

Ludzie samorządu. Charakterystyka radnych gmin, miast, powiatów i sejmików województw

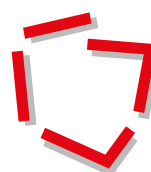
Katarzyna Sekuła-Jelito
Rafał Rudka

Polski samorząd to nie tylko instytucje i procedury, lecz przede wszystkim ludzie, którzy nadają mu kierunek i charakter. To oni decydują o rozwoju lokalnych wspólnot, kształcie polityki publicznej i jakości życia mieszkańców. Ich kompe-

tencje, doświadczenie i motywacja w dużej mierze determinują skuteczność działań władz lokalnych. Z niniejszego raportu dowiesz się o tym kim są ci, którzy reprezentują społeczność naszych gmin, miast, powiatów i województw.



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Samorząd terytorialny stanowi jeden z kluczowych filarów funkcjonowania państwa demokratycznego. To właśnie na poziomie lokalnym i regionalnym podejmowane są decyzje, które w bezpośredni sposób wpływają na codzienne życie mieszkańców – od jakości infrastruktury i usług publicznych, po kształtowanie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Efektywność działań samorządów zależy nie tylko od ram prawnych i finansowych, lecz także od zaangażowania i kompetencji osób, które reprezentują wspólnoty lokalne.

Niniejszy raport przedstawia przekrojową analizę struktury radnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Opracowanie ma na celu ukazanie demograficznego, edukacyjnego i zawodowego profilu osób pełniących funkcje radnych w gminach, powiatach, miastach na prawach powiatu oraz sejmikach województw. Analiza oparta została na danych liczbowych pochodzących z zestawień źródłowych Głównego Urzędu Statystycznego, obejmujących aktualny stan osobowy radnych w roku 2024.

W raporcie przedstawiono między innymi strukturę płci, rozkład wieku, poziom wykształcenia oraz przynależność zawodową radnych. Uwzględniono również różnice między poszczególnymi rodzajami samorządu, co pozwala zidentyfikować charakterystyczne cechy każdej grupy.

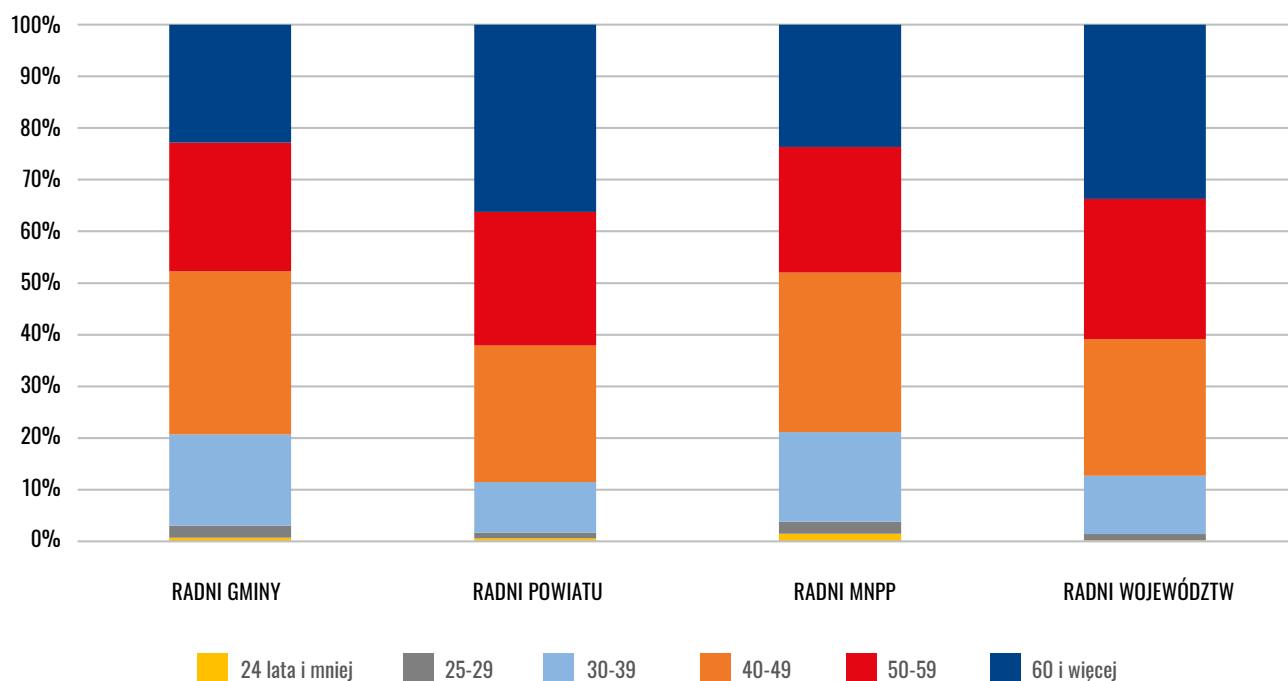
Znajomość struktury radnych ma istotne znaczenie dla oceny jakości reprezentacji społecznej oraz efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego. Informacje o wieku, wykształceniu czy doświadczeniu zawodowym pozwalają lepiej zrozumieć, w jakim stopniu organy stanowiące odzwierciedlają różnorodność społeczną i kompetencyjną lokalnych społeczności.

Wiek radnych stanowi istotny element opisu składu osobowego przedstawicieli w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Pozwala lepiej zrozumieć, jakie grupy pokoleniowe uczestniczą w procesie podejmowania decyzji oraz jak kształtuje się równowaga pomiędzy doświadczeniem a obecnością młodszych przedstawicieli życia społecznego.

Tabela 1. Struktura wieku radnych JST wg rodzaju jednostki samorządu terytorialnego
(w liczbach i proc.)

	ogółem	24 lata i mniej	25-29	30-39	40-49	50-59	60 lat i więcej
RADNI GMINY	39 360	276 0,70%	913 2,32%	6 945 17,64%	12 458 31,65%	9 785 24,86%	8 983 22,82%
RADNI POWIATU	6 167	34 0,55%	70 1,14%	604 9,79%	1 629 26,41%	1 597 25,90%	2 233 36,21%
RADNI MNPP	1 684	25 1,48%	39 2,32%	292 17,34%	520 30,88%	410 24,35%	398 23,63%
RADNI WOJEWÓDZTW	552	1 0,18%	7 1,27%	62 11,23%	146 26,45%	150 27,17%	186 33,70%

Wykres 1. Udział poszczególnych grup wiekowych radnych JST wg rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w proc.)



Zestawienie przedstawia strukturę wieku radnych w poszczególnych rodzajach jednostkach samorządu terytorialnego. W każdej grupie JST największy udział mają osoby w wieku od 40 do 59 lat, które łącznie tworzą ponad połowę składu rad. W gminach, które skupiają największą liczbę przedstawicieli (39 360 osób), grupa ta liczy 22 243 osoby, co odpowiada ok. 56,5 proc. ogółu. Zbliżone proporcje obserwuje się w powiatach (52,3 proc.) oraz w miastach na prawach powiatu (55,2 proc.), natomiast w sejmikach województw udział radnych w tym wieku wynosi 53,6 proc.

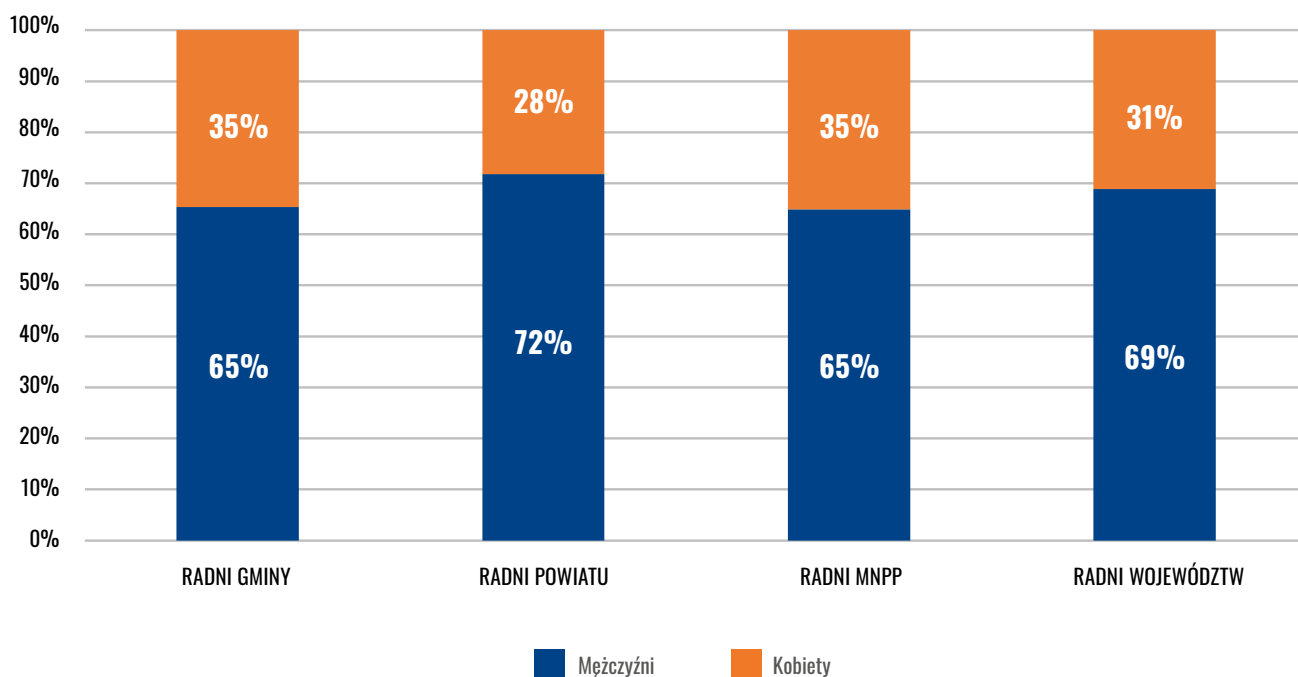
Drugą najliczniejszą grupą są osoby powyżej 60. roku życia – ich udział rośnie wraz ze szczeblem samorządu: od ok. 23 proc. w gminach do ponad 36 proc. w powiatach i prawie 34% województwach. Najmniej liczną kategorię stanowią radni poniżej 30. roku życia, którzy w żadnej z jednostek nie przekraczają 4 proc. całkowitej liczby radnych.

Struktura wieku wskazuje, że funkcje przedstawicielskie w samorządach pełnią głównie osoby dojrzałe zawodowo i społecznie, z dużym doświadczeniem życiowym, podczas gdy udział młodszych pokoleń w organach stanowiących pozostaje marginalny.



Równowaga płci w organach przedstawicielskich jest jednym z kluczowych wskaźników reprezentatywności życia publicznego. Udział kobiet i mężczyzn w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pozwala ocenić, w jakim stopniu struktury lokalne odzwierciedlają zróżnicowanie społeczne swoich wspólnot. Analiza tej zależności pozwala także dostrzec, czy samorząd staje się przestrzenią bardziej otwartą i równoważną pod względem płci, czy też wciąż utrzymuje tradycyjną dominację jednej grupy.

Wykres 2. Rozkład proporcji pomiędzy kobietami i mężczyznami – radnymi JST, wg rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w proc.)



Na poziomie gmin funkcję radnych pełni łącznie 39 360 osób, z czego 65 proc. to mężczyźni, a 35 proc. kobiety. Choć przeważają mężczyźni, udział kobiet w tej kategorii jest wyraźnie wyższy niż w strukturach wyższego szczebla, co może wynikać z większej aktywności społecznej kobiet w środowiskach lokalnych.

W radach powiatów udział kobiet jest niższy – spośród 6 167 radnych 28 proc. to kobiety, a mężczyźni stanowią 72 proc. ogółu. Mężczyźni dominują więc także w tym rodzaju samorządu.

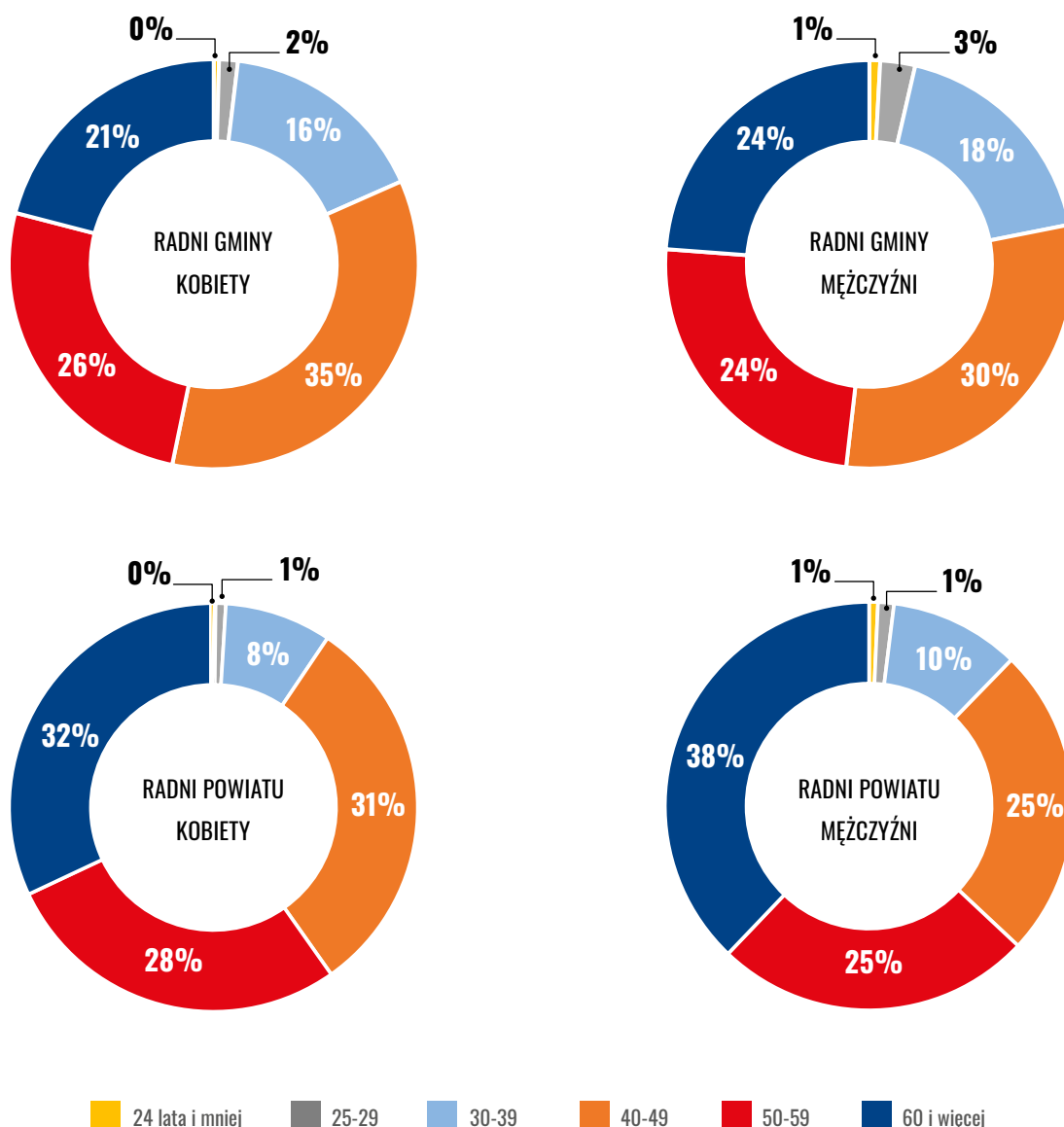
W miastach na prawach powiatu obserwuje się analogiczny rozkład płci jak w gminach. Na 1 684 radnych przypada 65 proc. mężczyzn i 35 proc. kobiet. Wynik ten obrazuje, że w środowiskach miejskich kobiety częściej uczestniczą w działalności samorządowej niż w strukturach powiatowych.

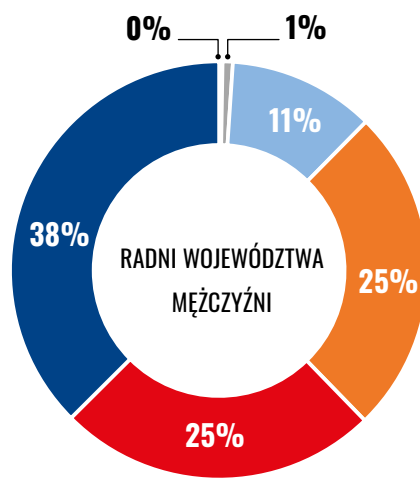
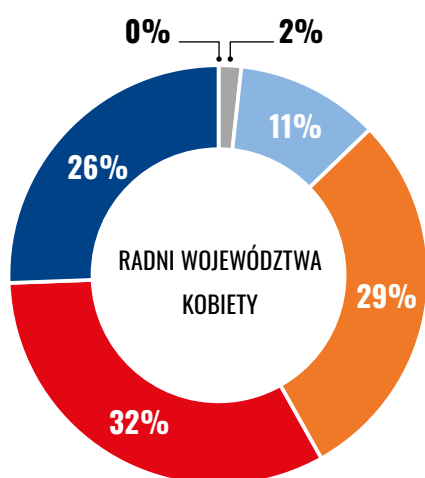
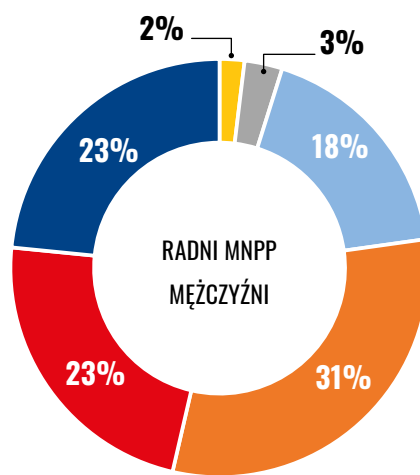
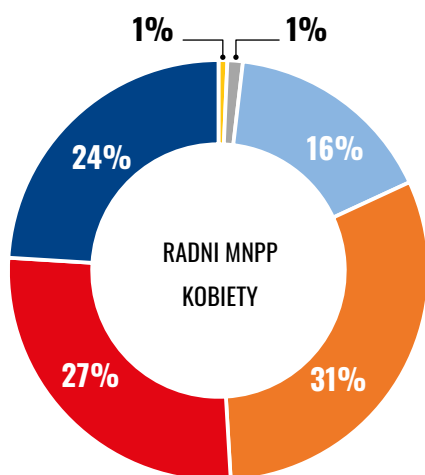
W przypadku sejmików województw udział kobiet również pozostaje stosunkowo niski. Spośród 552 radnych 380 to mężczyźni, a 172 kobiety, co oznacza, że kobiety stanowią około 31 proc. ogółu.

Powyższy wykres pokazuje wyraźny trend – mężczyźni dominują we wszystkich szczeblach samorządu, choć udział kobiet rośnie na poziomie gmin i miast.

Poniżej dokonano zobrazowania obejmującego połączenie wieku radnych i płci. Zestawienie to stanowi ważny element opisu społecznego samorządów. Pozwala zrozumieć, w jakim stopniu w życiu publicznym uczestniczą różne pokolenia kobiet i mężczyzn.

Wykres 3-10. Struktura wieku radnych według płci i rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w proc.)





W strukturze wieku radnych gmin zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet wyraźnie dominuje grupa osób w wieku 40-59 lat. W przypadku mężczyzn stanowi ona 54 proc. całego składu, a wśród kobiet – 61 proc. Wskazuje to, że najczęściej funkcje przedstawicielskie pełnią osoby w okresie największej aktywności zawodowej. Jednocześnie wiadać, że kobiety w gminach rzadziej należą do najmłodszych kategorii wiekowych (do 29 lat), a częściej reprezentują grupy 40+.

W radach powiatów struktura wieku jest bardzo zbliżona, choć z zauważalnym przesunięciem ku starszym grupom. Wśród mężczyzn dominują osoby w wieku 40-59 lat (50 proc.) oraz powyżej 60 lat (38 proc.), natomiast wśród kobiet największy odsetek przypada na przedział 40-59 lat (59 proc.), przy jednoczesnym wysokim udziale grupy 60+ (32 proc.). Pokazuje to, że aktywność kobiet w samorządzie powiatowym skupia się w wieku dojrzałym, podczas gdy mężczyźni częściej kontynuują działalność publiczną w późniejszym wieku.

W przypadku miast na prawach powiatu (mnpp) widoczny jest bardziej zrównoważony rozkład wieku między płciami. Zarówno mężczyźni, jak i kobiety najliczniej reprezentowani są w grupie 40-59 lat (odpowiednio 54 proc. i 58 proc.). Mężczyźni częściej należą do młodszych kategorii (30-39 lat), natomiast kobiety nieznacznie częściej do grupy 50+. Udział radnych poniżej 30. roku życia jest znikomy – nie przekracza 3 proc. w każdej z grup.

W sejmikach województw struktura wieku jest najbardziej przesunięta ku starszym grupom. Wśród mężczyzn dominują osoby w wieku 40-59 lat (50 proc.) oraz powyżej 60 lat (38 proc.), natomiast wśród kobiet – kategoria 40-59 lat (61 proc.), a powyżej 60 lat (26 proc.). Oznacza to, że wraz ze wzrostem szczebla administracyjnego rośnie udział osób starszych, a udział bardzo młodych kobiet i mężczyzn jest marginalny.

Zestawienie wykresów pokazuje wyraźną prawidłowość – w każdym rodzaju samorządu najliczniejszą grupę stanowią radni w wieku 40-59 lat, niezależnie od płci. Kobiety częściej niż mężczyźni koncentrują się w środkowych grupach wiekowych (40-59 lat), natomiast mężczyźni częściej niż kobiety pozostają aktywni w starszych kategoriach (60+). Obecność młodych radnych, zwłaszcza poniżej 30. roku życia, pozostaje symboliczna, co wskazuje na ograniczoną odnowę pokoleniową w strukturach samorządowych.



Poziom wykształcenia radnych samorządowych

Poziom wykształcenia osób pełniących funkcje publiczne stanowi jeden z istotnych czynników wpływających na jakość sprawowania mandatu oraz efektywność procesów decyzyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wykształcenie determinuje nie tylko zakres posiadanej wiedzy i kompetencji, ale również sposób postrzegania problemów społecznych i ekonomicznych, a tym samym – styl sprawowania władzy lokalnej. Analiza struktury wykształcenia radnych pozwala lepiej zrozumieć potencjał merytoryczny organów stanowiących oraz zidentyfikować różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami samorządu.

W kontekście rosnących wymagań wobec administracji publicznej i konieczności podejmowania decyzji o charakterze strategicznym, wykształcenie radnych nabiera szczególnego znaczenia. Pozwala ono bowiem ocenić stopień przygotowania przedstawicieli społeczności lokalnych do pełnienia funkcji publicznych, a także stanowi ważny wskaźnik profesjonalizacji życia samorządowego w Polsce.

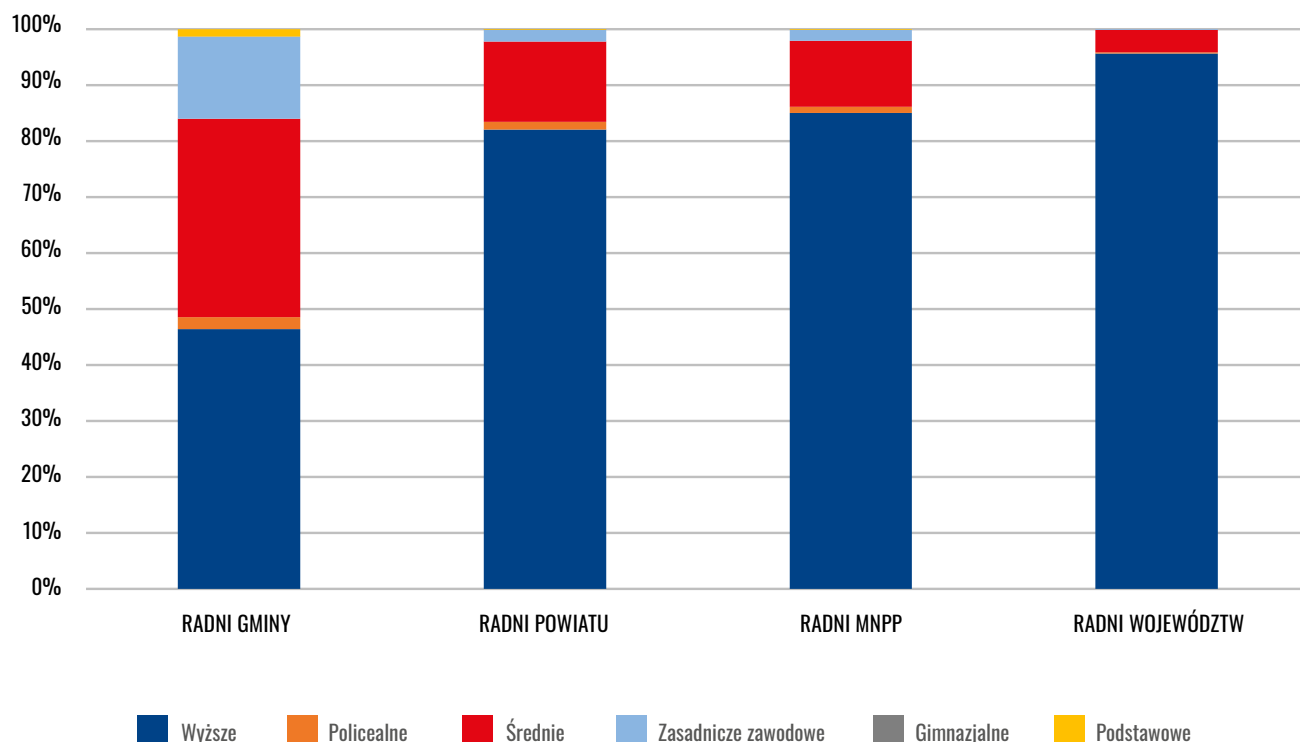
Tabela 2. Poziom wykształcenia radnych wg rodzaju jednostki samorządu terytorialnego
(w liczbach i proc.)

	ogółem	wyższe	policealne	średnie	zasadnicze zawodowe	gimnazjalne	podstawowe
RADNI GMINY	39 360	18 275 46,43%	840 2,13%	13 937 35,41%	5 767 14,65%	31 0,08%	510 1,30%
RADNI POWIATU	6 167	5 060 82,05%	86 1,39%	885 14,35%	125 2,03%	2 0,03%	9 0,15%
RADNI MNPP	1 684	1 432 85,04%	19 1,13%	198 11,76%	32 1,90%	0 0%	3 0,18%
RADNI WOJEWÓDZTW	552	528 95,65%	1 0,18%	22 3,99%	1 0,18%	0 0%	0 0%

Dane dotyczące poziomu wykształcenia radnych wskazują na wyraźne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu.

Poniższy wykres prezentuje strukturę wykształcenia radnych obrazując różnice pomiędzy rodzajami jednostek samorządu terytorialnego.

Wykres 11. Struktura poziomu wykształcenia radnych według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w proc.)



W gminach, które skupiają największą liczbę radnych (39 360 osób), niemal połowa posiada wykształcenie wyższe – 18 275 osób, co stanowi 46,4 proc. ogółu. Znacząca jest również grupa radnych z wykształceniem średnim – 13 937 osób (35,4 proc.), natomiast osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym stanowią 14,7 proc. Pozostałe poziomy edukacji, takie jak policealne, gimnazjalne czy podstawowe, występują marginalnie.

W powiatach, gdzie łącznie zasiada 6 167 radnych, udział osób z wyższym wykształceniem jest znacznie większy i wynosi 82 proc. (5 060 osób). Podobna tendencja utrzymuje się w miastach na prawach powiatu, gdzie 1 432 radnych (85 proc.) legitymuje się wykształceniem wyższym, a tylko nieliczni posiadają wykształcenie średnie lub niższe. W sejmikach województw odsetek radnych z wyższym wykształceniem osiąga najwyższą wartość – 528 osób spośród 552 (95,7 proc.).

Tendencja ta potwierdza rosnący poziom profesjonalizacji samorządów wyższych szczebli: im wyższy poziom jednostki, tym większy udział osób z wyższym wykształceniem. W gminach struktura jest bardziej zróżnicowana i obejmuje także osoby z wykształceniem średnim i zawodowym, co może wynikać z większej różnorodności społeczno-zawodowej społeczności lokalnych. Na poziomach powiatowym, miejskim i wojewódzkim dominuje natomiast kadra o profilu akademickim, co potwierdza bardziej specjalistyczny charakter zadań realizowanych przez te jednostki.

Struktura zawodowa radnych stanowi istotny element charakterystyki środowiska samorządowego, pozwalający ocenić zróżnicowanie doświadczeń i kompetencji osób zasiadających w organach stanowiących. Zawód wykonywany przez radnych często odzwierciedla ich wiedzę branżową, sposób postrzegania problemów lokalnych oraz podejście do zarządzania sprawami publicznymi. Analiza struktury zawodowej umożliwia zatem lepsze zrozumienie potencjału merytorycznego rad oraz ich zdolności do należytego reprezentowania różnych grup społeczno-zawodowych.

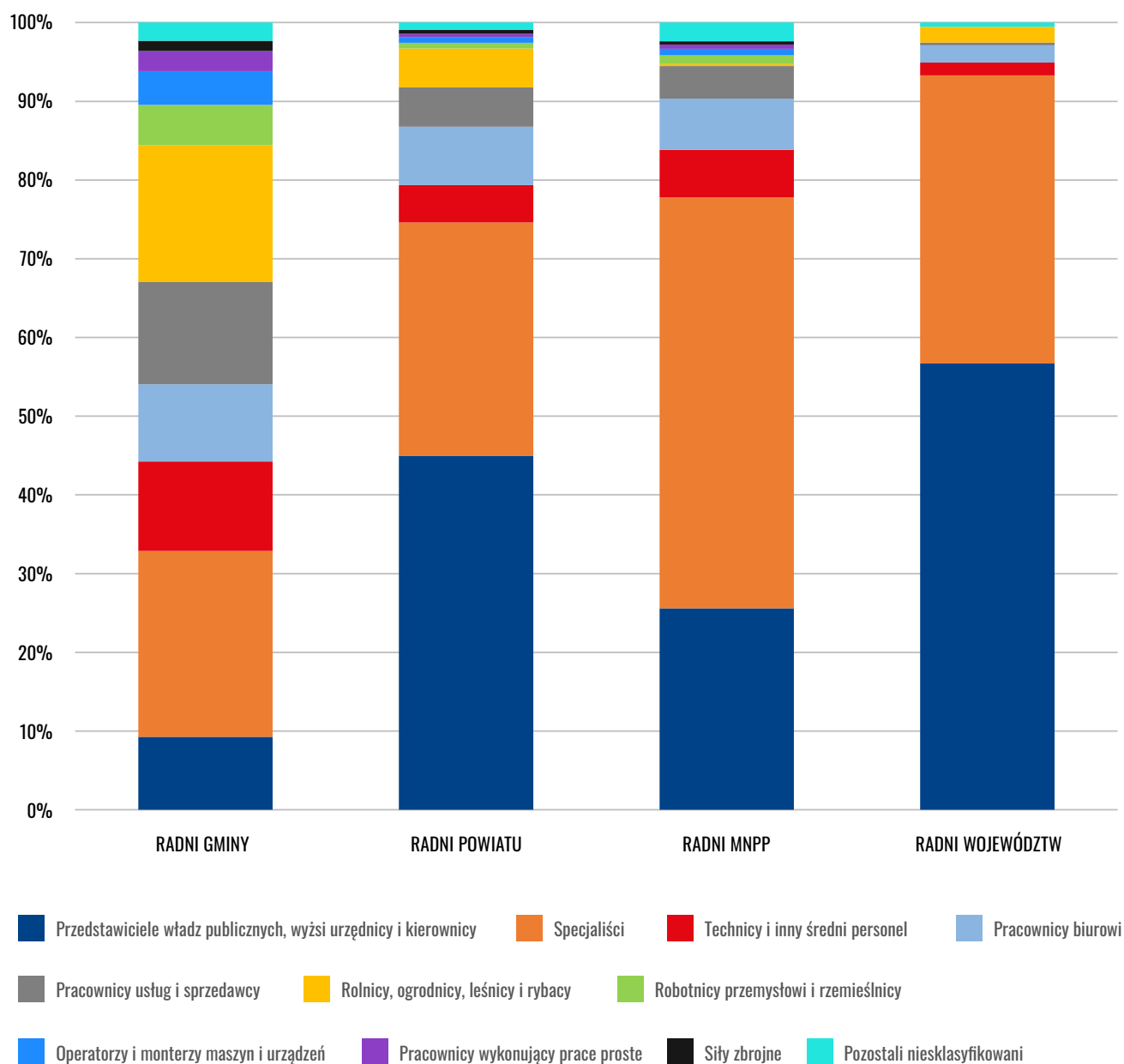
Różnorodność zawodowa wśród radnych ma znaczenie nie tylko dla jakości podejmowanych decyzji, ale również dla stopnia, w jakim samorządy odzwierciedlają przekrój społeczności lokalnych. Obecność przedstawicieli różnych sektorów – od administracji publicznej, przez sferę usług i rolnictwo, po działalność specjalistyczną – wpływa na równowagę interesów oraz na sposób formułowania priorytetów rozwojowych w jednostkach samorządu terytorialnego. W dalszej części raportu zaprezentowano szczegółowy podział radnych według głównych grup zawodowych i poziomu samorządu.

Tabela poniżej przedstawia strukturę zawodową radnych na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego – gminnym, powiatowym, miejskim (miasta na prawach powiatu) oraz wojewódzkim. Dane pokazują liczbę radnych i wartość procentową według głównych grup zawodowych, co pozwala ocenić zróżnicowanie kompetencji oraz tła zawodowego osób pełniących funkcje publiczne.

Tabela 3. Struktura zawodowa radnych według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego
(w liczbach i proc.)

	RADNI GMINY	RADNI POWIATU	RADNI MNPP	RADNI WOJEWÓDZTW
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	3 649 9,27%	2 774 44,98%	431 25,59%	313 56,70%
Specjaliści	9 293 23,61%	1 828 29,64%	879 52,20%	202 36,59%
Technicy i inny średni personel	4 476 11,37%	291 4,72%	102 6,06%	9 1,63%
Pracownicy biurowi	3 850 9,78%	458 7,43%	109 6,47%	12 2,17%
Pracownicy usług i sprzedawcy	5 114 12,99%	309 5,01%	70 4,16%	2 0,36%
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	6 839 17,38%	304 4,93%	4 0,24%	11 1,99%
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	2 022 5,14%	45 0,73%	19 1,13%	0 0%
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	1 685 4,28%	45 0,73%	14 0,83%	0 0%
Pracownicy wykonujący prace proste	1 009 2,56%	25 0,41%	9 0,53%	0 0%
Siłły zbrojne	510 1,30%	30 0,49%	7 0,42%	0 0%
Pozostali niesklasyfikowani	913 2,32%	58 0,94%	40 2,38%	3 0,54%

Wykres 12. Struktura grup zawodowych radnych według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (w proc.)



Analizując strukturę zawodową radnych, zauważamy, że wśród wszystkich badanych grup dominują przedstawiciele zawodów wymagających wykształcenia wyższego oraz specjalistów. W szczególności największy udział wśród radnych stanowią specjaliści (osoby posiadające wyższe wykształcenie, wykonujące pracę wymagającą zaawansowanej wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz samodzielnego rozwiązywania problemów w określonej dziedzinie nauki, techniki, administracji, edukacji lub kultury), którzy obejmują znaczącą część składu we wszystkich poziomach samorządu, osiągając najwyższy procent w radach miast na prawach powiatu (52,2 proc.). Grupa ta jest także liczna w radach gminnych (23,61 proc.) oraz powiatowych (29,64 proc.), co wskazuje na istotną rolę osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych w procesie decyzyjnym w samorządach.

Na drugim miejscu pod względem liczebności są przedstawiciele władz publicznych, którzy pełnią funkcje wyższych urzędników i kierowników. Ich udział w radach jest szczególnie wyraźny na szczeblu powiatowym (44,98 proc.) oraz wojewódzkim (56,7 proc.), co odzwierciedla silniejszą obecność administracyjną i kierowniczą w wyższych organach samorządu.

Zawody związane z rolnictwem, ogrodnictwem, leśnictwem i rybołówstwem mają istotny udział w radach gminnych (17,38 proc.), co odzwierciedla silne powiązanie tych jednostek samorządowych z obszarami wiejskimi. Natomiast w radach powiatowych oraz wyższych szczeblach ten odsetek jest znacznie mniejszy.

Z kolei grupy zawodowe związane z pracą fizyczną oraz robotnikami przemysłowymi i rzemieślnikami mają marginalny udział w składzie radnych, z wyjątkiem rad gminnych, gdzie ich obecność jest nieco wyższa, osiągając 5,14 proc.

Podobnie, pracownicy usług i sprzedawcy stanowią znaczącą grupę w radach gminnych (12,99 proc.), jednak ich odsetek maleje na pozostałych rodzajach samorządu, co wskazuje na stopniowe odchodzenie od reprezentacji osób zajmujących się działalnością usługową w większych jednostkach administracyjnych.

Podsumowując, struktura zawodowa radnych wykazuje tendencję do centralizacji i profesjonalizacji na wyższych szczeblach administracji, z mniejszym udziałem przedstawicieli zawodów fizycznych i rolniczych. To może obrazować stopniową ewolucję samorządu terytorialnego w kierunku bardziej wykształconych i specjalistycznych struktur, z dominującą rolą osób z wykształceniem wyższym i doświadczeniem w zarządzaniu.



Przeprowadzona analiza struktury radnych samorządowych pokazuje wyraźnie, że lokalna polityka opiera się dziś głównie na doświadczonych, dobrze wykształconych i zawodowo ugruntowanych przedstawicielach. Z jednej strony to gwarancja stabilności i kompetencji, z drugiej – sygnał, że samorząd potrzebuje odnowy pokoleniowej i większej różnorodności społecznej.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2024 rok wynika, że w jednostkach samorządu terytorialnego dominują osoby w wieku 40-59 lat, często z wyższym wykształceniem i doświadczeniem kierowniczym. Wraz z poziomem samorządu – od gmin po sejmiki wojewódzkie – rośnie udział osób z dyplomami uczelni wyższych i maleje liczba reprezentantów zawodów tradycyjnych.

Radni JST to przede wszystkim osoby o ugruntowanej pozycji zawodowej. Młodych – poniżej 30. roku życia – jest zaledwie kilka procent. Brak świeżej generacji w radach gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw może w dłuższej perspektywie oznaczać utratę dynamiki i ograniczoną zdolność do wprowadzania nowych rozwiązań. Samorząd, jak wynika z raportu, staje się strukturą stabilną, ale coraz bardziej zamkniętą na pokoleniową wymianę.

Choć na poziomie gmin i miast na prawach powiatu kobiety stanowią już ponad jedną trzecią radnych, to w sejmikach województw ich udział spada do 31 proc., a w powiatach aż do 28 proc. Barierą pozostaje dostęp do wyższych szczebli władzy. Mimo rosnącej aktywności społecznej kobiet, nadal trudno im przebić się do struktur decyzyjnych na wyższym szczeblu.

Coraz więcej radnych to osoby z wykształceniem wyższym i doświadczeniem zawodowym w administracji publicznej. Na poziomie województw niemal 94 proc. radnych ma dyplom uczelni, a w powiatach – około 75 proc. Jednocześnie maleje udział rolników, rzemieślników i pracowników fizycznych.

Raport potwierdza, że samorządy wyższych szczebli przekształcają się w struktury eksperckie – zdominowane przez specjalistów, menedżerów i przedstawicieli władz publicznych. W sejmikach i powiatach ich udział przekracza połowę składu. Gminy pozostają natomiast najbardziej zróżnicowanym ogniwem – to tam wciąż obecni są przedstawiciele zawodów usługowych i rolniczych, co pozwala im lepiej odzwierciedlać lokalny przekrój społeczny.

Naszym zdaniem polski samorząd potrzebuje większej otwartości. Kluczowe wyzwania na nadchodzące lata to zwiększenie udziału kobiet, wprowadzenie młodszych pokoleń do struktur decyzyjnych oraz przywrócenie równowagi społeczno-zawodowej. Bez tego samorząd, choć coraz bardziej profesjonalny, może utracić swój pierwotny, obywatelski charakter.

Copyright by
Związek Powiatów Polskich



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl
tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33