

**Bogdan Nogalski\***

**Andrzej J. Kozłowski\*\***

**Iwona Z. Czaplicka-Kozłowska\*\*\***

## **Zawody radnych jako determinanta funkcjonującego modelu zarządzania zasobami finansowymi – na przykładzie gmin Warmii i Mazur**

### **Wstęp**

Tworząc sektor publiczny, uznano potrzebę ustanowienia daniny publicznej zapewniającej realizację zadań społecznie użytecznych. Mechanizm kształtujący publiczne zasoby finansowe po stronie fiskalnej i alokacyjnej w państwach demokratycznych podlega ciągłym modyfikacjom, w wyniku społecznej kontroli sprawowanej przez obywateli. Właściwość tej kontroli zależy od relacji ukształtowanej między organami władzy publicznej z jednej strony i obywatelami z drugiej, zatem od pozycji, jaką zajmują obywatele w systemie zarządzania państwem. Polityka finansowa w odniesieniu do Polski uwarunkowana jest wieloma czynnikami, wśród których poziom wiedzy obywateli o finansach publicznych, szczególnie o obowiązującym układzie wykonawczym planu dochodów i wydatków, ma decydujący wpływ na wykorzystanie publicznych zasobów finansowych.

W opracowaniu podjęto próbę skonfrontowania wiedzy radnych, w oparciu o badanie ich zawodów wykonywanych, z wymogami kwalifikacyjnymi niezbędnymi do swobodnego poruszania się po obowiązującym układzie wykonawczym budżetu. Uznano, że warunkiem racjonalnego wykorzystania lokalnych pieniędzy pozostawionych w dyspozycji samorządu gminnego jest wiedza mieszkańców, w tym występujących w ich imieniu radnych, o lokalnej polityce finansowej. Brak tej wiedzy i jej niewykorzystywanie to dryfowanie w przestrzeni bez precyzyjnie określonego celu oraz niepotrzebne marnotrawienie potencjału dla realizacji

---

\* Prof. dr hab., Zakład Strategii Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, bogdan.nogalski@ug.edu.pl

\*\* Prof. UPH dr hab., Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, ul. Konarskiego 2, 08-110 Siedlce, kajak@uwm.edu.pl

\*\*\* Dr, Katedra Organizacji i Zarządzania, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. M. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn, iwona.kozlowska@uwm.edu.pl

określonych brakiem wiedzy – przez co często niepotrzebnych – zadań [Burton-Jones, 1999, s. 5]. Zatem posługiwanie się wiedzą i jej wykorzystanie w kształtowaniu pożądanych decyzji w samorządach gminnych przez wójtów, radnych i przede wszystkim przez osoby tworzące ten samorząd jest bardzo ważne i z pewnością konieczne w działaniach zmierzających do osiągnięcia sukcesu.

Głównym celem badań było wskazanie wpływu zawodów radnych na kształt uchwalanego planu dochodów i wydatków w samorządach gminnych. Aby osiągnąć ten cel, wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego, technikę badań ankietowych oraz studium literatury.

### **1. Czytelność zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi**

Na kwalifikacje radnych gmin składa się przede wszystkim wiedza wyniesiona z ław szkolnych i uczelni wyższych (wykształcenie udokumentowane formalnym dyplomem) oraz doświadczenie będące wynikiem wykonywania określonego zawodu i pełnienia funkcji/ról w organizacjach sektora publicznego i przedsiębiorstwach prywatnych, także będące wynikiem lat pracy i życia oraz sytuacją rodzinną i obszarem kulturowym, w którym radni zamieszkują. Najczęściej radnymi są rolnicy i technicy mający średnie wykształcenie oraz nauczyciele z wyższym wykształceniem. Wśród radnych do wyjątków należą osoby z doświadczeniem w kierowaniu własnym przedsiębiorstwem (w tym rolnicy posiadający duże gospodarstwa rolne) czy organizacją publiczną. Radni to najczęściej rolnicy prowadzący niewielkie gospodarstwa rolne, nauczyciele szkół podstawowych czy gimnazjum i inni pracownicy organizacji sektora publicznego. Wśród radnych dużą grupę stanowią emeryci i byli pracownicy sektora publicznego. Niewielu radnych pracuje w przedsiębiorstwach prywatnych czy prowadzi własne firmy (sprzedawcy i handlowcy, właściciele sklepów). Z prowadzonych badań wynika, że niewielki odsetek radnych ma wiedzę i doświadczenie w zarządzaniu publicznymi zasobami finansowymi [Kozłowski, 2012, s. 346 i nast.].

W obrębie gminy, wobec braku czytelnych zasad gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi, bowiem to one przede wszystkim kształtują relacje organów zarządzania ogólnego z otoczeniem, może wykształcić się tzw. pancerz ochronny. System określony mianem friedmanowskiego żelaznego trójkąta [Friedman, Friedman, 1997, s. 48–49], z uwagi na wystąpienie dodatkowych negatywnych zjawisk w wykorzystaniu lokalnych zasobów finansowych, może rozbudować się o pracow-

ników samorządowych. Tym samym udział osób zaliczonych do szerokiego żelaznego trójkąta, wraz z najbliższymi, wobec braku właściwie sprawowanego nadzoru, w tym też kontroli społecznej mieszkańców opierającej się o rzeczywistą wiedzę, może prowadzić do wykształcenia się przewagi działań nienakierowanych na racjonalne wykorzystanie zasobów gminy, zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców. Skład rad samorządów terytorialnych nakazuje postawić pytanie, czy są samorządy gminne, w których mamy do czynienia z próbą zbudowania friedmanowskiego trójkąta w mniejszym obszarze czy w większym?

Niezbędnym warunkiem zarządzania finansami w samorządzie gminnym jest dysponowanie wiedzą o przedmiocie zarządzania, między innymi wiedzą o wielkości zasobów finansowych, przepływach finansowych, planach i programach wieloletnich. Skuteczne zarządzanie to też wykorzystywanie lepszych rozwiązań zaobserwowanych w innych samorządach gminnych, poprzez zastosowanie benchmarkingu, zatem gromadzenie i wykorzystywanie informacji o działaniach i decyzjach, które stosowane w innych organizacjach przyniosły lepsze efekty niż osiągnięte przez naszą gminę. W odniesieniu do urzędu obsługującego organy samorządowe i zatrudnionych tam urzędników wypracowany został model podnoszenia kwalifikacji [ustawa, 2008], ale też gromadzenia informacji i ich wykorzystania, w tym jej udostępniania [ustawa, 2001]. Organ stanowiący może wpływać na zasady funkcjonowania urzędu, w tym na zarządzanie wiedzą i informacją w urzędzie. Problemem jest jednak zarządzanie wiedzą radnych, bowiem w odniesieniu do urzędu udział w szkoleniach i doskonalenie umiejętności mieści się w ramach prowadzonej przez urząd polityki kształcenia i rozwoju kadr, mającej na celu poszerzanie wiedzy, która jest niezbędna do należytego wykonywania obowiązków służbowych [Purgat, Reszel, 1997, s. 144]. Natomiast w odniesieniu do rady samorządu gminnego zarządzanie wiedzą opiera się przede wszystkim na informacjach przekazanych przez organ wykonawczy lub urząd (urzędników), którym kieruje. Gdy brakuje wiedzy, to należy stworzyć możliwość jej pozyskania, doskonalenia/rozwoju i przekazywania do właściwych podmiotów. Wiedza powinna być przechowywana w organizacji i też oceniana, bowiem podejmowane decyzje i uzyskiwane efekty powinny prowadzić do weryfikacji wiedzy [Evans, 2005, s. 42]. Odnosi się to do każdego podmiotu funkcjonującego w obrębie samorządu gminnego.

## **2. Założenia metodyczne i wyniki badań**

Samorząd gminny będący przedmiotem prezentowanych wyników badań jest systemem, w którym krzyżują się interesy państwa i społeczności lokalnej. Analizowanie zachodzących w gminie w tym wymiarze i na tym poziomie procesów wymaga zastosowania różnych metod i technik badawczych w obrębie wielu nauk, co narzuca potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do samorządu terytorialnego. Prowadząc badania w sektorze publicznym, w tym w samorządzie gminnym, trzeba podkreślić, że różni się on od innych organizacji, przedsiębiorstw czy organizacji pożytku publicznego. Podstawowym czynnikiem różniącym sektor publiczny i prywatny jest stosunek do własności, bowiem w odróżnieniu od sektora prywatnego kierownicy w sektorze publicznym zarządzają majątkiem, którego są tylko dysponentami a nie bezpośrednimi właścicielami. Dlatego analizując samorząd gminny, trzeba zwrócić uwagę na relacje między zbiorowym właścicielem majątku gminnego (ludzie zamieszkujący obszar gminy) a wybranymi przez tych mieszkańców zarządców tym majątkiem (dysponentci – członkowie organu stanowiącego i wykonawczego oraz podlegli im pracownicy samorządowi). W prezentowanym opracowaniu podjęto próbę zdefiniowania relacji między dysponentami środków budżetowych a ich właścicielami, zatem członkami samorządu gminnego. W podjętych badaniach odwołano się do ocen radnych o możliwości wdrożenia w ich samorządach nowego zarządzania publicznego opierającego się o transparentną politykę finansową. Głównym celem podjętych badań było zaprojektowanie modelu zapewniającego radnym i mieszkańcom czytelność układu wykonawczego planu dochodów i wydatków i tym samym zwiększenie wpływu na zarządzanie publicznymi zasobami finansowymi w wymiarze lokalnym.

W opracowaniu wykorzystano fragment szerokich badań empirycznych przeprowadzonych we wszystkich 118 gminach Warmii i Mazur. Bezpośrednimi badaniami ankietowymi i wywiadami objęto osoby pełniące funkcję radnych – łącznie 1229 osób. Badania mają charakter dynamiczny i prowadzone są od 2006 roku, a w prezentowanym opracowaniu wykorzystano wyniki badań z lat 2008–2013. Wśród badanych było 70,8% mężczyzn, prawie 40% miało wykształcenie wyższe magisterskie i 17,4% licencjackie, zasadnicze zawodowe i podstawowe miało 4,9% badanych (reszta miała wykształcenie średnie). Najliczniejszą grupę wśród badanych stanowili radni w wieku powyżej 40 lat (63,6%). Połowa badanych to radni niepełniący żadnej funkcji w radzie (23% stanowili przewodniczący

i ich zastępcy). Biorąc pod uwagę zawód wykonywany badanej populacji według klasyfikacji zawodów i specjalności [rozporządzenie, 2014], trzeba zauważyć dużą przewagę w radzie dwóch zawodów: specjaliści (głównie nauczyciele, których jest ponad 20%) i rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (głównie rolnicy, których jest również ponad 20%). Podstawą do zaprezentowania wyników badań były badania jakościowe w oparciu o ankietę anonimową przeprowadzoną przede wszystkim na sesjach rad gminnych.

Rada samorządu gminnego jest organem, który w imieniu mieszkańców stanowi prawo między innymi w obszarze zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi, a także kontroluje organ wykonawczy i podległe mu jednostki organizacyjne pod względem właściwości i racjonalności polityki finansowej. Jednak z prowadzonych badań wynika, że to właśnie przede wszystkim organ wykonawczy ma wpływ na działania podejmowane przez radę. Wpływ ten wynika ze składu osobowego rady, w którym dominują pracownicy sektora publicznego, szczególnie pracownicy samorządowi. Dlatego opowiedzenie się za określonym rozwiązaniem czy propozycją wniesioną przez organ wykonawczy poprzedzone jest bardzo często licznymi spotkaniami, rozmowami czy konsultacjami i też wywieraniem wpływu celem uzyskania wymaganej liczby osób opowiadających się za lub przeciw projektowanym rozwiązaniom. Niewątpliwie w okresie między sesjami radni, zależnie od identyfikacji takiej potrzeby, konsultują w obrębie swoich partii politycznych, korporacji zawodowych czy z mieszkańcami swoje decyzje. Można zakładać, że jedni kreują, inni zaś tylko wykonują wcześniej przygotowane rozwiązania w poszczególnych grupach zawodowych, środowiskach czy organizacjach, z których się wywodzą.

Dlatego radnych spytano, jakie grupy zawodowe mają największy wpływ w ich radzie gminy. Pytanie miało charakter otwarty i badani mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi, które pogrupowano w dziewięć kategorii. Gdyby nie przewodniczący komisji (uznali oni, że największy wpływ w radzie mają nauczyciele – 61,5%), to wszyscy badani (55,1%) i w obrębie wszystkich badanych funkcji uznali, że największy wpływ w radzie gminy mają rolnicy. Dominuje tu opinia przewodniczących rad, którzy przede wszystkim wskazali tę grupę zawodową (63,2%). Można to tłumaczyć tym, że przewodniczącymi rad najczęściej są nauczyciele i odrzucają opinię, że to przede wszystkim ich grupa zawodowa rządzi w samorządach gminnych. Drugą grupą dominującą

w radzie gminy w ocenie badanych są nauczyciele (51,1%). Te dwie grupy w ocenie radnych zdecydowanie dominują, bowiem wymienieni w następnej kolejności kierownicy przedsiębiorstw i przedsiębiorcy uzyskali 32,4% wskazań. Pozostałe grupy wymienione przez badanych uzyskały zdecydowanie mniej wskazań, bowiem 19% wymieniło urzędników i radnych (padały stwierdzenia, że nie ma dominujących grup, radni są równi, nie ma podziału w radzie i to radni mają największy wpływ – 5,6%) jako tych, którzy mają największy wpływ na sprawy w radzie. W dalszej kolejności badani wymienili lekarzy (3,1%) oraz grupy nieformalne (wskazywali tu na znajomych radnych, kliki czy mafie – 0,3%). Kobiety (56,6%) i mężczyźni (56%) zgodni są w ocenie, że głównie rolnicy, a następnie nauczyciele (K – 50,4%, M – 49,1%), mają największy wpływ na sprawy dziejące się w radzie i zgodni są co do dalszej kolejności grup mających największy wpływ na sprawy dziejące się w radzie gminy. Kobiety częściej wskazują, że kierownicy przedsiębiorstw (K – 38,9%, M – 33,9%) i urzędnicy (K – 22,5%, M – 16,6%) mają większy wpływ na sprawy dziejące się w radzie. Analizując odpowiedzi według poszczególnych kategorii wiekowych, trzeba podkreślić, że cała badana grupa radnych w wieku 30 lat do 59 lat (z wyjątkiem najstarszej grupy wiekowej) zgodna jest w opinii, że największy wpływ w radzie mają rolnicy, następnie nauczyciele, kierownicy przedsiębiorstw i przedsiębiorcy, potem urzędnicy, sami radni, lekarze oraz grupy nieformalne (kliki, znajomi), wreszcie emeryci i renciści oraz działacze społeczni i działacze partii politycznych. W odróżnieniu od opinii całej grupy radni z wykształceniem wyższym magisterskim w całej grupie zgodni są w opinii, że to nauczyciele (58,5%) a nie rolnicy (48,9%) mają największy wpływ na sprawy dziejące się w radzie gminy. Pozostali radni według wykształcenia mieszczą się w opiniach całej badanej grupy.

Duża rozbieżność w ocenie wpływu poszczególnych grup w radzie gminy, wskazanych przez badaną populację radnych, występuje między radnymi reprezentującymi różne zawody. Analizując w kolejności wskazań, według zawodów występujących w radzie, interesujące są przede wszystkim opinie radnych mieszczących się w grupie rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (przede wszystkim są to rolnicy) oraz specjaliści (przede wszystkim są to nauczyciele). Radni z grupy zawodowej rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy zgodni są w opinii, że to przede wszystkim rolnicy mają największy wpływ na sprawy dziejące się w radzie gminy (61,9%). W ich ocenie nauczyciele mają dużo mniejszy wpływ, bowiem 37,1%

uznało, że to właśnie nauczyciele decydują o sprawach dziejących się w radzie gminy. Co czwarty uznał, że na sprawy dziejące się w radzie wpływ mają kierownicy przedsiębiorstw i przedsiębiorcy, co dziesiąty (11,4%), że urzędnicy. O tym, że nie ma podziałów w radzie, bowiem radni mają największy wpływ, stwierdziło 7,6% z tej grupy zawodowej, natomiast 2,9%, że wpływ mają lekarze. Podobnie jak rolnicy o sobie wypowiedzieli opinię, że mają największy wpływ w radzie, również specjaliści (stąd głównie nauczyciele) wskazali, że to właśnie oni (62,3%) a nie rolnicy (52,4%) mają największy wpływ w radzie. Trzeba przyznać, że rolnicy bardziej przekonani są o swoim wpływie w radzie niż nauczyciele o swoim i jednocześnie rolnicy wskazują mniejszy wpływ nauczycieli na sprawy dziejące się w radzie niż nauczyciele na wpływ rolników. Specjaliści dostrzegają większy wpływ kierowników przedsiębiorstw i przedsiębiorców (33,3%) oraz urzędników (21,2%) na sprawy dziejące się w radzie niż rolnicy. Specjaliści dostrzegają też większy wpływ lekarzy na sprawy w radzie (4,8%) oraz w niewielkim stopniu też pozostałe grupy. O wpływie przede wszystkim nauczycieli przekonani są też pracownicy usług i sprzedawcy (42,9%), bowiem rolników wskazało tylko 28,6%. Ta grupa zawodowa uważa, że po nauczycielach to nie rolnicy, ale urzędnicy (42,9%) mają największy wpływ na sprawy w radzie. Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy, wskazali po rolnikach nie nauczycieli, ale kierowników przedsiębiorstw i przedsiębiorców (52,6%).

Radni, którzy stwierdzili, że są przedsiębiorcami, uznali, że to głównie nauczyciele mają wpływ na sprawy dziejące się w radzie (58,4%) a nie rolnicy (49,3%). Podobnie stwierdzają badani, którzy byli przedsiębiorcami (nauczyciele mają duży wpływ – 54,5%, a nie rolnicy – 48,2%). Radni, którzy nie są przedsiębiorcami, wskazują rolników jako tych, którzy mają przede wszystkim wpływ na sprawy dziejące się w radzie gminy (56,6%, wobec 46,3% wskazań na nauczycieli). Podobnie radni, którzy nie byli przedsiębiorcami, wskazali rolników (57,5%) i nauczycieli (47%). Przedsiębiorcy (38,8%) częściej wskazywali kierowników przedsiębiorstw i przedsiębiorców jako mających wpływ na sprawy w radzie niż badani niebędący przedsiębiorcami (36,3%) i też badani, którzy byli przedsiębiorcami, częściej wskazują kierowników organizacji i przedsiębiorców (38,3%) niż radni, którzy nie byli przedsiębiorcami (36,5%).

### 3. Rekomendacje

Przeprowadzone badania wykazały, że w radach nie ma specjalistów z obszaru finansów, rachunkowości i prawa. Decyzje w radzie podejmowane są przede wszystkim przy akceptacji dwóch grup zawodowych: nauczycieli (zależnych od organu wykonawczego) i rolników, często korzystających z ulg i umorzeń w podatkach. Przeszkodą w racjonalnym i transparentnym zarządzaniu lokalnymi zasobami finansowymi obok braku kwalifikacji radnych jest obecny układ wykonawczy budżetu, oparty na niezrozumiałej dla zdecydowanej większości radnych klasyfikacji budżetowej. Ten brak wiedzy radnych o wartościach zapisanych w planie dochodów i wydatków przekłada się na brak wiedzy o gospodarce finansowej członków samorządu gminnego – co szczególnie mocno ukazuje przeprowadzony sondaż wśród radnych [Kozłowski, 2012, s. 321 i nast.]. Aby uchwalany budżet rozumieli radni gmin oraz mieszkańcy, zmianie muszą ulec zasady jego konstruowania oraz opracowywania. Istotną rolę w planowaniu budżetowym w gminie odgrywa uchwała o zasadach opracowywania i uchwalania budżetu gminy na określony rok oraz konstrukcja planu dochodów i wydatków. Uchwała taka, określając obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych i podmiotów w obrębie gminy w procedurze budżetowej, powinna ukazywać przede wszystkim cele i wartości w stopniu czytelnym wskazujące zakres ich realizacji. Konstruując plan dochodów i wydatków, wystarczy poszerzyć go o informacje z wykonania budżetu np. w minionych 2 latach, planie na 2 lata do przodu oraz o wyjaśnienie dla poszczególnych paragrafów zapisanych w uchwalonym planie. Gdyby plan taki uzupełniono o cele i mierniki także pozafinansowe, to radni, a przede wszystkim mieszkańcy, uzyskaliby informacje o efektywności wykorzystania lokalnych zasobów finansowych.

W wielu opracowaniach podkreśla się konieczność podjęcia przez organizacje sektora publicznego – przywołuje się przy tym przykład organizacji/przedsiębiorstw sektora prywatnego (nieporównanie bardziej samodzielnych w wyborze modelu zarządzania) – działań zmierzających do zmiany modelu zarządzania. Wskazuje się ważność problemu wdrożenia nowych zasad zarządzania finansami, często przytacza się argumenty, ale najczęściej w obszarze, którego piszący jest specjalistą – brakuje prób opisania tego problemu z pozycji interdyscyplinarnej. Pewien wyłom do tego wprowadzają William Dunn i David Miller, którzy podkreślają możliwość zwiększenia efektywności sektora publicznego



poprzez nacisk na zarządzanie finansami, szczególnie na efektywność i rachunek kosztów, wyznaczanie celów i monitorowanie wyników oraz wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych [Dunn, Miller, 2007, s. 346–350]. Szczególnie istotne jest tu wskazywanie dobrych rozwiązań na podstawie porównań samorządu terytorialnego, urzędu, jednostki pomocniczej czy jednostki organizacyjnej w samorządzie z procesami, działaniami czy praktykami w innych samorządach, szczególnie wskazywanych jako wzorcowe (w kraju, ale też poza jego granicami).

## Zakończenie

Samorząd gminny z uwagi na jego umiejscowienie tworzy najkorzystniejsze warunki do wdrożenia czytelnych zasad zarządzania publicznymi zasobami finansowymi. Bliskość organów dysponujących publicznymi zasobami finansowymi i właścicieli tych zasobów, zatem członków samorządu terytorialnego, tworzy korzystne warunki interakcji mogące zapewnić pełnię wiedzy zainteresowanym, ale też może wymusić na członkach organów samorządowych większą dbałość o racjonalność zarządzania lokalnymi pieniędzmi. Jeżeli między organami gminnymi i urzędnikami (także pracownikami samorządowymi) może dojść do porozumienia w sprawie wykorzystania zasobów finansowych, to kontrola społeczna sprawowana przez mieszkańców wymusi, aby takie porozumienie zmierzało do racjonalizacji wydatków a nie ich niewłaściwego, niezgodnego z potrzebami mieszkańców wykorzystania. Dlatego skład rady, wykształcenie radnych, miejsce pracy i zamieszkania ma znaczenie w procesie podejmowania decyzji. Badania wskazały, że:

- w radach największy wpływ na decyzje mają dwie grupy zawodowe, tj. rolnicy i nauczyciele,
- w ocenie radnych o najwyższym statusie wykształcenia oraz najstarszych radnych największy wpływ na sprawy dziejące się w radzie mają nauczyciele,
- niewielki jest wpływ przedsiębiorców, pracowników sektora prywatnego – szczególnie przedstawicieli lokalnego biznesu (lokalni właściciele sklepów, warsztatów rzemieślniczych) na sprawy dziejące się w radzie,
- wśród radnych nie ma grup zawodowych profesjonalnie zajmujących się zarządzaniem finansami publicznymi – brakuje finansistów, rachunkowców i znawców prawa finansów publicznych.

Celem zbudowania modelu opierającego się o transparentne zasady zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi zmianie muszą ulec zasady jego konstruowania oraz opracowywania. Plan dochodów i wydatków, określając obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych i podmiotów w obrębie gminy, powinien ukazywać przede wszystkim cele i wartości w stopniu czytelnym wskazujące zakres ich realizacji. Dla mieszkańców powinien być na tyle zrozumiały, aby mogli kontrolować organy gminne.

## Literatura

1. Burton-Jones A. (1999), *Knowledge Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
2. Dunn N., Miller A. D. (2007), *A Critique of the New Public Management and the Neo Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, „Public Organization Review”, Vol. 7, No. 4.
3. Evans Ch. (2005), *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa.
4. Friedman M., Friedman R. (1997), *Tyrania status quo*, tł. Marzena Walaśnik, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec.
5. Kozłowski A. J. (2012), *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – diagnoza – kierunki zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
6. Purgat A., Reszel R. (1997), *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce: poradnik*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa.
7. 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, Dz. U. poz. 1145.
8. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 902.
9. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.

## Streszczenie

Stworzony w Polsce w minionych 25 latach system samorządu terytorialnego, początkowo gmin a następnie powiatów i województw, zmierzał przede wszystkim do upodmiotowienia obywateli i podniesienia efektywności wykorzystania zasobów w państwie, szczególnie zasobów ludzkich i finansowych. Dokonująca się tym samym decentralizacja zadań z centrum zarządzania państwem do samorządów terytorialnych była procesem mającym również podnieść stan wiedzy o sprawach publicznych oraz aktywność w zarządzaniu zasobami

organizacji sektora publicznego – szczególnie samorządu gminnego, bowiem on ze względu na bliskość rządzących i rządzonych jest przedmiotem wyjątkowo interesującym w procedurach badawczych. To właśnie dlatego w prezentowanym opracowaniu samorząd gminny oraz radę gminy, będącą reprezentantem lokalnej społeczności, uczyniono przedmiotem szczególnego zainteresowania. Problem badawczy odniesiono do kwalifikacji radnych w obszarze finansów publicznych, tym samym poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy radni rozumieją obowiązujący układ wykonawczy planu dochodów i wydatków. Czy w składzie rady są osoby profesjonalnie zajmujące się zarządzaniem finansami i czy reprezentują przede wszystkim interes lokalnej społeczności czy swojej korporacji zawodowej? Przeprowadzone badania jakościowe dowiodły, że w składach rad są przede wszystkim beneficjenci publicznych zasobów finansowych, a zatem osoby, które zainteresowane są przede wszystkim wykorzystaniem tych zasobów dla zaspokojenia potrzeb wskazanych przez dominujące w radzie grupy zawodowe.

### **Słowa kluczowe**

zasoby finansowe, radni, organ stanowiący, samorząd gminny, czytelność polityki finansowej

### **Councilor's occupations as a determinant of functioning financial management model, shown on the example Warmia and Mazury communities (Summary)**

System created in Poland in 25 past years of the local self-government, first of all of communes and then of districts and provinces, headed above all to make independent of citizens and raising the effectiveness of using resources in the state, of particularly human resources and financial. The decentralization taking place in the process of assignments on management centres to local self-governments was you with process being supposed also to raise the state of the knowledge about public affairs and also an activity in managing resources of organization of the public sector – of particularly a commune self-government, because it on account of the closeness ruling and ruled is an object exceptionally being interested in test procedures. The very therefore in the presented study the commune self-government and the commune council, being a representative of the local community were made with subject of the particular interest. The research problem was related to the classification of councillors in the area of the public finance, in the process they were seeking the answer to a question, whether councillors understand the implementation arrangement being in force of the plan of incomes and expenses. Whether councils composed of are persons professionally dealing with the financial management and are representing the business of the local community or their professional corporation above all? Conducted quality

inspections showed, around there are beneficiaries of public financial resources in make-ups of councils above all – hence persons, which are made interested above all in using these reserves for satisfying the needs indicated by occupational groups dominating in advice.

**Keywords**

financial resources, councillors, constituting organ, commune self-government, legibility of the financial policy