

Wprowadzenie

Od przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku wzrosło społeczne zapotrzebowanie na etykę zawodową. Obecnie właściwie każdy zawód, a także rola społeczna mają swoją etykę zawodową — zainteresowaniem cieszy się nie tylko etyka biznesu, dziennikarska, prawnicza czy administracji, ale też etyka pracownika samorządowego, polityka, posła, radnego. Etyka ta najczęściej ma postać kodeksu etycznego. Wśród licznych kodeksów zawodowych odnajdziemy kodeksy etyczne polityków. Zyskują one popularność w wielu państwach naszego kręgu kulturowego. Powoływane są komisje złożone z wybitnych polityków. Ich zadaniem jest przygotowanie dokumentów proponujących standardy etyczne, które mają obowiązywać polityków. Kodeksy etyczne polityków są odpowiedzią na różne wyzwania współczesnej polityki. Z jednej strony ta sfera życia jest coraz bardziej złożona, co rodzi poczucie bezsilności wyborców („mój głos i tak niewiele zmienia”), z drugiej — ujawniane co jakiś czas skandaliczne zachowania polityków budzą niezadowolenie i chęć poddania ich działalności skutecznym formom kontroli społecznej.

Jedną z odpowiedzi polityków na stawiane im zarzuty i na społeczne oczekiwania przestrzegania najważniejszych zasad moralnych jest przygotowywanie dokumentów — kodeksów etycznych, w których deklarują swoje dobre intencje, precyzują standardy postępowania obowiązujące w sferze sprawowania władzy i dobrowolnie zobowiązują się do ich przestrzegania. W intencjach twórców kodeksy etyczne mają uświadamiać politykom etyczny wymiar ich działalności, zachęcać ich do samodyscypliny i dbałości o własny poziom moralny, wymagać od polityków działań budujących zaufanie społeczne do reprezentantów władzy. Inaczej mówiąc, kodeksy etyczne politycy traktują jako skuteczny sposób rozwiązania problemów w sferze polityki.

Przedmiotem naszych zainteresowań i badań są kodeksy etyczne radnych jako przejaw (odbicie) etosu polityków. Sądzimy, że uważna analiza treści tych dokumentów pozwoli zrekonstruować przyjmowany przez tę grupę zespół war-

tości i norm uznawanych za obowiązujące w sferze polityki i życia publicznego. Tak rozumiany etos¹ wyrażony jest przede wszystkim w oficjalnych dokumentach — statutach, regulaminach instytucji, wzorach dobrych praktyk i w zawodowych kodeksach etycznych. Te ostatnie, jeśli zostały przyjęte dobrowolnie, zawierają przekonania dotyczące pojmowania doskonałości w praktykowaniu danej działalności, elementarne pojmowanie dobra, zła, powinności, jakie wyznacza pełnienie roli społecznej i poczucie tożsamości grupy ludzi związanych zawodem czy rolą społeczną.

Radni jako lokalni politycy nie są wyizolowaną grupą, istnieją przecież powiązania i wymiana ról politycznych radnego, posła, senatora. Ludzie ci działają w ramach partii oraz ugrupowań politycznych, toteż badanie etosu radnych pozwoli określić samoświadomość polityków na kilku poziomach:

- społecznych oczekiwań (czego oczekuje się od nich w demokratycznym państwie, na czym polega rola radnego, czym jest etyczna polityka),
- relacji do otoczenia społecznego (jak pojmują swoje zadania/obowiązki wobec państwa, wyborców i innych podmiotów życia społecznego),
- jakie znaczenie przypisują kodeksowi (po co jest formułowany, jak realizować jego wskazania).

Metoda, którą zastosujemy, polega na ilościowej analizie treści. Analiza treści to uznany sposób postępowania², szczególnie w badaniu zawartości różnego typu tekstów, wypowiedzi. Ta technika badawcza³ służy do systematycznego i ilościowego opisu zawartości jakiegoś przekazu. Zastosujemy ją do badania kodeksów etycznych radnych, w których poszukiwane i analizowane będą treści dotyczące ich wyobrażeń „dobrego” radnego, lokalnego polityka. Analiza jest realizowana według kwestionariusza składającego się z kilku części i wielu pytań, co przedstawimy bardziej szczegółowo w omówieniu metody badawczej.

Etyczny wymiar funkcjonowania radnych bywa niekiedy przedmiotem zainteresowania badaczy, a nawet samych radnych. Są to zazwyczaj wypowiedzi

¹ Takie pojmowanie etosu bliskie jest ujęciu M. Ossowskiej i R.K. Mertona. Etos to „styl życia jakiejś społeczności, ogólna [...] orientacja jakiejś kultury, przyjęta przez nią hierarchia wartości, bądź formułowana explicite, bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań”. M. OSSOWSKA: *Ethos rycerski i jego odmiany*. Warszawa, PWN, 1973, s. 5. Etos to „zabarwiony emocjonalnie zespół wartości i norm uważanych za obowiązujące [...], [z których wynikają — D.Ś.C., T.C.] reguły działania charakterystyczne dla danych kultur czy kategorii zawodowych”. R.K. MERTON: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Tłum. E. MORAWSKA, J. WERTENSTEIN-ŻUŁAWSKI. Warszawa, PWN, 1982, s. 580, 603.

² Zob. E. BABBIE: *Podstawy badań społecznych*. Tłum. W. BETKIEWICZ. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. Por. Ch. FRANKFORT-NACHMIAS, D. NACHMIAS: *Metody badawcze w naukach społecznych*. Tłum. E. HORNOWSKA. Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2001; J. SZTUMSKI: *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 1995.

³ Zob. E. BABBIE: *Podstawy badań społecznych...*, s. 358—370. Por. J. SZTUMSKI: *Wstęp do metod i technik...*, s. 182—191.

oceniające pojedyncze kodeksy bądź konstruuujące modele etycznych działań polityków jako rodzaju profesji. Natomiast analiza treści wielu kodeksów etycznych radnych nie była dotąd przedmiotem zainteresowania, stąd też nasze podejście uznajemy za nowatorskie. Analiza pojedynczych dokumentów nie oddaje w pełni postaw, poglądów i dominujących wyobrażeń. Można to ustalić, przeprowadzając badanie reprezentatywnej grupy kodeksów, ich struktury, treści, obecności wartości konstruujących etos polityka.

Metoda badawcza. Wobec kodeksów etycznych w ogóle, w tym wobec kodeksów etycznych polityków (a radni są politykami), formułuje się liczne oczekiwania. Zapewne najważniejsze z nich wyrasta z obserwacji, że rola polityka jest znacząca dla sposobów funkcjonowania państwa oraz jego części (takich jak samorząd terytorialny) i wywiera wpływ na życie współobywateli. Jednocześnie działania, postawy polityków budzą niejednokrotnie sprzeciw, niepokój, także o charakterze etycznym. Obywatele uważają, że polityka powinna być etyczna. Negatywną ocenę polityki wystawia także środowisko samych polityków. Wyobrażenia o etycznej polityce nie są jednoznaczne, ale we wzorcowych kodeksach etycznych polityków przywołanych wcześniej znajdujemy najważniejsze wymagania wobec polityków. Odpowiedzią polityków na te oceny i oczekiwania jest konstruowanie dokumentów (najczęściej w postaci kodeksów), które mają im pomóc w przeciwdziałaniu negatywnym etycznie zjawiskom. Zamiarem twórców kodeksów jest powiadomienie i przekonanie obywateli, że (jednak) politycy są inni, niż to się wydaje opinii publicznej, a przynajmniej podejmują takie działania, które powinny im pomóc w przezwyciężeniu deficytów etycznych.

Traktujemy kodeksy etyczne radnych jako przejaw wyobrażeń etycznych ich twórców. Oznacza to, że nie podejmujemy problemów dotyczących faktycznego przestrzegania kodeksów (nie analizujemy tego, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu kodeks etyczny jest przestrzegany w codziennym funkcjonowaniu rad i radnych), a także ich zgodności z prawem, choć bierzemy pod uwagę konsekwencje ich stosowania. Odwołujemy się do raportu przygotowanego przez zespół pod kierunkiem Jerzego Hausnera oraz do doświadczenia płynącego z bycia radnym, będącego udziałem jednego z autorów książki. Zbieżność (lub powielanie) znacznej części (może nawet większości) sformułowań obecnych w kodeksach z normami prawnymi (także tymi regulującymi funkcjonowanie samorządu terytorialnego) jest istotne, dlatego że ujawnia preferencje etyczne radnych — niektóre normy prawa są zauważane i włączane w treść kodeksu etycznego, a inne nie.

Przystępując do badania kodeksów etycznych radnych, sformułowaliśmy kilka pytań badawczych pomocnych w analizie treści i aksjologicznych założeń. Pytania te korespondują z oczekiwaniami społecznymi wobec polityków, pojmowaniem etyki, etyki polityki, etyki zawodowej, kodeksów etycznych. Najbar-

dziej inspirujące dla nas były spostrzeżenia Maxa Webera⁴, Mariusza Pawlukiewicza⁵, Krystyny Skarżyńskiej⁶, Ryszarda Legutki⁷, zespołu pod kierunkiem Jerzego Hausnera⁸, zespołu pod kierunkiem Janiny Filek⁹. Ich koncepcje zwróciły naszą uwagę na konieczność wzięcia pod uwagę nie tylko wzniosłych deklaracji twórców kodeksów etycznych radnych, lecz również, a nawet przede wszystkim kontekstu powstania, konsekwencji wynikających z deklaracji. W szczególności M. Weber przypomina o konieczności odróżnienia w działalności polityków sfery zasad od sfery odpowiedzialności. Mariusz Pawlukiewicz wprowadza do badań nad etyką polityki ważny dla nas wątek empiryczny. W propozycji K. Skarżyńskiej interesująca jest próba przedstawienia markerów demokracji. Korzystamy z tego pomysłu, rozszerzając go na inne wskaźniki, indeksy obecne w analizowanych kodeksach. Ryszard Legutko akcentuje konieczność wyróżnienia cnót polityka, charakteru instytucji, w których funkcjonują, i stosunku do tych instytucji, relacji z otoczeniem, a w szczególności z wyborcami. Badania zespołu J. Hausnera uświadomiły nam istnienie różnych dylematów i braków w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Wreszcie zespół pod kierunkiem J. Filek przygotował projekt wzorcowego kodeksu etycznego radnych, z którego korzystało wiele rad. W efekcie sformułowaliśmy następujące pytania dotyczące kodeksów radnych:

- Jaki jest ich status prawny (organizacyjny), czy są uchwałami rad, czy zostały przyjęte w inny sposób?
- Jaki jest zakres ich stosowalności, czy wymagają przestrzegania tylko w działalności politycznej, w radzie, czy też przyjęte zasady powinni radni wdrażać nie tylko w radzie, lecz „w życiu”, także po zakończeniu kadencji radnego?
- Jak radni określają zadania/rolę kodeksu, jaką dają odpowiedź na pytanie o sens jego istnienia, czemu, według nich, służy kodeks?
- Jakie przewidziane są narzędzia realizacji kodeksu, w szczególności kto jest za to odpowiedzialny?

⁴ M. WEBER: *Polityka jako zawód i powołanie*. Tłum. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, 1998.

⁵ M. PAWLUKIEWICZ: *Orientacja na moralność i orientacja na sprawność u osób aktywnych politycznie*. W: *Wartości w świecie polityki*. Red. J. MIKUSKA. Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2012, s. 233–250.

⁶ K. SKARŻYŃSKA: *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.

⁷ R. LEGUTKO: *Etyka instytucji publicznych*. W: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*. Red. M. KORCUĆ, P. STAŃCZYK. Kraków, Federacja Związków Gmin i Powiatów RP, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, 2000.

⁸ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*. Oprac. J. HAUSNER z Zespołem. http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 2.06.2018].

⁹ *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Red. J. FILEK. Kraków, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004. http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf [dostęp: 2.06.2018].

- Jak radni określają swój stosunek do otoczenia: państwa, wspólnoty samorządowej, mieszkańców, instytucji przez siebie tworzonych (współtworzonych), pracowników samorządowych?
- Jak radni definiują swoją rolę społeczną, polityczną?
- Jakie są aprobowane i kwestionowane zasady postępowania radnych (wzór osobowy)?
- Czy ze względu na głoszone, postulowane treści kodeksy etyczne radnych mogą przeciwdziałać dotychczasowym brakom (deficytom) etycznym w polityce?

Poszukując odpowiedzi na te pytania, przygotowaliśmy kwestionariusz składający się z kilku części, w których zawarte są pytania dotyczące obecności/nieobecności interesujących problemów. Pytania, a w konsekwencji hipotezy badawcze dotyczą różnych miejsc struktury kodeksów; miejsc odnoszących się (w stopniu, w jakim to było możliwe) do ich kontekstu powstania, lecz przede wszystkim ich treści. Kodeksy są zróżnicowane i dotyczy to zarówno objętości, jak i treści. W nieraz skromnej objętości znajduje się wiele wątków.

Na podstawie literatury przedmiotu dotyczącej etyki zawodów, polityki, zadań wyznaczanych kodeksom etycznym stawiamy następujące hipotezy badawcze, które dotyczą dwóch obszarów funkcjonowania kodeksów etycznych radnych: 1) aspektów formalno-treściowych (struktura kodeksów, zakres, zadania, narzędzia realizacji, interesariusze, zasady postępowania); 2) najważniejszych wartości konstytuujących etos polityków, które są zawarte w analizowanych dokumentach. Jeśli chodzi o pierwszy obszar dotyczący aspektów formalno-treściowych, to sądzimy, że kodeksy etyczne radnych powinny:

- określać zadania kodeksów zarówno wobec samych radnych (np. lojalność wobec siebie), państwa, jak i ich relacji z mieszkańcami (wyborcami),
- konkretyzować wzorzec osobowy radnego zawierający zarówno pożądane wartości, jak i zakazy.

Ewentualne potwierdzenie/obalenie wymienionych hipotez zależy od obecności/nieobecności odpowiednich sformułowań w analizowanych kodeksach. Natomiast co do obszaru drugiego, dotyczącego najważniejszych wartości konstytuujących etos polityków, sądzimy, że analizowane dokumenty:

- powinny określać zasady/wartości demokratycznego etosu (etosu polityka demokracji),
- powinny zawierać zasady/wartości antykorupcyjne,
- będąc realizacją idei instytucjonalizacji etyki, powinny określać sposoby realizacji reguł kodeksu, a także zawierać sformułowania pozwalające na kontrolowanie zachowań zdefiniowanych w kodeksie.

Zweryfikowanie hipotez dotyczących poszukiwanych wartości nie jest tak proste, jak w przypadku aspektów formalno-treściowych, wymaga to określenia wskaźników (indeksów) opisujących poszukiwane wartości, a będących zestawieniem wielu sformułowań obecnych w kodeksach. Dlatego oczekujemy, że

oprócz poszukiwanych indeksów (demokratycznego, antykorupcyjnego, kontroli społecznej) w kodeksach mogą się pojawić również inne. W razie otrzymania pozytywnych odpowiedzi na przedstawione wcześniej hipotezy będzie można przyjąć, że kodeksy etyczne radnych mogą przeciwdziałać brakom (deficytom) etycznym w polityce.

Analizie poddano 58 kodeksów etycznych radnych reprezentujących różne jednostki samorządu terytorialnego z całej Polski (lista kodeksów znajduje się na końcu książki). Są to kodeksy radnych gmin wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu, powiatów. Dokumenty zostały pozyskane z Internetu, ze stron odpowiednich rad. W przypadku braku informacji w kodeksie o jego statusie prawnym (uchwała rady czy inny sposób jego przyjęcia/zatwierdzenia) kontaktowaliśmy się z odpowiednimi radami. W części udało się uzyskać pożądaną informację. Część rad nie reagowała, wówczas przyjmowaliśmy, że nieznanym jest status prawny dokumentu. Część rad (ich biur) była zaskoczona, że mają kodeks etyczny radnych. Taka reakcja świadczy o marginalnej jego roli w trudnej do określenia części rad. Większa część kodeksów została przyjęta w latach 2005—2010, w tym część w ramach akcji *Przejrzysta Polska*¹⁰. Ostatnie analizowane kodeksy przyjęto w 2016 roku. Z punktu widzenia autorów analizy dobór kodeksów jest przypadkowy, co najwyżej kierowany algorytmami obecnymi w wyszukiwarce. Można więc sądzić, że wyniki analizy są swoiste (reprezentatywne) dla kodeksów etycznych radnych. Pozwalają wnioskować, jakie są wyobrażenia charakterystyczne w etosie polityków (radnych). Sposób pozyskania i liczebność próby upoważniają nas (z pewną skromnością) do przeprowadzenia analizy ilościowej treści kodeksów etycznych, choć to nie jest kwestią najważniejszą. Naszym zadaniem, jeśli to okaże się możliwe, jest sformułowanie wniosków o charakterze jakościowym, które pozwolą na określenie pewnych typów stanowisk znajdujących wyraz w analizowanych dokumentach, a szczególnie na skonstruowanie indeksów obecności wskaźników demokracji, przeciwdziałania korupcji, kontroli społecznej, ewentualnie także innych. W analizach statystycznych korzystamy z programu SPSS Statistics. W trakcie przygotowania bazy danych, a głównie ustalania wskaźników zmiennych (indeksów) odwołujemy się do opracowania Michała Ścibora-Rylskiego¹¹.

¹⁰ Akcję „Przejrzysta Polska” realizowała „Gazeta Wyborcza” przy wsparciu Fundacji Agory, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego (obecnie Odpowiedzialne Państwo), Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego. Celem akcji była poprawa jakości życia publicznego, w tym szczególnie uczciwości.

¹¹ M. ŚCIBOR-RYLSKI. *Standardowe sposoby tworzenia wskaźników zmiennych*. W: *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w naukach społecznych na przykładach z psychologii*. Red. S. Bedyńska, A. Brzezicka. Warszawa, Academica Wydawnictwo SWPS, 2007, s. 115—133.

Konstrukcja pracy jest zgodna z przyjętym projektem prezentacji zagadnień. W części pierwszej *Etyka — moralność — polityka w demokracji* analizujemy przyczyny popularności etyki zawodowej w życiu publicznym (jej zadania, swoistość, wymagania stawiane zawodowym kodeksom etycznym), stanowiska w sprawie relacji między etyką a polityką oraz wymogi stawiane kodeksom etycznym radnych (tu między innymi wskazujemy wzorcowe kodeksy adresowane do służb publicznych i polityków). Ta część rozważań jest istotna dla uchwycenia społecznego podłoża etyki zawodowej, także etyki polityków.

Części druga i trzecia zawierają raport z analizy kodeksów etycznych radnych. Podział raportu na dwie części ma uwarunkowanie w zamiarze przejrzystego oraz zgodnego z przyjętymi hipotezami ukazania analizowanych cech kodeksów — część druga poświęcona jest analizie cech formalno-treściowych (struktura, zakres, zadania, narzędzia realizacji), natomiast część trzecia dotyczy szczegółowej analizy treści norm obecnych w kodeksach etycznych radnych (między innymi wskazania dotyczące relacji z innymi podmiotami, zasady postępowania). W podsumowaniu raportu wskazujemy, w jakim stopniu kodeksy radnych spełniają wymogi formalne oraz ujawniają dominujące wartości etosu polityków.

W pracy umieściliśmy dwa aneksy. W pierwszym pokazujemy analizę zróżnicowania treści kodeksów w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego, w drugim — zróżnicowanie ze względu na status prawny kodeksu (sposób przyjęcia). Zauważyliśmy zróżnicowanie treści kodeksów w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego i od sposobu ich przyjęcia, ale za małą liczbą kodeksów nie pozwala na statystycznie istotne ustalenia. Ujawnione zróżnicowanie uznaliśmy jednak za interesujące i warte odnotowania.

Na końcu zamieszczamy listę analizowanych kodeksów, wykaz tabel zawartych w pracy i literaturę oraz indeks osobowy.

Nie ukrywamy, że nasze zainteresowania kodeksami etycznymi radnych związane są z refleksją dotyczącą etyki zawodowej/społecznej, szczególnie tej uprawianej jako etyka kodeksowa. Nie zadowala nas jedynie teoria budowania kodeksów, próbujemy nadać etyce zawodowej/społecznej bardziej praktyczny charakter, dlatego za sensowne uznajemy badanie nie tylko etosu „nadawanego”, propagowanego w grupach zawodowych/społecznych, ale także etosu wyznawanego, akceptowanego w grupach zawodowych/społecznych. Dopiero bowiem konfrontacja tych dwóch kwestii pozwala lepiej sprawdzić „moc” etyki zawodowej, jej możliwość wpływania na postawy moralne ludzi.