

NR 69/2015

**25 LAT PAŃSTWA OBYWATELSKIEGO.
SPOŁECZNE OCENY
SAMORZĄDNOŚCI TERYTORIALNEJ**

Znak jakości przyznany CBOS przez Organizację Firm Badania Opinii i Rynku 9 stycznia 2015 roku



Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej
ul. Świętojerska 5/7, 00-236 Warszawa
e-mail: sekretariat@cbos.pl; info@cbos.pl
<http://www.cbos.pl>
(48 22) 629 35 69

Dwadzieścia pięć lat temu, po pół wieku przerwy, Sejm przywrócił Polakom samorząd terytorialny. Wkrótce potem, 27 maja 1990 roku, odbyły się pierwsze w powojennej Polsce wolne wybory przedstawicieli władz gmin. W roku 1999 reforma administracyjna wprowadziła trójstopniowy podział terytorialny i samorządowy, powołując do istnienia powiaty oraz redukując liczbę województw z czterdziestu dziewięciu do szesnastu. Te i inne zmiany w prawie miały służyć budowaniu państwa obywatelskiego – wykształcaniu postaw zaangażowania i samoorganizacji, umożliwiających sprawne diagnozowanie i realizowanie potrzeb społeczności lokalnych.

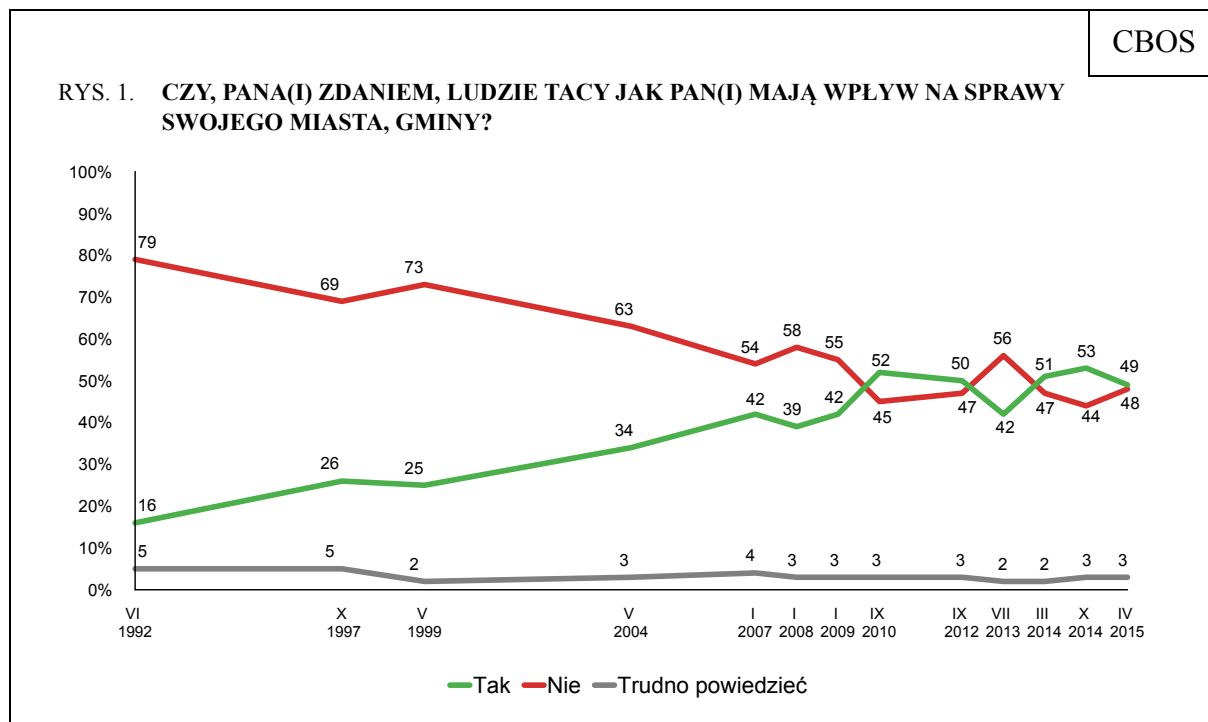
Jak odradzała się samorządność? Kto, w ocenie respondentów, kształtuje rzeczywistość społeczności lokalnych i jaki jest bilans ćwierćwiecza samorządności w Polsce? Między innymi na te pytania odpowiadamy w niniejszym komunikacie¹.

POCZUCIE PODMIOTOWOŚCI OBYWATELSKIEJ

Problematyka samorządności i działalności władz lokalnych jest obecna w badaniach CBOS niemal od początku lat dziewięćdziesiątych. Wskaźnikami o bodaj najdłuższej historii są subiektywne oceny podmiotowości obywatelskiej – możliwości kształtowania rzeczywistości w najbliższym otoczeniu i w całym kraju.

W ciągu dwudziestu lat, do końca pierwszej dekady XXI wieku, wśród Polaków umacniało się poczucie indywidualnego wpływu na sytuację lokalną (wzrost z 16% w roku 1992 do 52% w roku 2010). Od roku 2010 odsetek respondentów uważających, że ludzie tacy jak oni mają wpływ na sprawy swojego miasta czy gminy, utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie – obecnie opinię tę podziela co drugi ankietowany (49%).

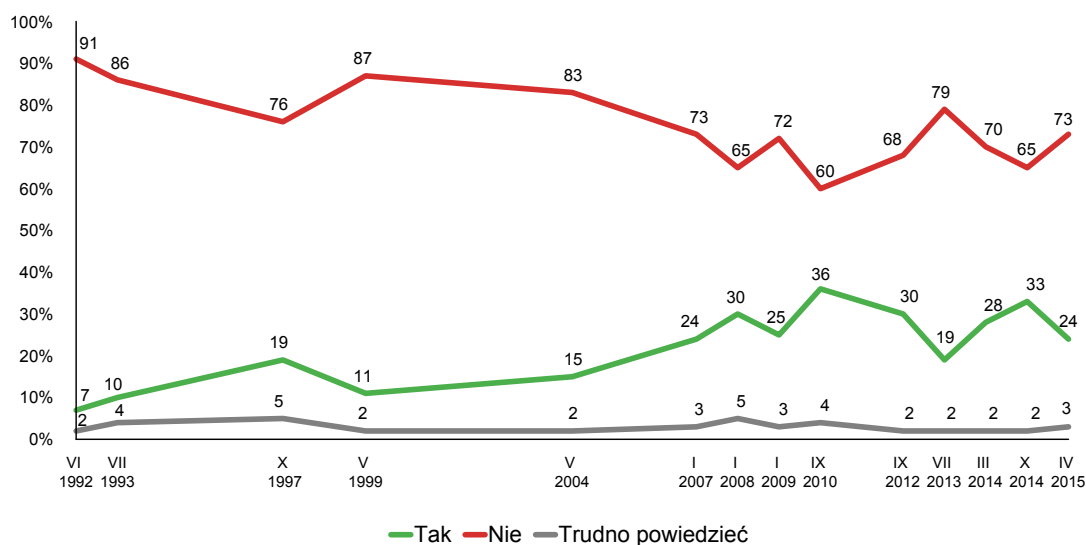
¹¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (299) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganym komputerowo (CAPI) w dniach 16–22 kwietnia 2015 roku na liczącej 1027 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.



Najsilniejszymi determinantami poczucia podmiotowości obywatelskiej są wykształcenie i materialne warunki życia – osoby lepiej wykształcone i sytuowane zdecydowanie częściej sądzą, że ich potrzeby i opinie liczą się dla władz lokalnych. Poczucie obywatelskiego „sprawstwa” jest ponadto częstsze wśród respondentów młodszych – mających od 18 do 34 lat – i mieszkańców największych ośrodków miejskich, od 500 000 mieszkańców. Istotnie rzadziej deklarują je natomiast osoby ze średnich miast, liczących od 20 000 do 99 999 mieszkańców (por. tabela aneksowa).

Od wielu lat w społeczeństwie utrzymuje się poczucie braku wpływu na sytuację w Polsce. Wprawdzie od początku lat 90. opinie na ten temat znacznie się poprawiły, jednak wartość wskaźnika wpływu kształtuje się na raczej niskim poziomie. Przekonanie o możliwości wpływania na decyzje władz na szczeblu krajowym wyraża obecnie jedna czwarta ankietowanych (24%). Wynik ten jest istotnie gorszy (o 9 punktów procentowych) niż w sondażu przeprowadzonym na krótko przed ubiegłorocznymi wyborami samorządowymi, a jednocześnie zbliżony do tego, jaki zanotowaliśmy w marcu 2014 roku.

RYS. 2. CZY, PANA(I) ZDANIEM, LUDZIE TACY JAK PAN(I) MAJĄ WPLYW NA SPRAWY KRAJU?



Dostrzeganiu warunków do kształtowania rzeczywistości w kraju sprzyja lepsze wykształcenie, zadowolenie z sytuacji materialnej własnego gospodarstwa domowego, uzyskiwanie wyższych dochodów *per capita* i życie w dużym mieście mającym ponad 99 999 mieszkańców. Poczucie bezradności jest też rzadsze wśród osób w wieku od 18 do 24 lub od 35 do 44 lat oraz wśród mężczyzn (por. tabela aneksowa).

KTO TU RZĄDZI?

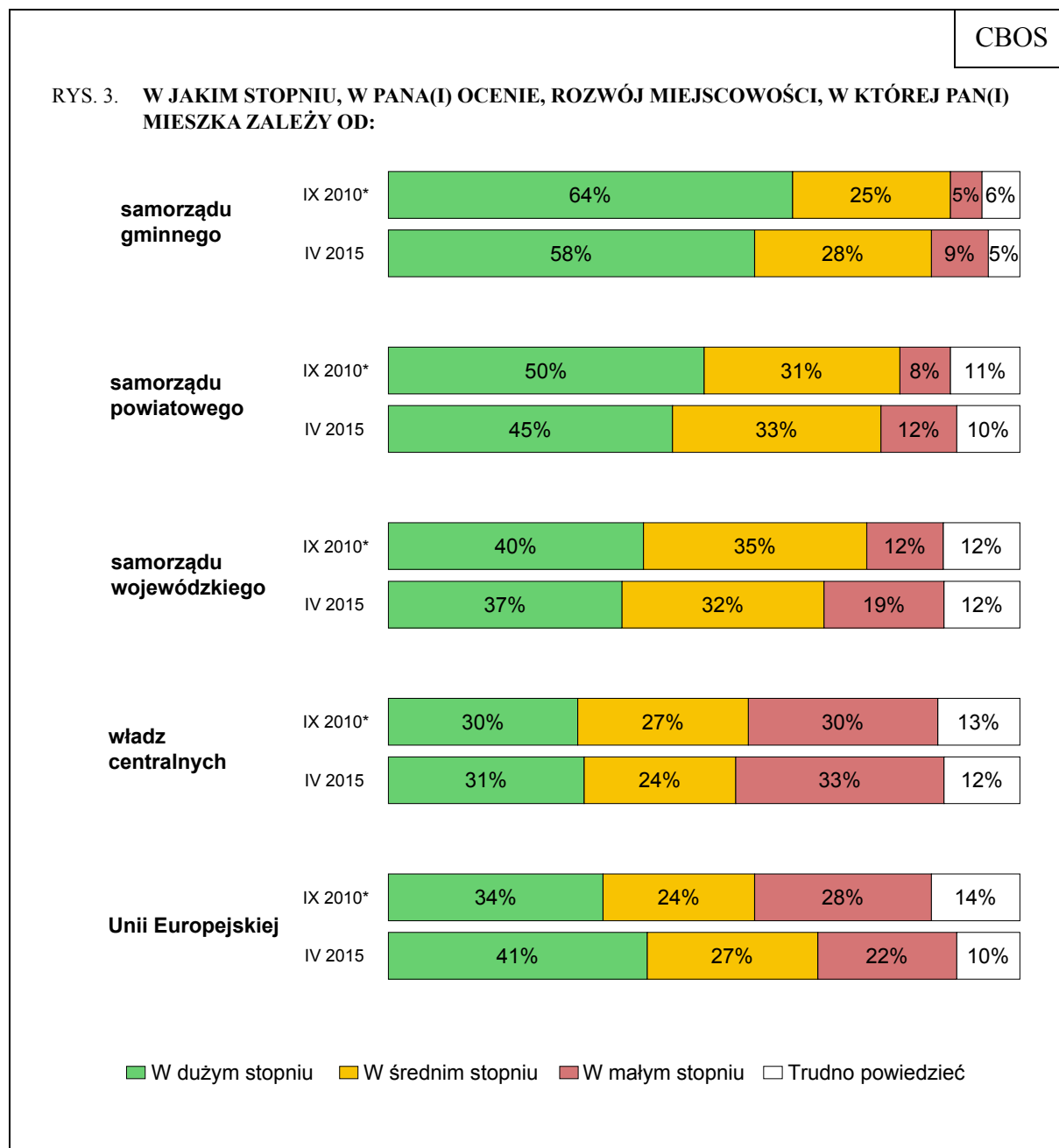
Oprócz subiektywnego poczucia obywatelskiej podmiotowości, w naszym badaniu interesowało nas, jak oceniany jest wpływ władz różnego szczebla, poszczególnych organów samorządu gminnego i społeczności lokalnej na rozwój polskich miejscowości.

Postrzegany wpływ jednostek samorządu terytorialnego okazuje się tym większy, im niższy jest ich szczebel w administracyjnej hierarchii. Trzy piąte badanych (58%) sądzi, że rozwój miejscowości, w której żyją, w znacznym stopniu zależy od samorządu gminnego. Mniej niż połowa dostrzega dużą rolę samorządu powiatowego (45%), a już tylko nieco ponad jedna trzecia – samorządu wojewódzkiego (37%).

Ankietowani są podzieleni w ocenie stopnia, w jakim rozwój ich miejscowości zależy od władz centralnych – zbliżone liczebnie grupy upatrują ich doniosłej roli i ją bagatelizują

(odpowiednio 31% i 33%). Dwie piąte respondentów (41%) uważa natomiast, że duży wpływ na rozwój polskich miejscowości ma Unia Europejska.

Od roku 2010 nieznacznie zmniejszył się odsetek osób twierdzących, że jakość życia w ich miejscowości jest silnie uzależniona od działalności władz lokalnych i regionalnych (samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego), a zwiększyła (o 7 punktów) grupa tych, którzy za ważny czynnik rozwoju uważają struktury unijne.



Połączono odpowiedzi „w bardzo dużym stopniu” i „w dość dużym stopniu” oraz „w dość małym stopniu” i „w bardzo małym stopniu”

* W roku 2010 pytanie brzmiało: „W jakim stopniu, w Pana(i) ocenie, rozwój miejscowości, w której Pan(i) mieszka oraz jej najbliższego regionu zależy od...”

Choć ranking postrzeganego wpływu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, władz centralnych i Unii Europejskiej jest zbliżony w miejscowościach różnego typu, osoby z ośrodków miejskich liczących co najmniej 500 000 mieszkańców ponadprzeciętnie często sądzą, że rozwój ich miasta zależy w dużej mierze od samorządu gminnego, władz centralnych i Unii Europejskiej, a relatywnie najrzadziej wiążą go z działalnością struktur powiatowych. Relatywnie niską rangę działalności administracji państwowej i unijnej przypisują mieszkańcy wsi i małych miasteczek do 19 999 mieszkańców. Aktywność samorządu wojewódzkiego jest natomiast dostrzegana częściej w miastach średniej wielkości (od 20 000 do 499 999 mieszkańców), a bagatelizowana przez respondentów z najmniejszych ośrodków miejskich.

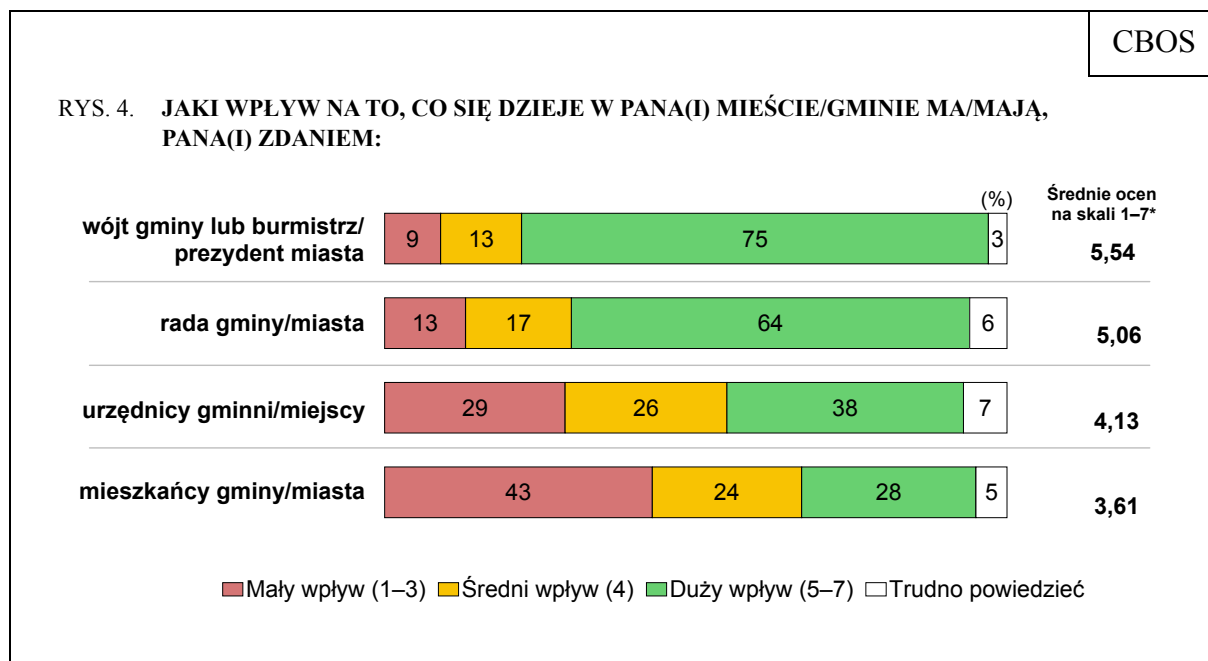
Tabela 1

Mieszkańcy:	Odpowiedzi wskazujące, że rozwój miejscowości, w której żyje respondent, zależy w dużym stopniu* od:				
	samorządu gminnego	samorządu powiatowego	samorządu wojewódzkiego	władz centralnych	Unii Europejskiej
	w procentach				
wsi	57	43	34	28	38
miast liczących do 19 999 mieszkańców	63	43	28	25	40
miast liczących 20 000 – 99 999 mieszkańców	58	55	42	32	44
miast liczących 100 000 – 499 999 mieszkańców	51	41	44	32	41
miast liczących 500 000 i więcej mieszkańców	65	39	37	52	48

Połączono odpowiedzi „w bardzo dużym stopniu” i „w dość dużym stopniu”

Kolor czerwony oznacza najniższe, a kolor zielony najwyższe odsetki wskazań

Przeważająca część badanych przypisuje duży wpływ na sytuację w swojej gminie jej organom – wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi (75%, średnia ocen na skali od 1 do 7 wynosi 5,54) oraz radzie (64%, średnia ocen 5,06). Badani są podzieleni w ocenie stopnia, w jakim sytuacja ta kształtowana jest przez urzędników i mieszkańców. O ile jednak w odniesieniu do urzędników dominuje pogląd, iż mają oni znaczący wpływ na to, jak żyje się na obszarze, na którym sprawują swoją funkcję (38%, średnia 4,13), o tyle w przypadku mieszkańców największa grupa respondentów ocenia ten wpływ jako niewielki (43%, średnia 3,61).



W pytaniu wykorzystano 7-stopniową skalę w formacie dyferencjału semantycznego, której punkt 1 oznaczał „bardzo mały, praktycznie żaden wpływ”, a punkt 7 – „bardzo duży, decydujący wpływ”

* Pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”

Podmiotowość społeczności lokalnej dostrzegana jest częściej na wsi niż w mieście. Ankietowani z najmniejszych i największych miast ponadprzeciętnie często za znaczące uważają decyzje podejmowane przez gminny organ wykonawczy. Działalność urzędników jest najbardziej widoczna w miastach liczących od 100 000 do 499 999 mieszkańców, najrzadziej zaś zauważają ją osoby z miast od 20 000 do 99 999 mieszkańców.

Tabela 2

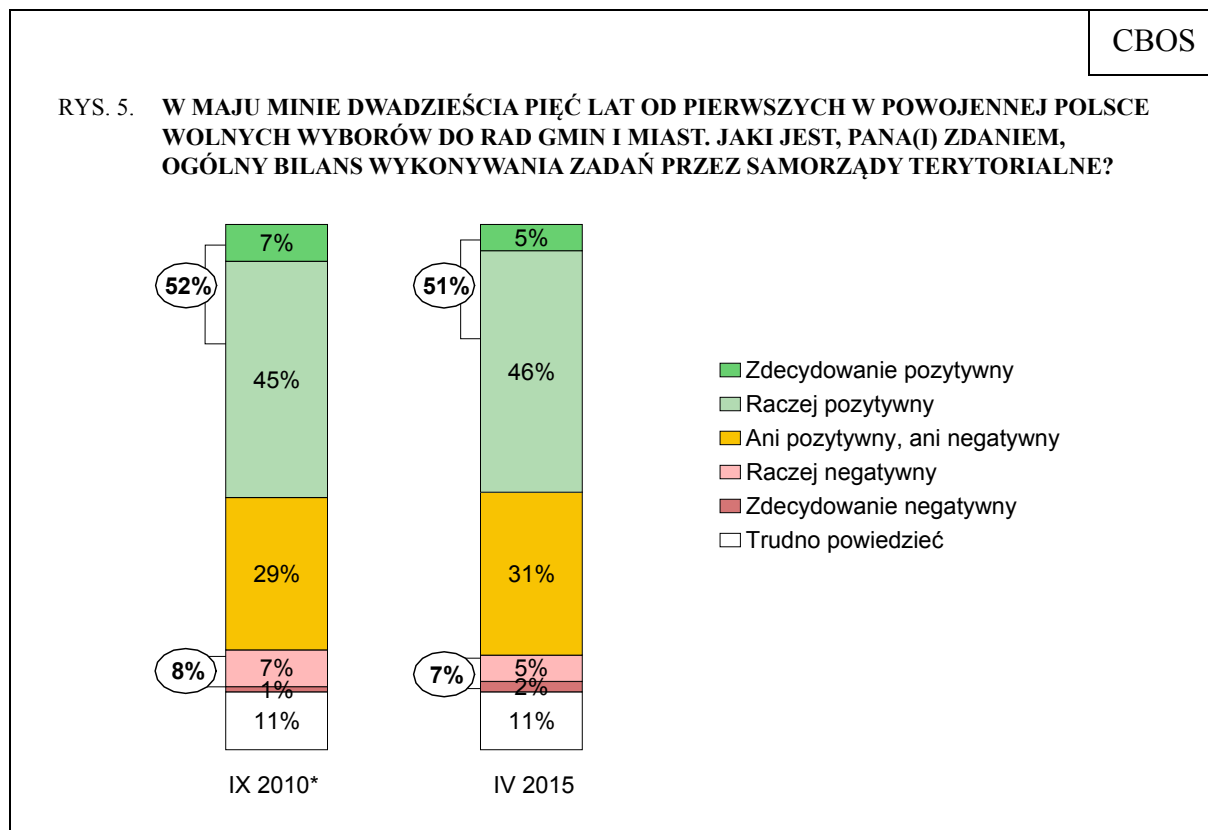
Mieszkańcy:	Odpowiedzi wskazujące, że sytuacja w mieście/gminie, w której żyje respondent zależy w dużym stopniu* od:			
	wójta gminy lub burmistrza /prezydenta miasta	rady gminy/miasta	urzędników gminnych/miejskich	mieszkańców gminy/miasta
	w procentach			
wsi	71	63	40	34
miast liczących do 19 999 mieszkańców	80	65	35	23
miast liczących 20 000 – 99 999 mieszkańców	74	64	29	21
miast liczących 100 000 – 499 999 mieszkańców	72	63	45	27
miast liczących 500 000 i więcej mieszkańców	83	65	39	24

* Połączono odpowiedzi oznaczające piąty, szósty i siódmy punkt skali

Kolor czerwony oznacza najniższe, a kolor zielony najwyższe odsetki wskazań

BILANS 25 LAT SAMORZĄDNOŚCI

Dwadzieścia pięć lat po przywróceniu samorządu terytorialnego połowa ankietowanych (51%) wyraża się pozytywnie o jego funkcjonowaniu. Jedna trzecia (31%) ma do samorządów stosunek ambiwalentny, a tylko nieliczni (7%) oceniają je negatywnie.

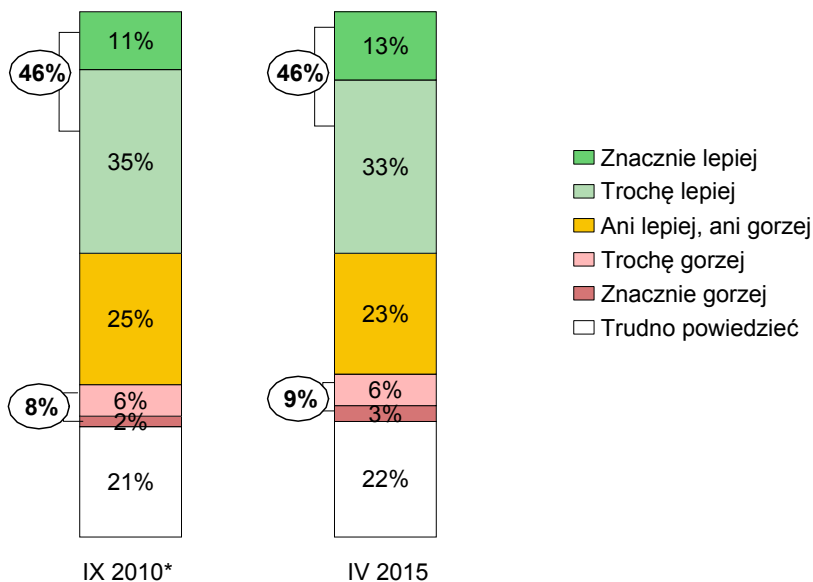


* W roku 2010 pytanie brzmiało: „W tym roku mija dwadzieścia lat od pierwszych wolnych w powojennej Polsce wyborów do władz lokalnych, a więc mamy już dwadzieścia lat funkcjonowania samorządności w Polsce. Jaki jest, Pana(i) zdaniem, ogólny bilans wykonywania zadań przez samorzady lokalne?”

Przed reformą administracyjną z 1999 roku opinia publiczna była podzielona w kwestii konieczności modyfikacji ówczesnego prawa². Obecnie, podobnie jak przed pięcioma laty, niespełna połowa respondentów (46%) uważa, że jednostki samorządowe funkcjonują lepiej niż przed reformą, jedna czwarta (23%) nie widzi większych zmian w sprawności działania samorządów, a 9% dostrzega pogorszenie ich funkcjonowania.

² Por. komunikat CBOS „Opinie o rządowym projekcie reformy administracyjnej kraju”, maj 1998 (oprac. K. Pankowski).

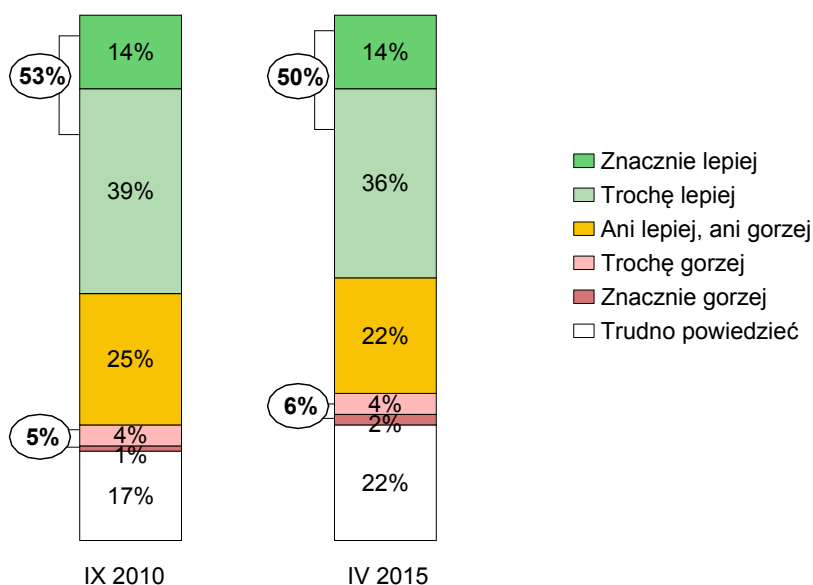
RYS. 6. CZY, PANA(I) ZDANIEM, WŁADZE SAMORZĄDOWE FUNKCJONUJĄ OBECNIE LEPIEJ CZY TEŻ GORZEJ NIŻ PRZED REFORMĄ Z 1999 ROKU, ZWIĄZANĄ Z WPROWADZENIEM POWIATÓW I ZMNIEJSZENIEM LICZBY WOJEWÓDZTW?



* W roku 2010 pytanie brzmiało: „Czy, ogólnie rzecz biorąc, jest Pan(i) zadowolony(a) z wprowadzonego w 1999 roku nowego podziału terytorialnego kraju na szesnaście województw, powiaty i gminy?”

W roku 2002 weszła w życie ustawa o **bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta**. Trzydzieści lat po zmianie sposobu obsadzania stanowisk wójta, burmistrza i prezydenta miasta połowa Polaków (50%) pozytywnie ocenia jej konsekwencje. Jedna piąta badanych (22%) sądzi, że zmiana sposobu wybierania organów wykonawczych w gminach nie wpłynęła na działalność samorządów, natomiast zdaniem 6% respondentów wywarła na nią negatywny wpływ. Opinie na ten temat w ciągu pięciu lat nie zmieniły się znacząco.

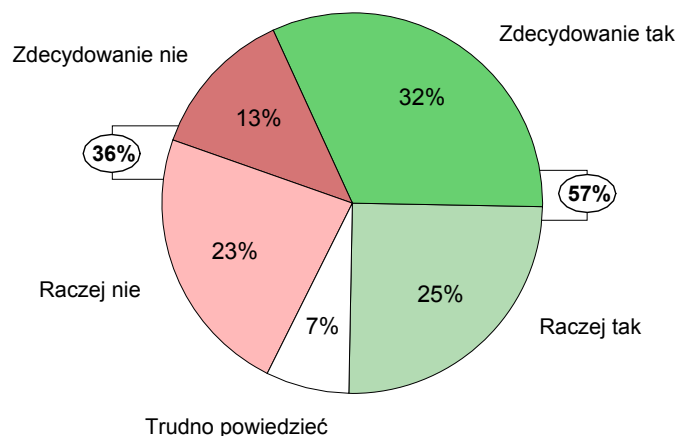
RYS. 7. CZY, PANA(I) ZDANIEM, WŁADZE SAMORZĄDOWE FUNKCJONUJĄ OBECNIE LEPIEJ CZY TEŻ GORZEJ NIŻ PRZED REFORMĄ Z 2002 ROKU, ZWIĄZANĄ Z WPROWADZENIEM BEZPOŚREDNICH WYBORÓW NA STANOWISKO WÓJTA, BURMISTRZA I PREZYDENTA MIASTA?



Zarówno decyzja o przywróceniu samorządów, jak i reformy z 1999 i 2002 roku spotykają się z większą aprobatą osób lepiej wykształconych. Ankietowani młodszy, respondenci, którzy zakończyli edukację na relatywnie niskim poziomie, a także kobiety częściej niż pozostali nie potrafią ich ocenić (por. tabele aneksowe).

Trwa dyskusja nad dysfunkcjami samorządu terytorialnego i sposobami ich wyeliminowania. Jednym z pomysłów jest ograniczenie możliwości piastowania urzędu wójta, burmistrza i prezydenta miasta do ośmiu lat bez przerwy. Przeważająca część badanych (57%) ocenia tę propozycję pozytywnie, a prawie dwie piąte (36%) sprzeciwia się odebraniu prawa do pełnienia tych funkcji dłużej niż przez dwie kadencje.

RYS. 8. FUNKCJĘ WÓJTA GMINY ORAZ BURMISTRZA I PREZYDENTA MIASTA MOŻNA SPRAWOWAĆ WIELE KADENCJI. CZY, PANA(I) ZDANIEM, POWINNO SIĘ WPROWADZIĆ PRAWO, KTÓRE OGRANICZY MAKSYMALNY CZAS SPRAWOWANIA FUNKCJI WÓJTA/BURMISTRZA/PREZYDENTA MIASTA DO DWÓCH KADENCJI, CZYLI OŚMIU LAT BEZ PRZERWY, CZY TEŻ NIE?



Negatywna ocena wprowadzenia prawa, które ograniczałoby maksymalny czas sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta do ośmiu lat bez przerwy, jest częstsza wśród mężczyzn, respondentów młodszych, mieszkańców wsi i najmniejszych ośrodków miejskich, ankietowanych z wyższym wykształceniem oraz osób o prawicowych i centrowych poglądach politycznych. Kobiety, badani najmlodszy i słabiej wykształceni ponadprzeciętnie często nie mają na ten temat zdania.



W maju mija dwadzieścia pięć lat od pierwszych w powojennej Polsce wyborów do samorządu terytorialnego. Samorządność ma upodmiotawiać wspólnotę lokalną, stymulować wzrost gospodarczy oraz rozwój kapitału społecznego. Choć, w ocenie Polaków, przedstawiciele władz państwowych nie wsłuchują się w głos społeczeństwa, dość duża część ankietowanych ma poczucie wpływu na sytuację w swoim miejscu zamieszkania.

Obywatele mogą współkreować otaczającą rzeczywistość, jednak ich postulaty nie mają żadnej mocy wiążącej – ostateczne rozstrzygnięcia, bardziej niż od wyartykułowanych potrzeb mieszkańców, zależą od aparatu urzędniczego. W społecznej ocenie decydująca dla sytuacji lokalnej jest natomiast działalność struktur najniższego szczebla, reprezentowanych

przez gminny organ stanowiący i organ wykonawczy. Zdecydowanie mniejszą rolę przypisuje się samorządowi powiatowemu i wojewódzkiemu. Co interesujące, w ciągu pięciu lat zmniejszyła się grupa osób wiążących rozwój swojej miejscowości z działalnością władz lokalnych i regionalnych. Przybyło natomiast tych, którzy za ważny czynnik rozwoju, także w skali mikro, uważają struktury unijne.

Jaki jest bilans ćwierćwiecza samorządności w Polsce? Około połowy ankietowanych aprobuje decyzję o przywróceniu samorządu terytorialnego i jego późniejsze reformy, a tylko nieliczni są sceptyczni w ocenie ich skutków. Opinie w tych kwestiach są ze sobą dość silnie powiązane, co pokazuje, że wszystkie wskaźniki, mimo iż z założenia specyficzne, odzwierciedlają w istocie jedną, ogólną ocenę funkcjonowania samorządu.

Opracowała
Natalia HIPSZ