

# ZARZĄDZANIE *i* EDUKACJA

**35**

ROK VI (2002)

---

DWUMIESIĘCZNIK  
SZKOŁY WYŻSZEJ  
IM. BOGDANA JAŃSKIEGO

Radosław Zenderowski

## SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ OPINII PUBLICZNEJ

Idea samorządności od samego początku wpisana była w logikę antytotalitarnego oporu, który w Polsce przybrał na sile na przełomie lat 70. i 80. Źródłem jej popularności były z jednej strony motywacje negatywne (doświadczenie złych skutków centralizmu i totalizmu władzy politycznej), z drugiej zaś pozytywne — przekonanie, iż to właśnie samorządność stanowi optymalną formę zagospodarowania aktywności społecznej, politycznej i gospodarczej<sup>1</sup>. Z decentralizacją państwa i upodmiotowieniem samorządów terytorialnych wiązano u progu lat 90. wiele nadziei i oczekiwań. Na przestrzeni kilkunastu lat mniejszym bądź większym zmianom podlegało społeczne nastawienie do idei samorządności, ale przede wszystkim do funkcjonowania samorządów terytorialnych i ich roli w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej.

Prowadzone badania opinii publicznej pozwalają na przynajmniej częściową rekonstrukcję postaw Polaków w odniesieniu do wyżej wymienionej problematyki. Przede wszystkim warto odnotować istnienie pewnych względnie trwałych tendencji w społecznym odbiorze samorządności i samorządów. W artykule niniejszym więcej uwagi poświęcę okresowi 1998–2003.

Analizie wyników badań społecznych, prowadzonych od początku lat 90., poświęconych roli samorządów w życiu społeczności lokalnych, towarzyszą ambiwalentne uczucia. Z jednej strony dostrzegamy pozytywne znaczenie decyzji o decentralizacji państwa,

<sup>1</sup> Por. Skorowski H.: *Europa regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*. Wydawnictwo Fundacji ATK, Warszawa 1998/99, ss. 72–74; Szreniawski J.: *Węzłowe zagadnienia prawa ustrojowego*, w: Chmaj M. (red.): *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997, s. 90; Stępień J.: *Regionalizm a integracja*. „Przebieg Polilogiczny”, nr 1–2, 2001, ss. 7–11.

a tym samym upodmiotowienia społeczności lokalnych. Bez wątpienia zaowocowało to obywatelską aktywnością, szeregiem cennych inicjatyw, które prawdopodobnie nie miałyby szans zaistnienia, gdyby nie funkcjonowanie odpowiednich struktur i instytucji. Przecież tworzenie się zrębów społeczeństwa obywatelskiego kojarzone jest głównie z zaangażowaniem w funkcjonowanie danej gminy. Z drugiej strony natomiast, mamy do czynienia z czymś w rodzaju stabilizacji graniczącej ze stagnacją, zjawiskiem wygaśnięcia początkowego reformatorskiego zapалу, a jednocześnie brakiem lub deficytem bodźców, mogących służyć rewitalizacji idei samorządowej. Coraz silniej zaznaczający się syndrom społecznej marginalizacji i wycofania z życia obywatelskiego nadweręza również ideę samorządności. Nie wdając się w analizę przyczyn tego stanu rzeczy (jest to bowiem temat na osobny artykuł), należy odnotować rzecz szczególnie niepokojącą. Mianowicie rzadko który obywatel zauważa, iż przekonanie o tym, że sprawy w kraju, a zwłaszcza w gminie „idą w złym kierunku”, stanowi do pewnego stopnia akt samooskarżenia. W systemie demokratycznym władza pochodzi bowiem od ludu i degeneruje się tylko wówczas, gdy brakuje dostatecznie silnej kontroli społecznej (czytaj: troski o los oddanego przez siebie głosu wyborczego)<sup>2</sup>. W dalszej części artykułu postaram się przywrócić bliżej pewnym wzmiarkowanym już tendencjom w postrzeganiu roli i znaczenia samorządów terytorialnych.

Generalna wizja samorządu terytorialnego, stworzona w oparciu o katalog pozytywnych i negatywnych tendencji w jego postrzeganiu, stanowić będzie istotny punkt odniesienia do szczegółowej analizy sposobów społecznej odbioru samorządności lokalnej (jako idei oraz działalności władz) w perspektywie kilku ostatnich lat. Wyniki tej analizy, którą przeprowadzono głównie w oparciu o komunikaty z badań Centrum Badań Opinii Społecznej, powinny odpowiedzieć na pytanie o skalę oraz jakość poparcia dla samorządu i podejmowanych przez niego działań. Praktyczne znaczenie tego rodzaju badań dla samych samorządowców wydaje się bezdyskusyjne.

<sup>2</sup> Por. Jabłoński A.J.: *Kultura polityczna i jej przemiany*, w: Jabłoński A.J., Sobkowiak L. (red.): *Studia z teorii polityki*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, ss. 196–197; Sutor B.: *Etyka polityczna. Ujęcie katolickie na gruncie chrześcijańskich nauk społecznej*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa 1994, ss. 43–46.

## 1.

Podjmując temat generalnych trendów, które można zaobserwować w postawach społeczeństwa polskiego wobec samorządności terytorialnej, należy przywrócić się kilku istotnym kwestiom. Przede wszystkim trzeba odpowiedzieć na pytanie o poziom frekwencji wyborczej jako wyznacznika zainteresowania społecznego instytucją samorządu terytorialnego. W dalszej kolejności należy rozstrzygnąć kwestię poinformowania społeczeństwa na temat działalności samorządu. Następnie zanalizować problem poziomu akceptacji i zadowolenia z pracy władz samorządowych. Wiąże się on bezpośrednio z kolejnym zagadnieniem — zaufaniem do swoich przedstawicieli w gminie. Na koniec warto poszukać również odpowiedzi na pytanie o poczucie reprezentacji oraz wpływu na sprawy lokalne. Przy omawianiu wymienionych kwestii w dużej mierze będę się odwoływał do analiz poczynionych przez Pawła Swianiewicza<sup>3</sup>, jak również komunikatów z badań CBOS.

### FREKWENCJA WYBORCZA JAKO ISTOTNY PRZEJAW ZAINTERESOWANIA SAMORZĄDNOŚCIĄ

Na podstawie wyników frekwencji z wyborów samorządowych w 1990, 1994, 1998 oraz 2002 roku można orzec, iż działalność samorządów terytorialnych nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem społecznym (niespełna połowa dorosłych Polaków decyduje się na wzięcie udziału w głosowaniu). Widać to zwłaszcza (przynajmniej w pierwszym okresie) na tle frekwencji w wyborach prezydenckich i parlamentarnych. W przeciwieństwie jednak do wyborów parlamentarnych (w których uczestnictwo systematycznie spada — por. tabl. 1), frekwencja wyborcza w przypadku wyborów samorządowych wydaje się być relatywnie stabilna. Przyczyn niskiej (ok. 40%)

<sup>3</sup> Por. Swianiewicz P.: *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001. Publikacja ta (stanowiąca do pewnego stopnia studium porównawcze) składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza poświęcona jest opinii publicznej wobec samorządu terytorialnego w Polsce, druga natomiast w pozostałych trzech państwach Grupy Wyszehradzkiej: Czechach, Słowacji i na Węgrzech. Opracowanie to firmowane jest przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego oraz Local Government and Public Service Reform Initiative.

Tablica 1

Frekwencja wyborcza w Polsce w latach 1989–2002

Rok wyborów	Wybory lokalne	Wybory parlamentarne	Wybory prezydenckie
1990/1989/1990	42%	63%	61%
1994/1993/1995	34%	51%	68%
1998/1997/2000	46%	47%	61%
2002/2001	44%	46,3%	—

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl

frekwencji należy upatrywać — jak się zdaje — w przekonaniu o względnie słabym znaczeniu tychże wyborów. Respondenci na ogół oceniają wpływ władz lokalnych na swoje życie jako niewielki (w przeciwieństwie do władz parlamentarnych).

Zróżnicowanie skali uczestnictwa w wyborach samorządowych należy widzieć w perspektywie dwóch zmiennych: wielkości gminy oraz regionalnej kultury politycznej. Frekwencja wyborcza jest odwrotnie proporcjonalna do wielkości gminy — im większa miejscowość, tym niższa frekwencja. Poza tym znacznie większy odsetek obywateli — w porównaniu ze średnią krajową — bierze udział w wyborach do gmin w regionach o większych tradycjach aktywności obywatelskiej i samoorganizacji (głównie Małopolska, Podkarpackie i Wielkopolska).

Należy jeszcze zauważyć, iż frekwencja wyborcza jest bardziej precyzyjnym wskaźnikiem popularności elekcji samorządowej, niż badania, w których pyta się respondentów o ich zainteresowanie wyborami czy nawet udział w nich (*post factum*). Deklaracje tradycyjnie przewyższają rzeczywisty poziom frekwencji. Ma to związek z faktem, iż absencja wyborcza wciąż jest społecznie piętnowana i część osób po prostu wstydy się deklaracji mówiących o braku zaangażowania w polityczne i społeczne sprawy kraju.

## WIEDZA O DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednym z mierników wiedzy o samorządzie jest znajomość jego przedstawicieli (radnych). W tym przypadku wiedza mieszkańców gmin wiejskich jest znacząco wyższa niż obywateli gmin miejskich,

w których liczba mieszkańców przekracza 200 tysięcy. Proporcje te przedstawiają się odpowiednio: 44% – 21% (1992), 67% – 24% (1996)<sup>4</sup> i 81% – 31% (1998)<sup>5</sup>. W obydwu przypadkach obserwujemy tendencję wzrostową. Jedną z przyczyn słabej orientacji w sprawach samorządu, przynajmniej w pierwszej połowie lat 90., mógł być stosunkowo niski stopień identyfikacji mieszkańców z własną gminą i regionem<sup>6</sup>. Inicjatywy podejmowane przez dany samorząd są znane około połowie badanych, pozostali czują się raczej lub zdecydowanie niedoinformowani<sup>7</sup>.

## POZIOM AKCEPTACJI I ZADOWOLENIA Z PRACY SAMORZĄDÓW

W początkowym okresie (1993 rok) odsetek tych, którzy uważali, że aktywność samorządów przynosi korzystne rezultaty minimalnie przewyższał liczbę tych, którzy byli przeciwnego zdania (36%–35%). Interesujące jest to, że na początku lat 90. pozytywne opinie zdecydowanie przeważały w gminach wiejskich (42%–29%), natomiast w wielkich miastach (ponad 0,5 mln) jedynie około 20% mieszkańców dostrzegło korzyści z funkcjonowania samorządu terytorialnego, zaś około 50% nie podzielało tego poglądu. Interesującą przestawia się ewolucja opinii publicznej na temat jakości zarządzania gminą. Mamy w tym przypadku do czynienia z tendencją wzrostową na korzyść opinii pozytywnych (13% — 1992 rok, ok. 40% — 1994 rok, ok. 50% — 1998 rok). Zauważyć należy, iż wzrost zadowolenia z jakości pracy samorządowców wzrasta tuż przed wyborami (kampania wyborcza i spektakularne działania władz gminnych w posta-

<sup>4</sup> Tamże, s. 13.

<sup>5</sup> W tym przypadku pytanie brzmiało nieco inaczej. Pytano mianowicie nie o radnych, lecz o kandydatów na radnych (których jest zasadniczo więcej niż samych radnych, a zatem można łatwiej zapamiętać i mieć styczność z któryms z nich). Należy zatem na wyniki z 1988 roku patrzeć z pewną rezerwą. Por. Pankowski K. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, październik 1998.

<sup>6</sup> Por. Kantyka Z.: *Region i gmina w świadomości respondentów*, w: Dobrowolski P. (red.): *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, ss. 60–61.

<sup>7</sup> Por. Swianiewicz P.: *Życiżniwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Warszawa 2001, s. 14.

ci uruchomienia społecznie użytecznych inwestycji)<sup>8</sup>. Tradycyjnie zatem badania prowadzone kilka miesięcy i kilka tygodni przed wyborami różnią się od siebie. Warto również odnotować, iż odsetek osób zadowolonych z pracy samorządu jest wyższy wśród mieszkańców wsi, załatwiających w urzędzie indywidualne sprawy, zdecydowanie niższy natomiast wśród mieszkańców dużych miast oraz lokalnych przedsiębiorców bez względu na wielkość miejscowości (co wydaje się być szczególnie niepokojącym sygnałem, a jednocześnie zarzutem pod adresem władz samorządowych, które często deklarują przychylność dla przedsiębiorczości jako generatora miejsc pracy).

Analizując wyniki badań społecznych pod kątem opinii mieszkańców na temat zmian na lepsze lub gorsze w ich miejscowości (po 1989 roku), należy zauważyć przynajmniej dwie tendencje. Po pierwsze — szybki, systematyczny, prawie 100% przyrost pozytywnych ocen w okresie 1992–1996, po czym następuje powolny spadek i zarysowująca się (lecz niepewna) tendencja ponownego wzrostu w 2002 roku. Po drugie — nie bez znaczenia wydaje się być systematyczny przyrost (począwszy od 1997 roku) opinii sugerujących, że w danej miejscowości od 1989 roku „praktycznie nic się nie zmieniło” (również rządu 100%). Interesujący jest także fakt, iż wydłużenie perspektywy czasowej sprzyja pozytywnym ocenom — w perspektywie trzynastoletniej zmiany na lepsze w październiku

Tablica 2

Zmiany, jakie dokonały się w miejscowości respondenta od 1989 roku

Wskazania respondentów	VI 1992	IV 1992	XI 1996	XI 1996	V 1997	IV 1999	I 2002	X 2002
zmieniło się na lepsze	34%	41%	54%	64%	56%	49%	41%	48%
zmieniło się na gorsze	30%	30%	16%	12%	23%	29%	29%	17%
nic się nie zmieniło	32%	27%	23%	20%	16%	19%	25%	30%
trudno powiedzieć	4%	2%	7%	4%	5%	3%	5%	6%

Źródło: Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2002.

<sup>8</sup> Tamże, s. 19–21.

2002 roku odnotowało blisko 50% respondentów (por. tabl. 2), a w perspektywie pięcioletniej (od 1998 roku) — już jedynie 39%<sup>9</sup>.

Co ciekawe, wzrost (lub spadek) odsetka respondentów uznających zmiany na lepsze (lub gorsze) w swojej miejscowości nie przekłada się na stopień zadowolenia ze swojej miejscowości. Na przestrzeni dziesięciu lat obserwujemy zadziwiająco stabilność opinii. Zdecydowana większość Polaków (ok. 85%) jest zadowolona z miejscowości, w której obecnie mieszka (por. tabl. 3).

Tablica 3

Poziom zadowolenia ze swojej miejscowości

Czy, ogólnie rzecz biorąc, jest Pan(i) zadowolony(a) czy też niezadowolony(a) z tego, że mieszka Pan(i) w tej miejscowości?		VI 1992	IV 1993	XII 1996	I 2002
Wskazania respondentów					
bardzo zadowolony(a)		33%	34%	35%	30%
raczej zadowolony(a)		50%	49%	51%	54%
raczej niezadowolony(a)		10%	10%	9%	9%
bardzo niezadowolony(a)		4%	5%	3%	4%
trudno powiedzieć		3%	2%	2%	3%

Źródło: Pankowski K. (oprac.): *Moja miejscowość — oceny przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2002.

## ZAUFANIE DO WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

Analiza zaufania społecznego do poszczególnych instytucji życia publicznego w Polsce pozwala stwierdzić, iż po pierwsze — poziom zaufania do przedstawicielstwa gminnego jest znacznie wyższy niż ma to miejsce w przypadku parlamentu i rządu. Po drugie — zaufanie do władz samorządowych, podobnie jak frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych, ma charakter względnie stały i stabilny. W żadnym wypadku — biorąc pod uwagę okres od 1989 roku — stwierdzenie to nie znajduje zastosowania do nadzwyczaj chwiejnej

<sup>9</sup> Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2002.

opinii na temat parlamentu i rządu (które na początku cieszyły się wyższym poparciem niż samorząd terytorialny). Mimo, iż zaufanie do samorządu nie podlega takim wstrząsom jak w przypadku pozostałych instytucji publicznych, warto odnotować stały wzrost zaufania do przełomu lat 1995 i 1996 (ok. 60%) oraz stopniowy spadek zaufania w latach następnych (do poziomu ok. 50% w 2000 roku). W zestawieniu z 20–30% zaufaniem do rządu i parlamentu nie jest to wynik, którego można by się wstydzić. Główną przyczyną spadku zaufania (zwłaszcza od 1998 roku) jest — jak się wydaje — bardziej krytyczne nastawienie mediów do działalności samorządów. Mniej więcej w tym czasie wzrosła liczba artykułów i audycji wskazujących na przykłady korupcji we władzach lokalnych albo wyrażających brak akceptacji dla niekiedy bardzo wysokich zarobków radnych i elitowych członków zarządów gmin<sup>10</sup>. Tradycyjnie już wyższy poziom zaufania do samorządów ma miejsce w przypadku gmin wiejskich i małych miast, relatywnie niski natomiast w przypadku miast i osiedli wielkich aglomeracji.

## POCZUCIE REPREZENTACJI I POCZUCIE WPŁYWU NA SPRAWY LOKALNE

Na początku lat 90. przekonanie, że władze samorządowe pracują dla dobra wspólnego nie było zbyt popularne. W 1993 roku tylko 24% respondentów uważało, iż większość radnych w ich gminie reprezentuje interesy wszystkich mieszkańców gminy. Rok 2002 przyniósł dalszy spadek opinii pozytywnych (15–19%) i wzrost negatywnych, które wyrażały się przekonaniem, że stanowiska w samorządzie wykorzystywane są w interesie własnym (24–29%), a także znajomych, kolegów lub krewnych (16–17%)<sup>11</sup>. W związku z powyższym, słuszną wydaje się być teza o postępującym „odpublicznieniu” władzy samorządowej (oraz władzy jako takiej), która staje się coraz bardziej popularna zarówno wśród socjologów, jak i w społeczeństwie.

<sup>10</sup> Por. Świaniewicz P.: *Życiżliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Warszawa 2001, s. 15.

<sup>11</sup> Por. Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2002.

Jeżeli natomiast chodzi o poczucie wpływu na sprawy lokalne, należy odnotować pewien wzrost poczucia partycypacji<sup>12</sup> w kształtowaniu polityki na poziomie gminy. W 1992 roku w sumie tylko 15% respondentów było przekonanych o swoim wpływie na działania władz lokalnych, podczas gdy w 1999 roku odsetek ten wzrósł do 25%, zaś w 2000 roku — do poziomu około 30%. Poczucie aktywnego kształtowania polityki lokalnej charakterystyczne jest zwłaszcza dla mieszkańców gmin wiejskich (20% — 1992 rok, 36% — 2000 rok) oraz osób o relatywnie wysokich dochodach, przekraczających 799 PLN na osobę (33% — 1992 rok, 40% — 2000 rok), a także mieszkańców z wykształceniem wyższym (26% — 1992 rok, 47% — 2000 rok)<sup>13</sup>.

## 2.

Dysponując zarysem długookresowych (od 1989 roku) trendów w postreganiu samorządu terytorialnego przez Polaków, warto obecnie bliżej przyjrzeć się pewnym cechom opinii publicznej z ostatnich kilku lat (1998–2003). Prowadzone badania społeczne koncentrują się w tym przypadku na problemie partycypacji obywatelskiej (w aspekcie ilościowym i jakościowym), społecznej recepcji przemian od 1998 roku i roli samorządu w życiu społeczności lokalnej oraz oczekiwaniach wobec samorządów terytorialnych wybranych w 2002 roku. Specyfiką omawianego okresu wydają się ponadto dwie kwestie, które w poprzednich latach nie odgrywały roli pierwszoplanowej. Chodzi tutaj o problem nadmiernego upartyjnienia

<sup>12</sup> Partycypację obywatelską można rozumieć jako systematyczny proces identyfikowania problemu, informowania, wzbudzenia zainteresowania i angażowania różnych grup społecznych do pracy nad projektem publicznym tak, by plan końcowy był prawdziwy z technicznego punktu widzenia, atrakcyjny ekonomicznie dla społeczności lokalnej, a także dla proponującego, powszechnie znany, rozumiany i akceptowany przez większość z tych, których dotyczy, a zatem politycznie możliwy. Walsh M.L.: *Building Citizens Involvement*. Washington 1997, s. 12, cyt. za: Rybczyńska J.A.: *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej — próba oceny*, w: Michałowski S. (red.): *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej, dziesięć lat doświadczeń*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 113.

<sup>13</sup> Por. Świaniewicz P.: *Życiżliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Warszawa 2001, ss. 41–42.

działalności samorządów terytorialnych oraz kwestię wynagrodzeń pracowników samorządowych.

### POZIOM ZAINTERESOWANIA WYBORAMI SAMORZĄDOWYMI

Na podstawie obserwacji wyników przeprowadzonych badań można jednoznacznie stwierdzić, że zainteresowanie wyborami samorządowymi oraz deklaracja wzięcia w nich udziału zasadniczo wzrasta na kilka tygodni przed planowanym terminem elekcji. Dlatego też niezniermie ważne jest, by prowadzone badania porównawcze uwzględniały tę okoliczność. I tak, badanie przeprowadzone kilka tygodni przed wyborami w 1998 roku pozwoliło stwierdzić aż 63% zainteresowanie, zaś pół roku wcześniej wskaźnik ten wynosił tylko 48% i zbliżony był do poziomu frekwencji w dniu wyborów. Z kolei badanie przeprowadzone w styczniu 2002 roku, czyli na dziewięć miesięcy przed wyborami, dało wynik 42% zainteresowania, który był również zbliżony do rezultatu wyborczego. Deklaracja zainteresowania i deklaracja wzięcia udziału w wyborach stanowią w badaniach osobne kategorie. Okazuje się przy tym, że — przynajmniej w odniesieniu do 1998 roku — więcej osób deklaruje uczestnictwo niż zainteresowanie wyborami (69%–63%). Jeszcze bardziej interesujący może wydać się fakt, że 69% deklaracji wzięcia udziału towarzyszy przekonanie 73% respondentów o ważności wyborów dla ich osobistej sytuacji (odpowiedzi „bardzo ważne” — 45%, „raczej ważne” — 28%). Zatem między zainteresowaniem a uznaniem doniosłości występuje różnica rzędu 10%<sup>14</sup>.

Warto zauważyć, że zaraz po ogłoszeniu oficjalnych wyników wyborów z 27 października 2002 roku, mimo ogromnych perturbacji, związanych z niewydolnością systemu informatycznego, zdecydowana większość ankietowanych (66% wśród ogółu populacji, 83% wśród biorących udział w wyborach) twierdziła, że zna wyniki pierwszej tury głosowania na wójta, burmistrza czy prezydenta swojego miasta.

<sup>14</sup> Por. Cymbulski A., Pankowski K. (oprac.): *Polacy o wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, wrzesień 1998; Pankowski K. (oprac.): *Moja miejscowość — oceny przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2002.

Zainteresowanie rezultatami głosowania oraz znajomość wyników w 2002 roku okazała się większa niż w 1998 roku (40%–25%). Tym samym należy to tym, że po raz pierwszy wójt, burmistrz i prezydent wybierani byli w wyborach powszechnych. Warto jeszcze dodać, że na temat składu nowej rady swego miasta lub gminy najwięcej wiedzieli mieszkańcy mniejszych miejscowości (ok. 60%). Zdecydowanie słabiej byli zorientowani mieszkańcy dużych miast (37%) i wielkich aglomeracji (32%)<sup>15</sup>.

### DEKLAROWANE PRZYCZYNY UCZESTNICTWA I ABSENCJI WYBORCZEJ<sup>16</sup>

Wskazując na strukturalne uwarunkowania uczestnictwa i absencji wyborczej, należy zauważyć, iż uczestnictwo skorelowane jest z wykształceniem (im wyższe, tym większa skłonność do wzięcia udziału w wyborach), miejscem zamieszkania (im mniejsza miejscowość, tym większa partycypacja) oraz wiekiem (w tym przypadku należy zwrócić uwagę na niepokojąco wysoką deklarowaną absencję respondentów do 24 roku życia — 62% przyznało, że nie wzięło udziału w wyborach oraz na dość niską absencję osób w wieku 55–64 lat — 25%).

Interesująco przedstawiają się także deklaracje uczestnictwa w wyborach w poszczególnych grupach społeczno-zawodowych. W tym przypadku warto odnotować kilka istotnych różnic między wyborami z 1998 roku i 2002 roku. Chodzi tutaj głównie o zmniejszenie się odsetka pozytywnych deklaracji wśród pracowników umysłowych niższego szczebla (67% — 1998 roku, 57% — 2002 roku), robotników wykwalifikowanych (56%–43%), robotników niewykwalifikowanych (59%–41%) i prywatnych przedsiębiorców (65%–52%). Z kolei wzrost deklarowanej partycypacji ma miejsce w przypadku rolników (65%–72%) i gospodyń domowych (48%–56%). Biorąc pod

<sup>15</sup> Por. Cymbulski A. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, grudzień 2002.

<sup>16</sup> Podobnie jak przed wyborami, tak i po ich zakończeniu liczba badanych deklarujących uczestnictwo w nich z reguły przewyższała faktyczną frekwencję. Dwa tygodnie po wyborach w 2002 roku swój udział zadeklarowało 54%, podczas, gdy rzeczywista frekwencja wyniosła 44%.

uwagę ogół badanych, w 1998 roku 59% zadeklarowało swoje uczenie się, zaś w 2002 roku — 54%<sup>17</sup>. W tym kontekście szczególnie niepokojące jest wycofywanie się z życia publicznego osób aktywnych zawodowo (znaczący spadek wśród tej grupy), którzy powinni mieć znaczący udział w kształtowaniu rzeczywistości społeczno-ekonomicznej danego terenu.

Na pytanie o przyczyny wzięcia udziału w wyborach samorządowych, respondenci niezmiennie jako pierwszą opcję wybierającą odpowiedź „Chciałem(a)m, by do władz samorządowych weszli ludzie, których popieram” (63% — 1998 roku, 65% — 2002 roku). Druga w kolejności jest odpowiedź, w której respondenci udział w wyborach definiują jako swój „obywatelski obowiązek” (59% — 1998 rok, 48% — 2002 rok). W tym przypadku warto odnotować aż 11% spadku, co świadczyć może o osłabieniu kultury obywatelskiej. Poza tym należy zwrócić uwagę na zjawisko „odpartyjnienia” elektoratu. Opcję „Chciałem(a)m poprzeć kandydatów partii, z którą sympatyzuję” w 1998 roku wybrało 25% wyborców, zaś w 2002 roku — już tylko 17%. Interesującym zjawiskiem jest także duży odsetek elektoratu negatywnego w 2002 roku (30%), który wybrał się do wyborów „na złość” nielubianej partii (3%) lub z chęcią niedopuszczenia do zwycięstwa nieodpowiednich ludzi (27%).

Jeśli chodzi o deklarowane przyczyny absencji wyborczej, tradycyjnie na pierwszym miejscu, w przypadku wyborów z 1998 roku i z 2002 roku, pojawia się brak zainteresowania życiem politycznym (1/3 respondentów), przekonanie o niewielkim znaczeniu indywidualnego zaangażowania (1/5 ankietowanych), brak znajomości kandydatów (1/5), brak zdecydowania lub brak odpowiednich kandydatów (średnio co 7 respondent). Również około 15% jako powód deklaracji chorobę lub niepełnosprawność. Tym jednak, co znacząco wyróżnia głosowanie z 2002 roku na tle poprzednich jest „zniechęcenie” wyborcami (wzrost o 18%), a także ogólne przekonanie, że aktywność wyborcza nie przynosi spodziewanych rezultatów w postaci polepszenia sytuacji w gminie i kraju (por. tabl. 4). Jest to bardzo niepokojący sygnał, wskazujący na poważną deprecjację systemu demokratycznego, przynajmniej w obecnym kształcie.

<sup>17</sup> Por. Cybulska A. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, grudzień 2002.

Tablica 4

**Deklarowane przyczyny absencji wyborczej w wyborach samorządowych 1998 i 2002 roku**

Dlaczego nie wzięła Pan(i) udziału w wyborach samorządowych?	Wskazania respondentów	
	1998	2002
w ogóle nie interesuję się polityką	33%	29%
mam dość wyborów, ciągle są jakieś wybory	8%	26%
ponieważ uznałem(a)m, że mój głos i tak nie będzie miał znaczenia dla wyniku wyborów	19%	20%
nie znałem(a)m kandydatów startujących w tych wyborach	21%	18%
nie mogłem(a)m się zdecydować, na kogo głosować	16%	17%
nie było odpowiednich kandydatów, na których mógł(a)bym zagłosować	15%	16%
ponieważ te wybory są w gruncie rzeczy mało ważne; to, kto wygra nie ma praktycznie większego znaczenia	13%	16%
nie miałem(a)m czasu, musiałem(a)m załatwić inne ważne sprawy w tym czasie, byłem(a)m poza miejscem zamieszkania	17%	16%
byłem(a)m chorym(a), jestem niepełnosprawnym(a)	13%	15%
nie odpowiadało mi, że kampania wyborcza była zdominowana przez politykę, a zbyt mało mówiono o sprawach lokalnych	12%	11%
nie wiedziałem, że są takie wybory	1%	—
sposób głosowania był zbyt skomplikowany, obawiałem(a)m się, że sobie nie poradzę podczas głosowania	5%	—
nie mogłem(a)m się zorientować, czego dotyczą te wybory, na jakie władze miał(a)by głosować	6%	—
inne powody	15%	8%
trudno powiedzieć	3%	—

Odsetki nie sumują się do stu, ponieważ badani mogli wybrać trzy powody.

Źródło: Por. Cybulska A. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, grudzień 2002; Por. Pankowski K. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, październik 1998.

**OCENA ZMIAN PO 1998 ROKU W ODNIESIENIU DO KONKRETYCH SPRAW**

Z racji tego, iż w pierwszej części artykułu zajęliśmy się dłuższą perspektywą czasową, uwzględniającą praktycznie cały okres transformacji i ograniczyliśmy się jedynie do ogólnych przekonań, obecnie



celowym wydaje się bliższe przyjrzenie się postawom społecznym wobec zmian w poszczególnych dziedzinach życia społeczności lokalnej, jakie zaszły po 1998 roku. Na ogólne pytanie o charakter zmian, jakie zaszły od 1998 roku blisko 2/5 respondentów zapytanych o to w październiku 2002 roku (tuż przed wyborami) stwierdziła, że bilans zmian jest dodatni, blisko połowa uznała, iż sytuacja praktycznie się nie zmieniła i tylko 10% oceniła ubiegłe cztery lata w kategoriach porażki (sytuacja zmieniła się na gorsze). Warto przy tym zauważyć, iż w okresie od stycznia do października, najprawdopodobniej na skutek „kampanii sukcesu” odchodzących władz, odsetek uznających zmiany na lepsze zwiększył się o 8% (31%–39%). Na lepsze sytuacja zmieniła się w sposób jednoznaczny w odniesieniu do kilku przypadków. Chodzi tutaj o: wygląd miejscowości (63% — na lepsze, 5% — na gorsze), czystość ulic i miejsc publicznych oraz wywóz śmieci (46%–8%), remonty budynków użyteczności publicznej (32%–15%), stan środowiska naturalnego (29%–10%), zaopatrzenie w wodę (28%–4%), funkcjonowanie kanalizacji (26%–6%). Z kolei zmiany na gorsze odnotować należy — w następujących przypadkach: sytuacja w służbie zdrowia (na gorsze — 33%, na lepsze — 18%), klimat dla inwestorów tworzących nowe miejsca pracy (28%–11%), pomoc publiczną dla najuboższych (28%–12%). W pozostałych przypadkach, jak np. w kwestii stanu dróg (31% — na lepsze, 34% — na gorsze) zdania są podzielone. Należy jeszcze odnotować stosunkowo wysoki odsetek odpowiedzi (średnio ok. 50%), w których respondenci nie zauważają żadnych zmian. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji mieszkaniowej (61%).

Ocena zmian, które zaszły od 1998 roku uwarunkowana jest wieloma czynnikami, które mają wpływ na jej ostateczny kształt. Decydujące znaczenie w tym przypadku ma wielkość miejscowości zamieszkania. Ogólnie rzecz biorąc, w dużych miastach oceny zmian w różnych dziedzinach życia publicznego są bardziej różnicowane niż oceny zmian na wsi i w małych miasteczkach. Największe różnice dotyczą sytuacji w służbie zdrowia, szkolnictwie, drogownictwie oraz bezpieczeństwa obywateli. Wśród mieszkańców miast liczących powyżej 20 tys. ludności w opiniach o służbie zdrowia spotkać można zdecydowanie więcej ocen negatywnych, podczas gdy wśród mieszkańców mniejszych miast odsetek opinii negatywnych i pozytywnych

nych równoważy się. W szkolnictwie mieszkańcy największych miast zauważają raczej pogorszenie sytuacji, natomiast na wsi oraz w mniejszych miastach zmian postrzegany jest raczej pozytywnie. Podobnie wyraźnie różnice występują w ocenie stanu dróg — w dużych miastach przeważa opinia, że nastąpiło w tym względzie pogorszenie, a w mniejszych miastach (do 20 tys.) oraz na wsi mieszkańcy częściej zauważają poprawę niż pogorszenie. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do problemu bezpieczeństwa publicznego.

Ponadto w dużych miastach (powyżej 100 tys.) najgorzej wypadła bilans zmian w zakresie sytuacji mieszkaniowej obywateli, pomocy publicznej dla najuboższych, gospodarowania gruntami przez władze samorządowe oraz klimatu dla inwestorów tworzących miejsca pracy. Najlepiej natomiast oceniane są zmiany w ogólnym wyglądzie miejscowości, a także komunikacji miejskiej. Z kolei mieszkańcy mniejszych miast oraz wsi w kategoriach zmian na gorsze oceniają zwłaszcza niekorzystny klimat dla inwestorów oraz pomoc publiczną dla najuboższych. Zdecydowanie pozytywnie — w sensie ogólnego bilansu — postrzegają oni poprawę stanu środowiska naturalnego, zaopatrzenia w wodę, sytuację w zakresie kanalizacji, czystości ulic i miejsc publicznych oraz sytuację dotyczącą wywozu śmieci, jak również wygląd miejscowości (por. tabl. 5)<sup>18</sup>.

Tablica 5

## Zmiany po 1998 roku w miejscowości respondenta

Sytuacja mieszkaniowa		na lepsze	bez zmian	na gorsze	trudno powiedzieć
wieś		11%	74%	5%	9%
miasto do 20 tys. mieszkańców		15%	63%	14%	8%
miasto 20–100 tys. mieszkańców		15%	58%	18%	10%
miasto 101–500 tys. mieszkańców		14%	51%	25%	10%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców		18%	43%	29%	10%

<sup>18</sup> Por. Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy usprędyjących władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2002.

	na lepsze	bez zmian	na gorsze	trudno powiedzieć
<b>Sytuacja w służbie zdrowia</b>				
wieś	17%	55%	22%	7%
miasto do 20 tys. mieszkańców	29%	36%	28%	7%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	14%	39%	40%	7%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	17%	36%	40%	6%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	15%	27%	52%	7%
<b>Sytuacja w oświacie</b>				
wieś	24%	46%	15%	15%
miasto do 20 tys. mieszkańców	22%	38%	12%	28%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	19%	37%	25%	18%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	20%	41%	23%	16%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	17%	28%	32%	23%
<b>Klimat dla inwestorów tworzących miejsca pracy</b>				
wieś	8%	51%	19%	23%
miasto do 20 tys. mieszkańców	17%	31%	35%	17%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	9%	36%	35%	20%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	16%	27%	34%	23%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	11%	28%	26%	35%
<b>Bezpieczeństwo obywateli</b>				
wieś	15%	70%	12%	4%
miasto do 20 tys. mieszkańców	22%	58%	16%	4%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	15%	46%	32%	6%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	21%	37%	34%	8%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	21%	38%	35%	5%
<b>Pomoc publiczna dla najuboższych</b>				
wieś	10%	54%	21%	16%
miasto do 20 tys. mieszkańców	18%	35%	25%	22%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	12%	38%	34%	17%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	13%	33%	34%	21%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	11%	36%	33%	21%
<b>Remonty budynków użyteczności publicznej</b>				
wieś	20%	51%	9%	20%
miasto do 20 tys. mieszkańców	29%	42%	15%	14%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	41%	27%	20%	12%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	43%	24%	22%	11%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	41%	26%	16%	18%

	na lepsze	bez zmian	na gorsze	trudno powiedzieć
<b>Praca urzędów administracji publicznej</b>				
wieś	12%	63%	7%	18%
miasto do 20 tys. mieszkańców	17%	50%	10%	23%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	13%	56%	18%	13%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	19%	46%	17%	18%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	11%	55%	18%	16%
<b>Gospodarowanie gruntami przez władze samorządowe</b>				
wieś	7%	50%	11%	32%
miasto do 20 tys. mieszkańców	14%	37%	11%	38%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	7%	37%	17%	40%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	4%	28%	27%	40%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	3%	32%	24%	41%
<b>Stan dróg</b>				
wieś	33%	37%	27%	3%
miasto do 20 tys. mieszkańców	38%	31%	27%	4%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	27%	29%	40%	3%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	26%	26%	41%	7%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	33%	22%	43%	3%
<b>Komunikacja miejska</b>				
wieś	12%	54%	12%	23%
miasto do 20 tys. mieszkańców	20%	48%	15%	17%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	23%	56%	16%	5%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	29%	46%	14%	11%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	42%	36%	14%	8%
<b>Komunikacja z innymi miejscowościami</b>				
wieś	17%	59%	19%	4%
miasto do 20 tys. mieszkańców	29%	38%	28%	5%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	18%	49%	24%	9%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	18%	38%	20%	23%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	22%	35%	15%	28%
<b>Stan środowiska naturalnego</b>				
wieś	22%	64%	5%	9%
miasto do 20 tys. mieszkańców	39%	50%	5%	6%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	30%	49%	13%	8%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	38%	38%	12%	12%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	27%	41%	20%	11%

	na lepsze	bez zmian	na gorsze	trudno powiedzieć
<b>Zaopatrzenie w wodę</b>				
wieś	31%	62%	3%	4%
miasto do 20 tys. mieszkańców	34%	61%	2%	3%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	21%	70%	5%	3%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	28%	56%	5%	11%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	27%	57%	6%	10%
<b>Sytuacja w zakresie kanalizacji</b>				
wieś	25%	64%	4%	7%
miasto do 20 tys. mieszkańców	43%	44%	4%	9%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	25%	61%	7%	6%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	22%	47%	11%	19%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	21%	59%	2%	18%
<b>Czystość ulic i miejsc publicznych oraz wywóz śmieci</b>				
wieś	42%	48%	5%	5%
miasto do 20 tys. mieszkańców	54%	36%	4%	5%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	43%	43%	9%	2%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	49%	35%	12%	4%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	42%	43%	11%	4%
<b>Wygląd miejscowości</b>				
wieś	52%	43%	3%	2%
miasto do 20 tys. mieszkańców	62%	29%	5%	4%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	68%	24%	7%	1%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	72%	19%	6%	4%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	72%	23%	4%	1%

Źródło: Por. Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2002.

## OCENA USTĘPUJĄCYCH WŁADZ SAMORZĄDOWYCH (2002 ROK) I ICH DZIAŁALNOŚCI

W ogólnym rozrachunku władze samorządowe oceniane są raczej pozytywnie. Prawie połowa (48%) respondentów uważa, iż w ich gminie lub mieście rada pracowała dobrze. Przeciwnego zdania jest blisko 1/3 badanych (28%). Interesujące jest, iż oceny władz samorządowych z końca 2002 roku prawie nie różnią się od ocen samo-

rządów z 1994 roku. Mimo generalnej akceptacji, którą można by za P. Swianiewiczem trafnie określić mianem „życzliwej obojętności”, nie można nie zauważyć — ujawniającej się w badaniach — krytyki postaw władz samorządowych. Po pierwsze, dotyczy ona sposobu gospodarowania publicznymi środkami finansowymi. 36% respondentów jest zdania, iż pieniądze wydawkowane są niewłaściwie, 30% jest przeciwnego zdania i aż 34% nie potrafi zająć w tej sprawie stanowiska. Po drugie, należy wskazać na przekonanie ponad połowy Polaków (54%), iż praca w samorządzie jest dla większości radnych przede wszystkim drogą do własnej kariery. Respondenci są zdania, że radni kierują się w swych działaniach głównie własnym interesem (24%), interesem znajomych, kolegów lub krewnych (16%), a także interesami partii, dzięki której zdobyli mandat (14%). Tylko co piąty respondent (21%) przekonany jest, że radni przede wszystkim mają na względzie interesy wszystkich mieszkańców miasta (gminy) oraz państwa<sup>19</sup>.

Istotną przesłanką, która pozwala stwierdzić stopień zadowolenia mieszkańców z wybranych wcześniej radnych, jest gotowość do ponownego poparcia danej kandydatury. Z badań przeprowadzonych na początku 2002 roku wynika, iż ponad 2/5 dorosłych Polaków (43%) wolałaby w wyborach samorządowych głosować na kandydatów, którzy nie są związani z obecnymi władzami miasta czy gminy. Tylko 1/4 postawiłaby na rządy tej samej ekipy. Stosunkowo duży (1/3 badanych) jest też odsetek niepewnych swojego głosu. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do kandydatów popartych w poprzednich wyborach (bez względu na to, czy dostali się oni do samorządu czy też nie). Chęć głosowania na tych samych kandydatów jest relatywnie większa w środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych, odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku mieszkańców wielkich aglomeracji (por. tabl. 6)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Por. Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2002; Paradowska J., Janicki M., Urbanek M.: *Mała nomenklatura*. „Polityka”, nr 43, 2002, ss. 3–8.

<sup>20</sup> Por. Pankowski K. (oprac.): *Moja miejscowość — oceny przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2002.

Tablica 6

Gotowość poparcia tych samych kandydatów, co w wyborach poprzednich

Wielkość miejscowości	Czy w wyborach do rady Pana(i) miasta/gminy wolał(a)by Pan(i) głosować:		
	A	B	C
wieś	25%	50%	25%
miasto do 20 tys. mieszkańców	24%	50%	26%
miasto 20–100 tys. mieszkańców	19%	44%	37%
miasto 101–500 tys. mieszkańców	19%	46%	36%
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	15%	54%	31%

A — na kandydatów, na których głosował(a) Pan(i) w poprzednich wyborach samorządowych

B — na innych kandydatów niż w poprzednich wyborach samorządowych

C — trudno powiedzieć

Źródło: Pankowski K. (oprac.): *Moja miejscowość — oceny przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2002.

## OCZEKIWANIA POD ADRESEM NOWYCH SAMORZĄDÓW

Najpilniejszym zadaniem, jakie respondenci stawiają przed nowo wybranym samorządem jest tworzenie warunków umożliwiających powstawanie miejsc pracy (87%). W dalszej kolejności, wśród problemów, z którymi powinny zmierzyć się władze samorządowe, znajdują się: zły stan dróg (43%), sytuacja w służbie zdrowia (42%) i pomoc publiczna dla najuboższych (41%)<sup>21</sup>. Co trzeci respondent za najpilniejsze zadanie dla władz uznał poprawę bezpieczeństwa publicznego, zaś co czwarty — poprawę sytuacji mieszkaniowej w danej miejscowości. Zmienna, jaką jest wielkość miejscowości respondent-

<sup>21</sup> Są to wyniki badań przeprowadzonych na początku 2003 roku. W porównaniu z badaniami przeprowadzonymi rok wcześniej, problem stanu dróg jako pilny zyskał dodatkowo uznanie 5% respondentów, pomoc publiczna dla najuboższych — 12%, sytuacja w służbie zdrowia — 1%, bezrobocie — 2%. Por. Pankowski K. (oprac.): *Moja miejscowość — oceny przed wyborami samorządowymi*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2002. W zasadniczo inny sposób sformułowano pytania o oczekiwania wobec władz samorządowych w 2001 roku, dlatego też nie uwzględniono ich w tym zestawieniu. Por. Falkowska M. (oprac.): *Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2001.

ta, wprowadza różnicowanie co do stopnia pilności poszczególnych problemów (wyjątek stanowi jedynie kwestia bezrobocia — wszędzie w przedziale 85–91%). Mieszkańcy wsi chcieliby przede wszystkim, by nowy samorząd zajął się stanem dróg — naprawą starych i budową nowych (55%), a także organizacją pomocy publicznej dla najuboższych (42%). Z kolei mieszkańcy największych miast podstawowy problem i wyzwanie dla nowych władz widzą w sposobie funkcjonowania i niewydolności służby zdrowia, dostępności do usług medycznych (60%) oraz w poprawie stanu bezpieczeństwa publicznego (48%)<sup>22</sup>.

Raczej pesymistyczny wydzwięk ma opinia respondentów na temat przyszłych zmian w mieście (gminie) pod rządami nowego samorządu. Podobnie jak po poprzednich wyborach samorządowych, nieco większa grupa badanych sądzi, że w ich mieście lub gminie raczej nic się nie zmieni (40%–42%), niż oczekuje zmian na lepsze (38% w 1998 roku i 2002 roku). Niewielu ankietowanych spodziewa się ponadto, że sytuacja ulegnie pogorszeniu. Relatywnie największe nadzieje związane z poprawą sytuacji w mieście po wyborach municypalnych wyrażają mieszkańcy małych i średnich miast (20–100 tys.) — 46%. Najmniej po nowych władzach samorządowych spodziewają się mieszkańcy wielkich aglomeracji (28%)<sup>23</sup>.

Respondenci oceniali również wpływ wyborów samorządowych na zmianę sytuacji w państwie. Na początku 2003 roku odsetek osób przekonanych, że nic się nie zmieni (43%) wzrósł o 9% w stosunku do ocen z 1998 roku. O tym, że zmieni się na lepsze przekonany jest co trzeci respondent (29%). Optymistyczny akcent sprowadza się do niewielkiego odsetka (7%) przekonanych, że zmiany w kraju pójdą w złym kierunku. Aż 20% nie ma w tym względzie wyrobionej opinii<sup>24</sup>.

W odniesieniu do kwestii szczegółowych i oczekiwań (przewidywań) spofecznych w tym względzie, należy zauważyć, że relatywnie duże nadzieje respondenci wiążą z racjonalizacją wydatków i zmniejsz-

<sup>22</sup> Por. Pankowski K. (oprac.): *Zadania nowych samorządów*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, luty 2003.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Tamże.

szaniem marnotrawstwa w gospodarowaniu środkami publicznymi (21%). Nieznacznie mniejsza grupa spodziewa się ukrócenia korupcji i łapówkarstwa wśród urzędników, a już tylko co siódmy wleży w zmniejszenie biurokracji. Nieco więcej osób sądzi, że raczej zwiększy się sprawność pracy urzędów, niż wyraża przeciwną opinię na ten temat. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku kontrolowania poczyniań władz samorządowych przez obywateli. W pozostałych kwestiach pesymizm bierze górę nad optymizmem, przy czym należy pamiętać o stosunkowo wysokim odsetku przekonanych, że nic się nie zmieni (40–60%). Najwięcej obaw związanych jest z podwyższonymi kosztami działania administracji (25%). 22% ankietowanych sądzi, że konflikty wśród lokalnych polityków raczej się zwiększą niż ulegną złagodzeniu. Na taką ocenę może mieć wpływ bezpośredni tryb wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów, którzy często reprezentują inną siłę polityczną niż dominująca w radzie. Zasadniczo najbardziej optymistycznie nastawieni wobec nowych władz samorządowych są mieszkańcy wsi, najmniej — mieszkańcy wielkich aglomeracji<sup>25</sup>.

## KWESTIA UPARTYJNIENIA WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

Problem upartyjnienia wyborów samorządowych występuje wówczas, gdy duża część obywateli przy podejmowaniu decyzji wyborczej sugeruje się poparciem danej kandydatury przez określoną partię polityczną. Nie wdając się w rozważania na temat tego, czy taki układ jest pożądany z perspektywy stabilności struktur demokratycznych czy też nie, należy zauważyć pewną prawidłowość. Mianowicie im większa miejscowość, tym mniejsza znajomość kandydatów startujących w wyborach. Z kolei słabsza (lub żadna) znajomość kandydatów zmusza wyborcę do zapośredniczenia swojej decyzji wyborczej poprzez głosowanie na partię polityczną, do której ma zaufanie. Naturalną zatem prawidłowością jest niski stopień upartyjnienia wyborców na wsi i wysoki w dużych aglomeracjach. O ile na poziomie gmin co najmniej 4/5 mieszkańców wsi oraz małych miast głosowało, kierując się wyłącznie osobą kandydata, o tyle wśród mieszkań-

<sup>25</sup> Tamże.

ców dużych aglomeracji odsetek ten wynosi nieco ponad połowę, a blisko co trzeci uczestnik głosował, kierując się wyłącznie sympatiami partyjnymi. Stopień upartyjnienia, poza wielkością miejscowości, uzależniony jest również od szezebla wyborów (pośrednio także stopnia znajomości kandydatów). Ponad 3/4 respondentów po wyborach w 2002 roku stwierdziła, że głosując do rady swego miasta czy gminy kierowało się przede wszystkim osobami samych kandydatów. Na poziomie powiatów odsetek był już o 10% niższy i wynosił 66%, zaś w wyborach do sejmiku wojewódzkiego odnotowano spadek o kolejnych 10 punktów procentowych (56%).

Tablica 7  
Znaczenie preferencji partyjnych w wyborach samorządowych

Czy głosując w wyborach samorządowych kierował(s) się Pan(i)	do rady miasta/gminy		do rady powiatu		do sejmiku wojewódzkiego	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
przede wszystkim osobą kandydata	62%	76%	52%	66%	42%	56%
przede wszystkim nazwą partii, która go popierała	20%	12%	29%	19%	38%	26%
w równym stopniu osobą kandydata jak i nazwą partii, która go popierała	16%	11%	17%	12%	17%	12%
trudno powiedzieć	2%	1%	2%	2%	3%	6%

Źródło: Por. Cybulska A. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa, grudzień 2002.

W porównaniu z poprzednimi wyborami (1998 rok) sympatie partyjne odegrały mniejszą rolę (por. tabl. 7), co jednak nie oznacza, że wybory z 2002 roku były mniej upartyjnione. W tym przypadku należy wziąć pod uwagę dwa istotne fakторы. Po pierwsze — odmienność niż przed wyborami w 1998 roku kształtowała się kwestia zaufania do partii politycznych i w ogóle postrzegania polityki. Socjologowie od dłuższego czasu wskazują na zjawisko postępującej delegitimacji systemu politycznego (w tym partyjnego) w Polsce. Coraz większa część obywateli nie czuje się bowiem dostatecznie reprezentowana przez partie polityczne, nie czuje z nimi żadnego związku, przez co jest nie tyle mniej skłonna do kierowania się pod-



łąnym problemem społecznym, jakim stało się bezrobocie. Aż 90% mieszkańców adreduje postulat rozwiązania tej kwestii do samorządu, który jednak posiada coraz mniej narzędzi i środków umożliwiających skuteczne działanie w tym obszarze. Drugim wyzwaniem dla samorządów jest odpartyjnienie. Spadające zaufanie społeczne do partii politycznych, w sytuacji upartyjnienia samorządów, może w znaczący sposób przyczynić się do spadku zaufania do władz samorządowych, a tym samym obniżyć skuteczność ich działania.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Jabłoński A.J.: *Kultura polityczna i jej przemiany*, w: Jabłoński A.J., Sobkowiak L. (red.): *Studia z teorii polityki, t. II*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, ss. 177–198.
- [2] Kantyka Z.: *Region i gmina w świadomości respondentów*, w: Dobrowolski P. (red.): *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, ss. 59–65.
- [3] Paradowska J., Janicki M., Urbanek M.: *Mała nomenklatura „Polityka”*, nr 43, 2002, ss. 3–8.
- [4] Pytlakowski P.: *Wybrałeś, to się męcz*. „Polityka”, nr 28, 2000, ss. 26–29.
- [5] Rybczyńska J.A.: *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej — próba oceny*, w: Michałowski S. (red.): *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, ss. 113–125.
- [6] Skorowski H.: *Europa regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*. Wydawnictwo Fundacji ATK, Warszawa 1998/99.
- [7] Stepień J.: *Regionalizm a integracja*. „Przegląd Politologiczny”, nr 1–2, 2001, ss. 7–17.
- [8] Sutor B.: *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*. Wydawnictwo Kontrast, Warszawa 1994.
- [9] Swianiewicz P.: *Życiowa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Warszawa 2001.
- [10] Szreniawski J.: *Węzłowe zagadnienia prawa ustrojowego*, w: Chmaj M. (red.): *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 1997.
- [11] Walsh M.L.: *Building Citizens Involvement*. Washington 1997.

## KOMUNIKATY Z BADAŃ CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ

- [1] Cybulska A. (oprac.): *Po wyborach samorządowych*. Warszawa, grudzień 2002.
- [2] Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*. Warszaw, listopad 2002.
- [3] Cybulska A., Pankowski K. (oprac.): *Polacy o wyborach samorządowych*. Warszawa, wrzesień 1998.
- [4] Falkowska M. (oprac.): *Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych*. Warszawa, styczeń 2001.
- [5] Pankowski K. (oprac.): *Moja miejscowość — oceny przed wyborami samorządowymi*. Warszawa, styczeń 2002.
- [6] Pankowski K. (oprac.): *Zadania nowych samorządów*. Warszawa, luty 2003.
- [7] Roguska B. (oprac.): *Opinie o zarobkach władz samorządowych*. Warszawa, luty/marzec 1999.