużych ośrodków miejskich itd., uniemożliwia postawienie tezy, że we wszystkich samorządach jest podobnie. Ma to wpływ na skład elit uczestniczących w rządzeniu w wymiarze municypalnym. Określony w dalszej części opracowania statystyczny skład elit jest wynikiem opinii wyrażonych w ankiecie, zatem jest obrazem elit określonym przez część członków tych elit. Można zakładać, że z racji miejsca pracy oraz pełnionych funkcji jest to obraz w dużym stopniu zobiektywizowany.

W jednym z pytań poproszono badanych o wymienienie osób tworzących elitę rządzącą w środowisku respondentów (było to pytanie otwarte). W wyniku analizy uzyskanych odpowiedzi, następujące osoby (grupy) zaliczone zostały do elit rządzących w samorządach terytorialnych (w kolejności wynikającej z ilości osób, które te osoby wymieniły):

1. Przewodniczący zarządu (wójt, burmistrz, prezydent)	37,4%
2. Przewodniczący rady	19,9%
3. Radni lub ich część	18,9%
4. Ksiądz (proboszcz, księża)	12,9%
5. Zarząd (członkowie zarządu)	7,3%
6. Wojewoda	5,3%
7. Kierownictwa instytucji, organizacji, zakładów pracy	4,0%
8. Sołtysi	2,6%
„Solidarność” (komitet obywatelski „S”)	
Nauczyciele	
Lekarze	
9. Parlamentarzyści (posłowie, senatorzy)	2,3%
10. Przewodniczący „Solidarności”	2,0%
Dyrektor (prezes) banku	
11. Skarbnik	1,7%
Komendant policji	
Dyrektor (dyrektorzy) szkół	
„Solidarność” Rolników Indywidualnych	
12. Biskup	1,3%
Kierownictwo spółek (firm prywatnych)	
Byli prominenci	
Porozumienie Centrum	
Kliki	

Łącznie respondenci wymienili 63 osoby lub organizacje, instytucje i grupy osób. W prezentowaniu wyników pozostawiono określenia, nazwy i tytuły tak, jak zostały wpisane do ankiet. Największą ilość uczestników elit rządzących wymienili przewodniczący zarządów, najmniejszą przewodniczący rad. Ci ostatni wskazali głównie na przewodniczących zarządów (prawie 70 proc.), samych siebie (co trzeci) i radnych (tylko 14 proc.). Co czwarty przewodniczący zarządu wskazał na siebie, przewodniczącego rady i radnych. Prawie 15 proc. wymieniło miejscowego proboszcza. Ponad połowa sekretarzy wskazała przewodniczących zarządów i tylko co trzeci wymienił przewodniczącego rady i co czwarty proboszcza. Co trzeci skarbnik wskazał przewodniczącego zarządu i tylko co piąty, przewodniczącego rady. Prawie 15 proc. wskazało miejscowego proboszcza.

Wydaje się interesujące, jak przedstawiają się odpowiedzi na to pytanie wg innych kryteriów. Otóż, tylko co trzecia osoba w wieku do 40 lat, wskazała na przewodniczącego zarządu i ponad 40 proc. w wieku powyżej 40 lat. Młodszy też rzadziej wskazywali przewodniczącego rady niż starsi, częściej jednak wskazywali radnych (co piąty) niż starsi. Jednocześnie badani w wieku powyżej 40 lat częściej wskazywali miejscowego proboszcza niż młodszy. Badani legitymujący się wyższym wykształceniem dużo częściej wskazywali na przewodniczącego zarządu (40 proc.), przewodniczącego rady (co czwarty) i miejscowego proboszcza (co piąty) niż osoby ze średnim wykształceniem. Z miejsca pracy badanych wynika, że na wsi większy wpływ ma przewodniczący rady niż w mieście. Mężczyźni o wiele częściej niż kobiety wskazywali na przewodniczącego zarządu i rady oraz radnych.

Wyniki odpowiedzi na to pytanie uzasadniają wcześniej postawioną tezę, że lokalne elity rządzące związane są ściśle z organami samorządu terytorialnego i głównie osoby sprawujące czołowe pozycje we władzach samorządowych są liderami elit rządzących w gminach. Analiza wyników uzasadnia też powszechnie płynącą propozycję, aby dokonać zmian w ustawie samorządowej⁶. Dotychczas obowiązujące prawo tworzyły dwa najważniejsze organy gminne tj. radę gminy i zarząd. Organy te są liczne i zazwyczaj osoby w nich zasiadające (z wyjątkiem przewodniczącego) sprawują te funkcje społecznie. Można zatem mówić o występowaniu dwóch organów społecznych — uchwalodawczego (rady) i wykonawczego (zarządu). Kompetencje przewodniczących tych organów najczęściej wiążą się z organizowaniem pracy kierowanego organu, reprezentowaniem go, podpisywaniem podjętych przez nie decyzji. Wyżej zaprezentowane wyniki jednoznacznie wskazują na konieczność odstąpienia w nowym prawie samorządowym od społecznych i licznych zarządów na rzecz zarządów etatowych, kierowanych przez przewodniczącego i licznych zarządów (wójta, burmistrza czy prezydenta), składających się m.in. z sekretarza, skarbnika itp. Tym samym powróciłaby do polskich samorządów zasada jednoosobowej odpowiedzialności za decyzje. Uzasadnieniem tego jest przekonanie, że to właśnie przewodniczący zarządu przede wszystkim wymieniany jest jako osoba decydująca i jest niewątpliwym liderem lokalnej elity rządzącej. Rola rady i jej przewodniczącego oraz zarządu i innych osób jest zdecydowanie niższa.

Uzasadnieniem dla tego wniosku są także wyniki odpowiedzi na inne pytanie zawarte w ankiecie. Otóż poproszono badaną populację, aby wypowiedziała się, jaki praktyczny wpływ wywierają wymienione osoby (grupy) na to, co się dzieje w ich urzędzie lub

radzie samorządu terytorialnego. Zaproponowano 13 osób lub grup z możliwością dopisania innych (tylko kilka osób skorzystało z propozycji wzbogacenia tej listy). Odpowiedź była stopniowana i zawierała 6 możliwych odpowiedzi. Wyniki w procentach prezentuje poniższa tabela.

Lp.	Grupy, instytucje i osoby	Bardzo duży wpływ	Duży wplw	Pewien wpływ	Mały wpływ	Bardzo mały wpływ	Trudno powiedzieć*)
1.	Wojewoda	5.0	9.9	21.9	17.5	27.5	12.9
2.	Wicewojewoda	1.7	4.0	20.5	18.9	32.8	16.2
3.	Dyrektor wydziału UW	2.3	7.6	19.9	17.5	29.1	17.5
4.	Przewodniczący rady samorządu terytorialnego	18.9	35.1	22.2	8.3	5.3	6.3
5.	Wójt (burmistrz, prezydent)	49.7	27.8	10.3	4.0	1.7	3.3
6.	Sekretarz urzędu	10.9	24.8	32.1	12.6	8.3	7.6
7.	Skarbnik	10.9	28.5	32.1	8.6	10.3	6.6
8.	Zarząd gminy	34.1	37.1	15.2	3.6	3.0	4.0
9.	Rada gminy	37.4	33.8	12.6	3.6	4.6	4.3
10.	Proboszcz miejscowej parafii	4.0	3.0	16.6	16.2	35.8	21.2
11.	Organizacje wywodzące się z „Solidarności”	4.3	7.3	19.5	15.2	30.5	20.2
12.	Organizacje wywodzące się z byłej PZPR, ZSL	0.7	4.0	7.0	9.9	47.4	26.5
13.	Pan (Pani) Osobiście	8.6	17.5	24.2	7.9	20.2	14.6

*) brakujące do 100 proc., oznacza osoby, które nie udzieliły odpowiedzi

Zaprezentowane wyniki w tabeli warto uzupełnić o odpowiedzi w poszczególnych grupach. Nie tylko interesujące jest udzielanie odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ wywierają poszczególne osoby lub grupy osób na sprawy dziejące się w urzędach gmin

i radach samorządowych, ale jak swój wpływ oceniają ci, którzy w ocenie społecznej są liderami lokalnych elit rządzących.

Wyniki odpowiedzi zawarte w tabeli wskazują jednoznacznie na to, że największy wpływ wywierają w kolejności (suma odpowiedzi; bardzo duży wpływ i duży wpływ):

1. Przewodniczący zarządu (wójt, burmistrz, prezydent)	77,5%
2. Rada Gminy	71,2%
3. Zarząd Gminy	71,2%
4. Przewodniczący rady	54,0%
5. Skarbnik	39,4%
6. Sekretarz urzędu	35,7%
7. Ankietowani	26,1%
8. Wojewoda	14,9%
9. Organizacje wywodzące się z „Solidarności”	11,6%
10. Dyrektor wydziału urzędu wojewódzkiego	9,9%
11. Proboszcz miejscowej parafii	7,0%
12. Wicewojewoda	5,7%
13. Organizacje wywodzące się z byłej PZPR i ZSL	4,7%

Aczkolwiek nie można porównywać wyników odpowiedzi na poprzednio zaprezentowane pytanie z ukazanymi wyżej, albowiem odnosiły się one do różniących się kwestii, to jednak między tymi wynikami istnieje pewien związek. Jeżeli z poprzednich odpowiedzi wynikało, że liderami lokalnych elit rządzących są członkowie i kierownicy organów samorządowych, to oznaczało również, że osoby te wywierają duży wpływ na sprawy lokalne. Z pewnością centralną instytucją w gminie jest urząd, w nim bowiem najczęściej przeciętny człowiek spotyka się z osobami uczestniczącymi w podejmowaniu decyzji i obsługującymi najważniejsze organy w gminie. Wyniki odpowiedzi na drugie pytanie bezpośrednio wskazują na to, kto i w jakim stopniu ma wpływ na decyzje organów gminnych.

Niekwestionowaną pozycję zajmuje przewodniczący zarządu i rady oraz radni skupieni w radzie lub zarządzie. Bardzo mały jest wpływ innych osób spoza rady lub urzędu gminy (miasta). Szczególnie mały jest wpływ partii politycznych — chociaż przed wyborami samorządowymi i tuż po nich ich wpływ był decydujący. Interesujące jest to, że respondenci sami o sobie stwierdzają, że mają mniejszy wpływ, niż w ogóle pełniący takie funkcje. W odniesieniu do niektórych osób wygląda to następująco (w procentach dodano odpowiedzi: bardzo duży i duży wpływ):

osoba	opinia o wpływie funkcji	opinia o osobistym wpływie
Przewodniczący zarządu (wójt, burmistrz, prezydent)	92,8%	73,8%
Przewodniczący rady	66,6%	61,9%
Skarbnik	34,8%	12,8%
Sekretarz	60,0%	40,0%

Interesujące jest również to, że tylko 9,5 proc. przewodniczących rad i co trzeci przewodniczący zarządu uznał, że ich wpływ jest bardzo duży (o sobie). To nakazuje stwierdzić, że skala wpływu jest duża, ale nie bardzo duża.

Jednocześnie przewodniczący rady stwierdzili, że wpływ przewodniczących zarządu jest większy niż ich oraz niż wskazali to sami przewodniczący zarządów. Przewodniczący zarządów wyżej ocenili swój wpływ niż, przewodniczący rad i wyżej ocenili wpływ przewodniczących rad niż oni sami.

Bardzo nisko swój wpływ na sprawy dziejące się w urzędzie i radzie ocenili skarbnicy i sekretarze, dużo niżej niż ocenili to inni.

Warto też wskazać, że osoby mieszkające na wsi dużo wyżej oceniły wpływ rady niż mieszkańcy miast. Interesujące jest i to, że respondenci, należący do „Solidarności”, wyżej ocenili wpływ rady i zarządu niż przewodniczącego zarządu i rady. Jest to wyraźny wyjątek pośród innych grup, które zostały poddane analizie.

Przeprowadzone w 1986 roku badania socjologiczne wśród naczelników, zastępców naczelników i sekretarzy miast i gmin woj. ostrołęckiego wykazały, że największy wpływ na sprawy dziejące się w urzędach miast i gmin mieli: naczelnicy (80 proc.), sekretarze urzędów (70 proc.), wojewoda (65 proc.) i wicewojewoda. Duży wpływ był komitetów gminnych PZPR (ponad 40 proc.). Co trzeci wskazywał na duży i bardzo duży wpływ komitetu wojewódzkiego, gminnego PZPR oraz nieliczni na wpływ organizacji partyjnych i sekretarzy podstawowych organizacji PZPR w urzędach miast i gmin. Jednocześnie sami respondenci wskazali w prawie 80 proc., że mają bardzo duży i duży wpływ na sprawy dziejące się w ich urzędach⁷. Aczkolwiek nie prowadzono wtedy badań o wpływie organów gminnych, to należy sądzić, że były one w bardzo dużej mierze podporządkowane istniejącemu układowi partyjnemu, szczególnie PZPR.

MOTYWY PODJĘCIA PRACY W ORGANACH GMINNYCH ORAZ URZĘDZIE

Transformacja ustrojowa, a w niej utworzenie instytucji samorządu wyzwoliło u wielu ludzi chęć aktywnego udziału w nowym kształtowaniu swojego otoczenia. Wielu ludzi poczuło się jednak zagrożonymi (bardzo popularne posądzenie o bycie „starą nomenklaturą” — bez względu na wiek oraz kompetencyjność). Były zatem różne motywy podjęcia pracy radnego lub urzędnika. Autor miał okazję obserwować „od wewnątrz” kampanię wyborczą do organów samorządowych, spotykać się z urzędnikami i radnymi w kilkudziesięciu gminach przed wyborami samorządowymi, kandydatami na radnych, wybranymi osobami do rad, kierownikami organów samorządowych i urzędnikami. Od wielu lat w sposób ciągły miał możliwość poznawania zachowań i zmian, jakie następują w samorządach terytorialnych. Jest to szczególnie istotne dla lepszego poznania mechanizmów ukształtowanych po wyborach samorządowych.

Zadane w ankiecie pytanie o motywy, jakie skłoniły respondentów do podjęcia pracy w urzędach lub organach samorządowych, ma szczególne znaczenie dla dogłębszego poznania elit rządzących w wymiarze lokalnym. Pytanie miało charakter otwarty, chociaż zaproponowano badanym 8 propozycji odpowiedzi. Res-

pondenci mogli wymienić dowolną ilość motywów. Odpowiedzi, wg ilości ich wymienienia, przedstawiają się następująco:

1. Chęć dokonania zmian na lepsze _____	53,0%
2. Wyższy prestiż społeczny _____	27,5%
3. Chęć zmiany zawodu i rodzaju działalności _____	19,2%
4. Poprzednia praca (działalność) była mniej interesująca) _____	18,9%
5. Wyższe zarobki _____	18,2%
6. Nie miałem(lam) wyboru, brak innej pracy _____	13,6%
7. Większe możliwości awansu _____	11,6%
8. Chęć rządzenia, decydowania _____	9,9%
9. Możliwość uzyskania korzyści finansowych _____	4,3%
10. Praca w miejscu zamieszkania _____	4,0%
11. Podjęcie odpowiedzialności za najbliższych _____	2,6%

Łącznie badani podali 19 różnych motywów, które skłoniły ich do podjęcia pracy w urzędach i organach samorządowych.

Z analizy wyników badań w poszczególnych grupach wynika, że osoby w wieku do lat 40 kierują się częściej motywacjami materialnymi niż od nich starsi. Podobnie osoby z wyższym wykształceniem cenią sobie wysoko wartości materialne oraz kobiety. Przy czym w odniesieniu do kobiet różnice w stosunku do mężczyzn są szczególnie wyraźne.

W przeprowadzonych w 1988 roku badaniach socjologicznych wśród urzędników pracujących na kierowniczych i samodzielnych stanowiskach w całej administracji państwowej woj. ostrołęckiego, na pierwszym miejscu pośród motywów, które kierowały nimi, aby podjąć pracę w administracji, znalazła się chęć zmiany środowiska, chęć zmiany zawodu oraz to, że poprzednia praca była mniej interesująca. Największa jednak liczba osób stwierdziła, że wykonywana praca jest pierwszą w życiu (26,3%).⁸

Obecnie przeprowadzone badania przede wszystkim wysunęły na pierwszy plan motywów związane z potrzebą uczestniczenia w przemianach zachodzących w środowisku i pełnienia w tych zmianach roli wiodącej.

OCENA MOŻLIWOŚCI AWANSU

Dobiega końca pierwsza kadencja organów samorządu terytorialnego. W połowie następnego roku odbędą się wybory do rad gminnych oraz zarządów. Przed wszystkimi przewodniczącymi rad i zarządów stoi konieczność uczestniczenia w kampanii wyborczej, jeżeli zamierzają pozostać na następną kadencję. Dostrzega się także obawę przed przyszłością sekretarzy i skarbników, którzy mogą nie uzyskać akceptacji nowo wybranych rad. Zatem wybory mogą dokonać zmian w składzie lokalnych elit rządzących. Wybrani prawie trzy lata temu radni oraz lokalni kierownicy organów samorządowych i administracji w pierwszym okresie nie posiadali doświadczenia samorządowego. Obecnie, mając za sobą prawie całą kadencję, są już doświadczonymi działaczami samorządowymi i można dostrzec stale rosnącą sprawność i efektywność funkcjonowania gmin. Niekorzystne byłyby zbyt gruntowne zmiany w składzie

lokalnych elit rządzących, albowiem nowi ich uczestnicy znowu zbyt dużo czasu musieliby poświęcić nauczeniu się samorządów.

W prowadzonych badaniach podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, ilu kierowników zamierza ponownie kandydować do władz samorządowych a ilu ma zamiar odejść. Jednocześnie poproszono badanych czy dostrzegają możliwość własnego awansu w ciągu najbliższych 2 lat w organach gminnych oraz w pracy zawodowej. Poproszono ich także o odpowiedź, czy awansowali, w swoich zakładach w ciągu ostatnich 2 lat.

W swoich zakładach pracy awansowało w ciągu ostatnich 2 lat ponad 20 proc. badanych. Najwięcej awansowało skarbników (co trzeci), sekretarzy i przewodniczących zarządów. Awansowało w swoich zakładach tylko 14 proc. przewodniczących rad. Przy tych ostatnich należy dodać, że trzecia część przewodniczących rad to rolnicy lub osoby prowadzące własne firmy. Mniej osób awansowało na wsi niż w mieście. Nie awansowało prawie 40 proc. mężczyzn i aż 57 proc. kobiet — co jest oczywiste z uwagi na mniejsze zaangażowanie się kobiet w walkę o stanowiska kierownicze. Bardzo interesujące jest to, że awansowano więcej osób ze średnim wykształceniem niż wyższym. Dwukrotnie więcej awansowało osób w wieku do lat 40 niż od nich starszych. Więcej też osób awansowało spośród członków „Solidarności” niż spoza niej.

Zapytano także respondentów czy dostrzegają możliwość awansu w ciągu najbliższych 2 lat. Takiej możliwości nie dostrzega połowa badanych, przede wszystkim kobiety i osoby starsze. Nie chcą awansować przede wszystkim kobiety, głównie skarbnicy i sekretarze. Większą możliwość awansu dostrzegają i w większym stopniu chcą awansować członkowie „Solidarności”.

Przedmiotem jednak szczególnego zainteresowania w prowadzonych badaniach była kwestia dotycząca pracy i działalności w organach samorządowych. Zapytano w związku z tym respondentów, czy dostrzegają możliwość awansu w organach samorządowych w ciągu najbliższych 2 lat. Takiej możliwości nie dostrzega 40 proc. badanych, zaś tylko 12 proc. jest przekonanych o możliwości awansu w organach samorządowych. Jednocześnie co piąty stwierdził, że to jego nie dotyczy. Możliwość awansu dostrzegają przede wszystkim mężczyźni, będący przewodniczącymi zarządów. Nie widzą możliwości awansu oraz nie chcą awansować głównie przewodniczący rad. Tylko 10 proc. przewodniczących rad dostrzega możliwość awansu w ciągu najbliższych dwóch lat. Należy wynik ten uzupełnić informacją, że odpowiadający traktowali ponowny wybór na przewodniczącego rady i zarządu, jako awans. Stąd wypowiedzi przewodniczących najważniejszych organów samorządowych muszą niepokoić, albowiem tylko niewielu widzi możliwość ponownego wyboru na tę funkcję.

Aby uzyskać pełniejszy obraz postaw elit rządzących w gminach i ich ocenę własnej przyszłości, w jednym z pytań ankiety poproszono respondentów, aby odpowiedzieli czy zamierzają odejść z urzędu lub z pełnionej funkcji w radzie w ciągu najbliższych 3 lat. Jednocześnie poproszono, aby każdy z respondentów uzasadnił swoją odpowiedź. Prawie 60 proc. odpowiedziało, że nie zamierza odchodzić z pełnionej funkcji ani z pracy w urzędzie. Jednocześnie co piąty stwierdził, że zamierza odejść. Pozostali nie mieli na ten temat zdania. Zamierzają odejść przede wszystkim mężczyźni

w wieku ponad 40 lat. Odejść zamierza ponad 40 proc. przewodniczących rad i co piąty przewodniczący zarządu. Przewodniczący rad stwierdzają najczęściej, że chcą dokończyć kadencję i odejść, gdyż wykonywana funkcja wiąże się ze zbyt dużym obciążeniem, za dużo jest żądań a za mało wśród ludzi pracy i pomocy w kierowaniu samorządem. Ci zaś, którzy nie zamierzają odchodzić, motywują to chęcią kandydowania na następną kadencję oraz potrzebą zmieniania otoczenia na lepsze. Przewodniczący zarządów, chcący odejść, motywują to głównie zbyt dużym wysiłkiem fizycznym i psychicznym.

Ponad 70 proc. sekretarzy i skarbników nie zamierza odchodzić z pełnionych funkcji, motywując to najczęściej tym, że wykonywana praca przynosi im wiele satysfakcji. Jednocześnie aż 10 proc. skarbników nie zamierza odejść tylko dlatego, że nie znaleźliby innej pracy. Z pełnionej funkcji zamierza odejść co trzeci respondent, który był w „Solidarności” oraz, który w niej jest. Motywują to przede wszystkim zbytnim obciążeniem związanym z wykonywaniem funkcji. Zamierza odejść co czwarta osoba z wykształceniem wyższym, motywując to przede wszystkim wyczerpaniem psychicznym oraz pogarszaniem się stanu zdrowia. Wśród tych najwięcej jest osób z wyższym wykształceniem.

Zapytano też respondentów, jakie warunki winny być spełnione, aby badany mógł awansować. Było to pytanie otwarte, na które odpowiedziało tylko 60 proc. badanych. Pozostali stwierdzili, że nie interesuje ich awans, nie zamierzają awansować. Pozostali najczęściej wskazywali na brak odpowiedniego wykształcenia, na istniejące układy w radach, które nie sprzyjają wyborowi ludzi najbardziej kompetentnych.

ZAKOŃCZENIE

Podejmując się dokonania diagnozy lokalnych elit rządzących, trzeba zdawać sobie sprawę z dużej zmienności tego obrazu. Są one związane i ewoluują wokół czołowych organów samorządu terytorialnego, tzn. są przede wszystkim ściśle z nimi powiązane i organy te są podstawą lokalnych elit rządzących. Jeszcze nie tak dawno, przed 1989 rokiem, elity rządzące umieszczone były przede wszystkim w partiach politycznych, tam znajdowały się centralne dla jednostek lokalnych ośrodki rządzenia. Rada formalizowała wcześniej ustalone poza nią decyzje. Każda decyzja podjęta w gminie lub mieście mogła być zmieniona przez organy wyższego szczebla a wpływ wojewody i urzędników wojewódzkich na decyzje lokalne był zasadniczy.

Obecnie obserwuje się narastające poczucie posiadania władzy lokalnej przez elity gminne. Rządzący są przekonani, że wyborcy, i tylko oni, decydują o składzie organów gminnych, zatem to przede wszystkim oni kształtują obraz lokalnych elit rządzących. Oczywiście tworzą się i upadają grupy nieformalne starające się oddziaływać na decyzje organów samorządowych. Jednak ich rola, jak dotychczas, jest niewielka. To w obrębie rady oraz w urzędach gmin przede wszystkim tworzone są decyzje a wpływ na nie mają głównie wyborcy.

Pozytywnie należy ocenić obserwowany proces pogłębiania się poczucia podmiotowości wśród lokalnych elit rządzących. Z pewnością nastąpią zmiany w składach elit rządzących, będące wynikiem wyborów samorządowych. Nie będą to jednak

zmiany tak głębokie, jak w czasie ostatnich wyborów. Uzasadnieniem dla tej tezy jest kształtowanie się grupy lokalnych polityków o rosnącym autorytecie w środowisku. Legitymują się oni coraz lepszym przygotowaniem do pełnionych ról, mają coraz większe doświadczenie oraz coraz lepsze warunki do pracy. To przede wszystkim w samorządach terytorialnych kształtuje się nowy typ urzędnika — urzędnika menadżera — czującego wartość pieniędzy, jakimi obraca oraz wagę decyzji. Ich praca oceniana jest przez współmieszkańców i to ich odczucia decydują czy w przyszłości obecni liderzy elit rządzących w nich się nadal będą znajdować czy też staną się politycznymi bankrutami.

Przedstawiona analiza wskazuje, że bez obaw można poszerzać uprawnienia samorządów, albowiem są tam ludzie zdolni, aby podolać kierowaniu prawie wszystkimi płaszczyznami życia lokalnego.

PRZYPISY

1. W prezentowanym „Zeszycie Naukowym” OTN znajduje się opracowanie St. Pajki przedstawiające kwestię odnoszącą się do poczucia więzi regionalnych elit gminnych.
2. Por. A.J. Kozłowski, *Kadra kierownicza administracji państwowej*, wyd. Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe 1991 r., ss. 36-47.
3. A. J. Kozłowski, op.cit., ss. 34-36.
4. Ibidem.
5. A. J. Kozłowski, op.cit., s. 132.
6. Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku.
7. A. J. Kozłowski, op.cit., s. 138.
8. A. J. Kozłowski, op.cit., s. 74.