



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, czerwiec 2018

Polacy o samorządach

Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej

Adam Gendźwiłł
Marta Żerkowska-Balas

Streszczenie raportu

- Raport koncentruje się na aktualnym stanie i zmianach opinii publicznej na temat samorządu terytorialnego. Relacjonuje wyniki badań sondażowych CBOS, odnosi je również do danych wyborczych, budżetowych oraz wcześniejszych raportów na temat samorządności w Polsce.
- Wybory samorządowe znajdują się na szczycie hierarchii ważności różnych wyborów (dla 32% Polaków wybory samorządowe są ważniejsze niż parlamentarne).
- Samorząd lokalny jest bliższy mieszkańcom mniejszych gmin. W takich gminach w wyborach samorządowych uczestniczy istotnie więcej obywateli niż w wyborach parlamentarnych.
- Najważniejszy w ocenach Polaków jest samorząd gminny – takie postrzeganie w zasadzie pozostaje zgodne z podziałem kompetencji, majątku i transferów budżetowych pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego.
- W 2018 roku poczucie wpływu na sprawy gminy miało 60% respondentów, podczas gdy poczucie wpływu na sprawy kraju zadeklarowało 40% badanych. Liczba Polaków deklarujących poczucie wpływu na sprawy lokalne od 2010 roku przewyższa (z niewielkimi wahaniami) liczbę tych, którzy deklarują brak wpływu.
- Według ostatnich badań Polacy są nawet bardziej skłonni uczestniczyć w wyborach samorządowych niż w parlamentarnych. Może to być znak nadzwyczajnej mobilizacji przed jesiennymi wyborami, ale do tych deklaracji trzeba podejść z ostrożnością (deklarowany poziom uczestnictwa wyborczego zwykle przewyższa późniejszą realną frekwencję wyborczą).

- Mobilizacja do wyborów samorządowych jest mniej selektywna niż do wyborów parlamentarnych – grupy wyborców zajmujące różne miejsca w strukturze społecznej mniej różnią się między sobą deklaracjami uczestnictwa w wyborach samorządowych niż w wyborach parlamentarnych.
- Władze samorządowe w ostatnich dwóch dekadach zawsze otrzymywały od obywateli oceny przeważająco pozytywne. Według ostatnich danych stoją na szczycie rankingu pozytywnych ocen i mogą się równać wyłącznie z policją. W ostatnich pomiarach zdobywają lepsze oceny niż prezydent, wojsko oraz Kościół katolicki, a także Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli.
- Burmistrzowie są oceniani nieco wyżej niż rady miast/gmin.
- W 2014 roku niemal 40% badanych było gotowych zaakceptować sytuację, w której władze samorządowe nie pochodziłyby z wyboru; ten odsetek w 2018 roku spadł do 25% (przy 66% opinii przeciwnych).
- Debata publiczna w kwestii ograniczenia kadencji wójtów nie zmieniła przeważających opinii obywateli w tej kwestii: idea tego ograniczenia jest konsekwentnie popierana przez ponad połowę badanych. W gminach z wielokadencyjnymi wójtami występuje praktycznie taki sam odsetek zwolenników limitu kadencji, co w gminach, w których rotacja władzy była większa.
- Polacy w przeważającej większości są zwolennikami decentralizacji – utrzymania obecnego podziału władzy między rządem a samorządem lub zmiany przekazującej więcej władzy samorządom. Tylko 8% badanych opowiedziało się za ograniczeniem uprawnień władz samorządowych.
- Polacy są jednak znacznie ostrożniejsi w kwestii decentralizacji fiskalnej – rozumianej jako poszerzenie władztwa podatkowego samorządów – choć i tak 40% badanych opowiada się za tym, aby samorzady otrzymały większe niż obecnie prerogatywy podatkowe.
- W każdym potencjalnym elektoracie partyjnym samorząd jest traktowany jako ważny element systemu politycznego i oceniany raczej pozytywnie.

Zakorzeniony samorząd

Zbliżające się wybory samorządowe w naturalny sposób zwiększają zainteresowanie polityką samorządową. Samorzady staną się zapewne już wkrótce istotnym tematem debaty publicznej, a wybory stworzą okazję do publicznej dyskusji o kondycji polskich samorządów i – szerzej – o samorządności terytorialnej w Polsce¹.

Władza samorządowa to również bardzo ważny zasób polityczny. Jesienne wybory radnych różnych szczebli, a także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast rozpoczną cykl głosowań, w których Polacy będą wskazywać swoich przedstawicieli w różnych organach władzy państwowej (zgodnie z kalendarzem wyborczym w 2019 roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego, do Sejmu i Senatu, a w 2020 roku – wybory Prezydenta RP).

Natężenie konfliktu politycznego na szczeblu centralnym zapewne jeszcze bardziej zwróci uwagę opinii publicznej na wybory samorządowe i skoncentruje na nich wysiłek największych partii politycznych. Wbrew pojawiającym się opiniom wielu publicystów, nie ma dobrych podstaw, żeby wynik tych wyborów uznawać za „sondaż poparcia” przed wyborami parlamentarnymi. Polityka samorządowa – zwłaszcza na szczeblu gminnym – jest stosunkowo autonomiczną sferą, a zachowania wyborcze Polaków okazują się wyraźnie odmienne w wyborach różnego typu. Niemniej **rozstrzygnięcia**

¹ D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2018; P. Swianiewicz, *Co dalej z samorządem?*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2017.

wyborców jesienią 2018 roku same w sobie będą istotnym faktem politycznym i z pewnością wpłyną na dynamikę polskiej sceny politycznej.

Nadchodzące wybory samorządowe będą też testem sprawności administracji wyborczej po licznych zmianach wprowadzonych nowelizacją Kodeksu wyborczego. Zapoczątkują ponadto kadencję organów samorządu działających w nowych realiach ustrojowych. Warto przypomnieć, że parlament m.in. wydłużył kadencję władz samorządowych do pięciu lat, ograniczył możliwość ponownego ubiegania się o urząd wójta (choć reguła ta nie będzie działać wstecz) oraz wprowadził liczne zmiany w trybie pracy rad gmin, powiatów i sejmików województw².

Można powiedzieć, że **samorząd terytorialny dawno nie był tak ważnym elementem sporu o władzę i o wizję Polski.** W zbliżającej się kampanii wyborczej w debacie publicznej pojawiają się z pewnością pytania o kondycję demokracji lokalnej, zaufanie do władz samorządowych, decentralizację i ryzyko postępującego osłabienia samorządów przez władze centralne. W tym kontekście **warto dokładniej rozważyć, jak władze samorządowe są postrzegane przez obywateli i jak to postrzeganie zmieniało się w ostatnich dekadach.** Ważne jest tu uchwycenie – poza tym, co bieżące – dynamiki opinii publicznej w tych kwestiach w dłuższym okresie. Od pierwszych wyborów samorządowych upłynęło niemal 28 lat, dwie dekady dzielą nas od uchwalenia reformy samorządowej ustanawiającej samorządy powiatowy i wojewódzki – **najmłodsze grupy wyborców** nie pamiętają już ani gminnych rad narodowych, ani 49 województw, w których władzę prawie niepodzielnie sprawowali mianowani wojewodowie; **nie pamiętają Polski bez samorządów.**

We współpracy z Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) zebraliśmy dane z sondaży opinii publicznej, które opisują postawy Polaków wobec samorządów. W raporcie bardziej szczegółowo opisujemy wyniki sondaży przeprowadzonych w styczniu i lutym 2018 roku, a dokładniej – zajmujących się kwestiami samorządowymi. Odwołujemy się również do wcześniejszych badań prowadzonych przez CBOS – **analiza dłuższych serii czasowych odpowiedzi na porównywalne pytania pozwala lepiej dostrzec zmiany opinii publicznej.**

Wszystkie sondaże CBOS prowadzone są na ogólnopolskich reprezentatywnych losowych próbach dorosłych Polaków. Badania zostały wykonane metodą wywiadów kwestionariuszowych *face-to-face*. Pytania „samorządowe” były częścią wielotematycznych comiesięcznych sondaży opinii publicznej. Odpowiedzi respondentów zostały przeważone ze względu na podstawowe charakterystyki społeczno-demograficzne, tak aby uwzględnić wynikającą z niedostępności badanych nierówną reprezentację różnych grup społecznych.

W niektórych miejscach raportu odwołujemy się także do wyników innych badań i danych urzędowych, m.in. rezultatów wyborów publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą.

W raporcie omawiamy opinie dotyczące różnych aspektów funkcjonowania samorządów i demokracji lokalnej, choć trzeba od razu zaznaczyć, że **systematyczne badania opinii publicznej na temat samorządów w ogóle są stosunkowo skąpe.** Trzeba też pamiętać, że sposób zbierania danych (sondaż prowadzony na próbie ogólnopolskiej) w niewielkim stopniu pozwala uwzględnić lokalne i regionalne

² Zob. D. Sześciło, *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2018.

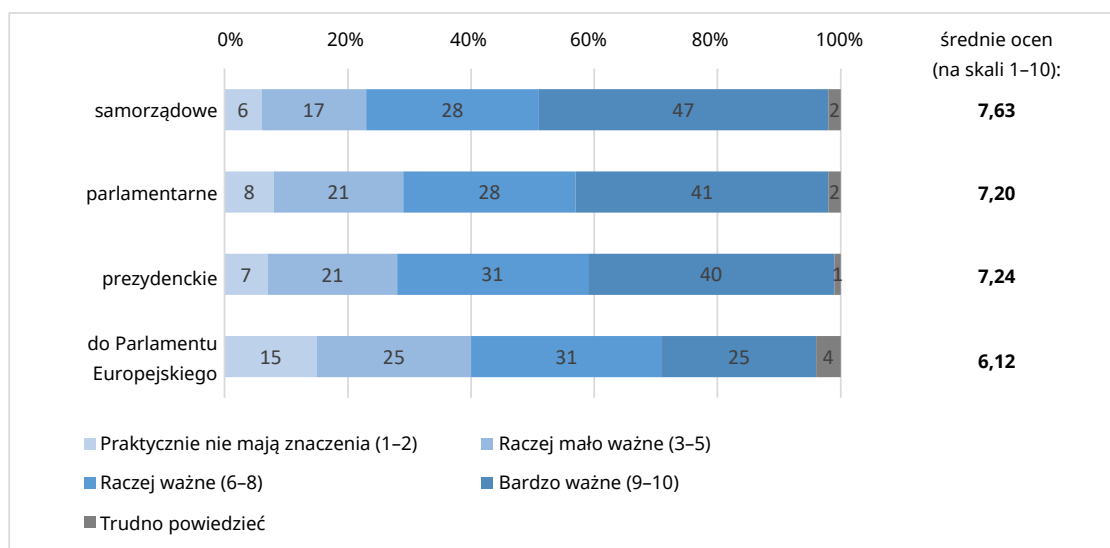
uwarunkowania postaw oraz zachowań obywateli. Instrumenty pomiarowe dostosowane do potrzeb analiz polityki ogólnokrajowej muszą więc wystarczyć za pewne przybliżenie znacznie bardziej złożonej polityki samorządowej.

Wybory samorządowe – czy rzeczywiście drugorzędne?

Wybory władz lokalnych i regionalnych w wielu krajach opisuje się jako wybory „drugorzędne”³, niższej rangi, a za punkt odniesienia przyjmuje się „pierwszorzędne” wybory władz ogólnokrajowych, zwykle parlamentów narodowych. Ranga samorządów terytorialnych w Europie, ich społeczne zakorzenienie, a także zakres realnych kompetencji, jakimi dysponują, znacznie się jednak różnią⁴. Samorzady bywają w odmienny sposób uzależnione od władz centralnych, a polityka samorządowa w różnym stopniu bywa zdominowana przez partie parlamentarne – lokalne agendy polityczne czasem stanowią „kopie” sporów z krajowej sceny politycznej, ale niekiedy są zorganizowane według całkowicie lokalnych linii podziałów. **Samorzady lokalne niemal wszędzie jednak są traktowane jako organy władzy najbliższe obywatelom i zajmujące się podstawowymi dla nich kwestiami publicznymi** – i przez to w wielu krajach polityka lokalna dla części obywateli ma walor „pierwszorzędności” lub co najmniej „równorzędności” względem polityki narodowej.

W przypadku polskich samorządów – w szczególności samorządów gminnych – teza o „drugorzędności” wyborów jest trudna do utrzymania, zarówno jeśli popatrzymy na deklaracje wyborców, jak i na ich zachowania wyborcze.

Ryc. 1. Ocena znaczenia różnych wyborów



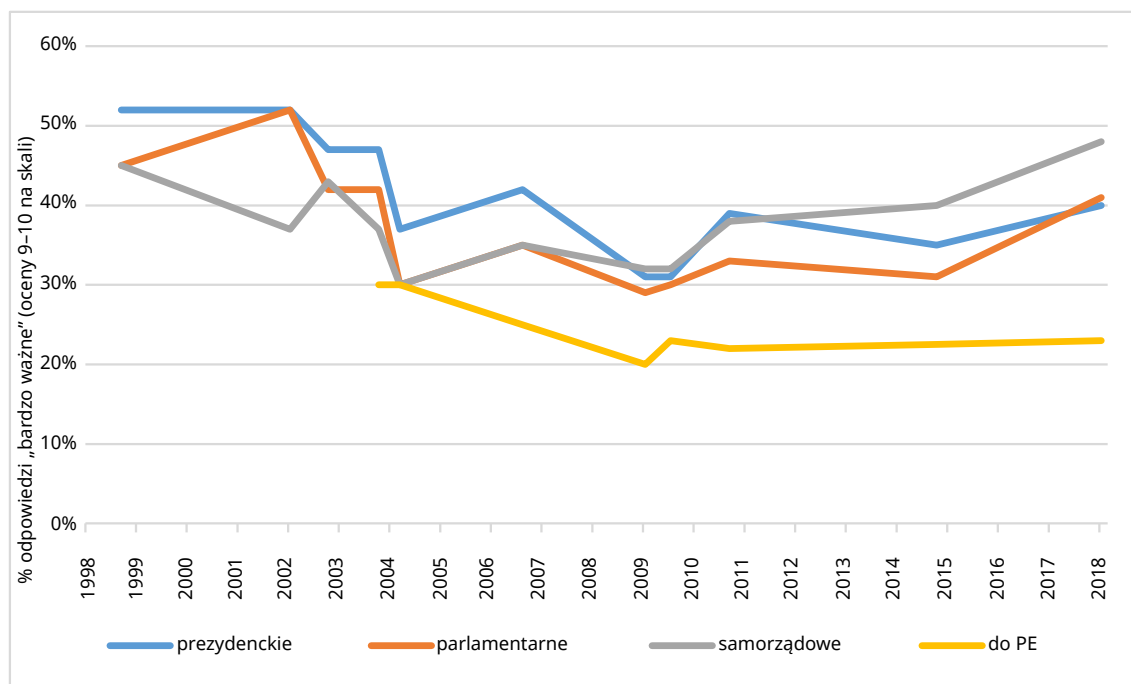
Treść pytania: Jak Pan(i) ocenia, jakie znaczenie dla ludzi takich jak Pan(i) mają wybory: ... (odpowiedzi na skali od 1 do 10)?

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

3 Np. S. Marien, R. Dassonneville, M. Hooghe, *How second order are local elections? Voting motives and party preferences in Belgian municipal elections*, „Local Government Studies” 2015, nr 41(6), s. 898–916; A. Heath, I. McLean, B. Taylor, J. Curtice, *Between first and second order: A comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain*, „European Journal of Political Research” 1999, nr 35(3), s. 389–414; W. Wojtasik, *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych*, w: *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), Katowice 2010, s. 251–267.

4 A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Local Autonomy Index for European countries (1990–2014). Release 1.0.*, European Commission, Brussels 2015, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0.

Ryc. 2. Ocena znaczenia różnych wyborów w latach 1998–2018



Źródło: CBOS, *Wybory samorządowe – znaczenie, gotowość uczestnictwa i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, Komunikat z badań K023/18, Warszawa 2018.

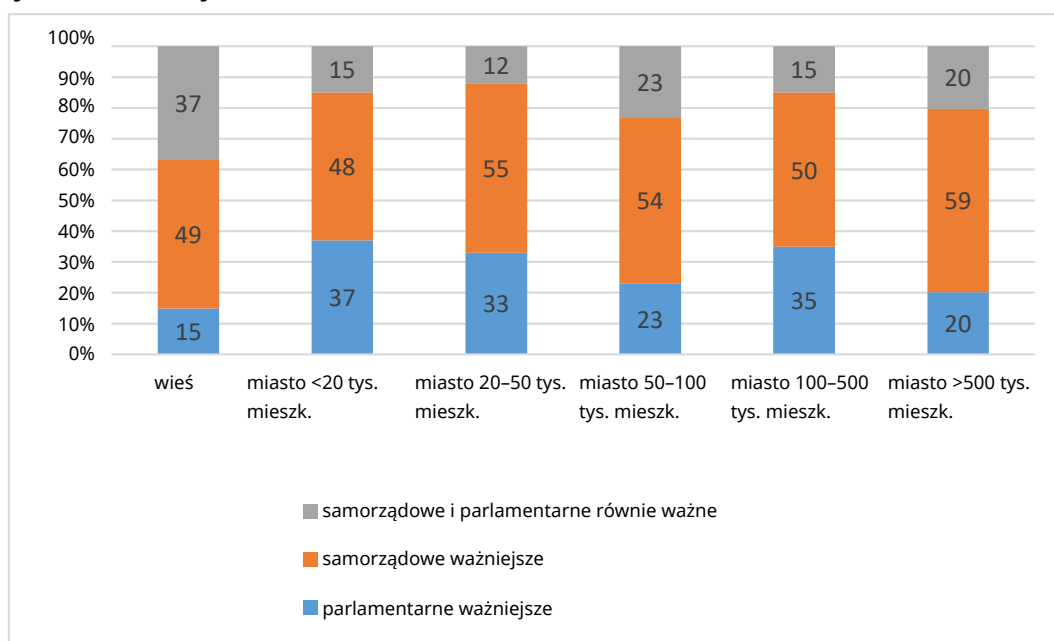
Wybory samorządowe w deklaracjach największej części badanych znajdują się na szczycie hierarchii ważności (ryc. 1): 47% Polaków ocenia je jako bardzo ważne, przypisując im najwyższe oceny na 10-stopniowej skali ważności. Analogiczne odsetki najwyższych ocen to 41% dla wyborów parlamentarnych i 40% dla prezydenckich. Wyraźnie częściej bagatelizowane są przez Polaków wybory do europarlamentu – tylko 25% badanych uznaje je za bardzo ważne, a 15% wprost twierdzi, że nie mają znaczenia. Oceny ważności różnych wyborów powszechnych podlegały wahaniom (ryc. 2). Zauważalne jest rosnące przekonanie opinii publicznej o wadze wyborów powszechnych. **O ile w dekadzie 1998–2008 widać było stopniowy spadek przekonania, że wybory są bardzo ważne – i dotyczyło to właściwie wszystkich wyborów, o które pytano – o tyle w kolejnej dekadzie (2008–2018) można dostrzec, że opinia publiczna w tym zakresie podąża w odwrotnym kierunku.**

W dłuższej perspektywie widać zatem, że opinia publiczna dowartościowała politykę samorządową. Trzeba zauważyć, że jeszcze jesienią 1998 roku, tuż przed wejściem w życie reformy samorządowej rządu Jerzego Buzka, wybory samorządowe uznawano za mniej istotne niż parlamentarne czy prezydenckie (i to mimo że pomiaru dokonywano w trakcie kampanii samorządowej).

Ponieważ pytania o znaczenie różnych wyborów były zadawane respondentom kolejno, tak że opisywali ważność wyborów na tej samej skali (od 1 do 10), to ocena jednych wyborów stawała się punktem odniesienia dla pozostałych. Oceny dotyczące wyborów samorządowych można zatem odnieść do wyborów parlamentarnych, uznawanych najczęściej za „pierwszorzędne”. **Okazuje się, że dla 32% Polaków wybory samorządowe są ważniejsze niż parlamentarne** (nawet jeśli różnica ocen wyrażona na skali była niewielka), natomiast dla 15% obywateli bardziej od samorządowych liczą się wybory parlamentarne. Połowa badanych przypisała obu rodzajom wyborów te same oceny na skali.

Oceny ważności różnych wyborów są związane z wielkością miejscowości, w których mieszkają respondenci – mieszkańcy wsi i mniejszych miast częściej oceniają wybory samorządowe jako ważniejsze w porównaniu z mieszkańcami miast średniej wielkości i największych metropolii (ryc. 3). W ogóle **wielkość lokalnej społeczności (miejscowości zamieszkania lub gminy) stanowi ważną zmienną, wyjaśniającą postawy wobec samorządu i wzorce uczestnictwa w demokracji lokalnej. Samorząd lokalny jest bliższy mieszkańcom mniejszych gmin** co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, we władzach samorządowych częściej zasiadają krewni, znajomi czy sąsiedzi – osobista znajomość i przestrzenna bliskość sprzyjają lepszym relacjom między reprezentantami a reprezentowanymi. Po drugie, w małych elektoratach gminnych, w których pojedyncze głosy wyborców mogą zdecydować o podziale władzy samorządowej, łatwiej o poczucie politycznego sprawstwa i przekonanie, że każdy głos się liczy⁵. Do kwestii rozmiaru wspólnot lokalnych będziemy jeszcze wracać w dalszej części raportu.

Ryc. 3. Ocena ważności wyborów samorządowych i parlamentarnych według mieszkańców miejscowości różnej wielkości



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

W argumentacji o „drugorzędności” wyborów samorządowych pada często odniesienie do zachowań wyborczych, a dokładniej – do niższego poziomu uczestnictwa wyborczego w porównaniu z wyborami parlamentarnymi. Tu również łatwo o pochopną diagnozę, o ile nie uwzględni się kontekstu porównawczego. Istotnie, frekwencja w wyborach samorządowych w ostatnich dekadach była w Polsce niższa niż ta w wyborach do Sejmu i Senatu (ryc. 4), niemniej „luka frekwencji”, czyli różnica między poziomem frekwencji w wyborach samorządowych i parlamentarnych, jest w Polsce bardzo mała, od lat wyraźnie mniejsza niż choćby w innych państwach Grupy Wyszehradzkiej, z którymi chętnie się porównujemy ze względu na podobne doświadczenia historyczne i cykl polityczny o porównywalnej długości (ryc.5). W tych krajach frekwencja w wyborach samorządowych jest podobna do tej w Polsce, natomiast zdecydowanie wyższy (o 10–15 punktów procentowych) okazuje się poziom uczestnictwa w wyborach parlamentarnych.

5 P. Swianiewicz, A. Gendźwił, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

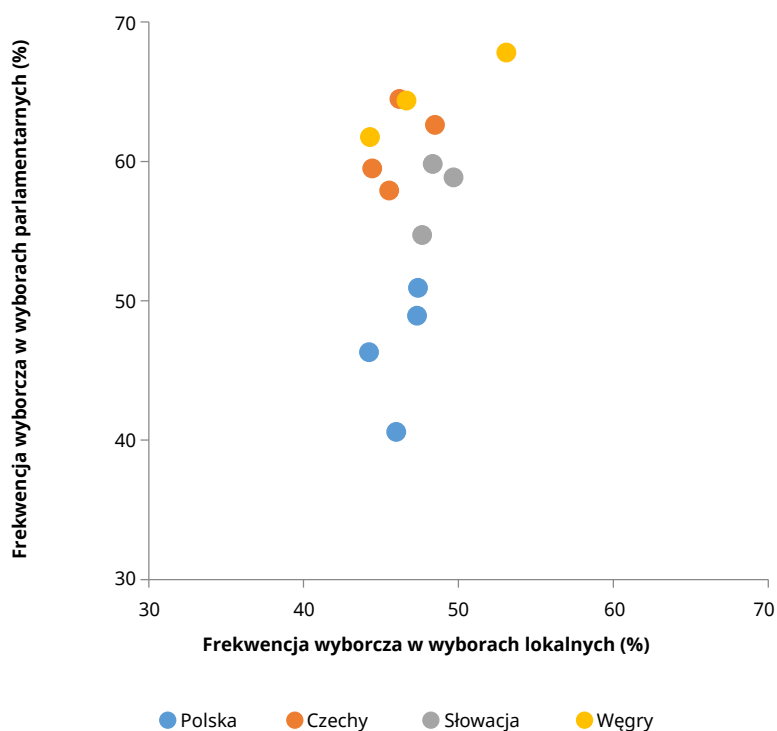
Poza tym – tu znowu powraca kwestia rozmiaru wspólnot lokalnych – w Polsce, podobnie jak w wielu krajach europejskich, można zaobserwować zależność poziomu uczestnictwa w wyborach różnego typu od wielkości gminy. **Dominującym wzorcem w mniejszych gminach jest to, że w wyborach samorządowych uczestniczy tam istotnie więcej obywateli niż w wyborach parlamentarnych – odwrotnie niż w największych miastach** (ryc. 6). Analiza danych z wyborów 2014–2015 pokazuje, że dopiero w grupie gmin liczących 15–20 tys. mieszkańców średni poziom frekwencji wyborczej w wyborach różnego typu był porównywalny. Dopiero mieszkańcy większych miast liczniej uczestniczą w wyborach parlamentarnych niż w wyborach władz samorządowych. Wielu badaczy wiąże tę prawidłowość z faktem, że w większych miastach bardziej aktywne są partie polityczne, wyraźnie częściej pochodzą stamtąd czołowi kandydaci na posłów czy senatorów.

Ryc. 4. Frekwencja w wyborach parlamentarnych i samorządowych w Polsce w latach 1997–2015



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

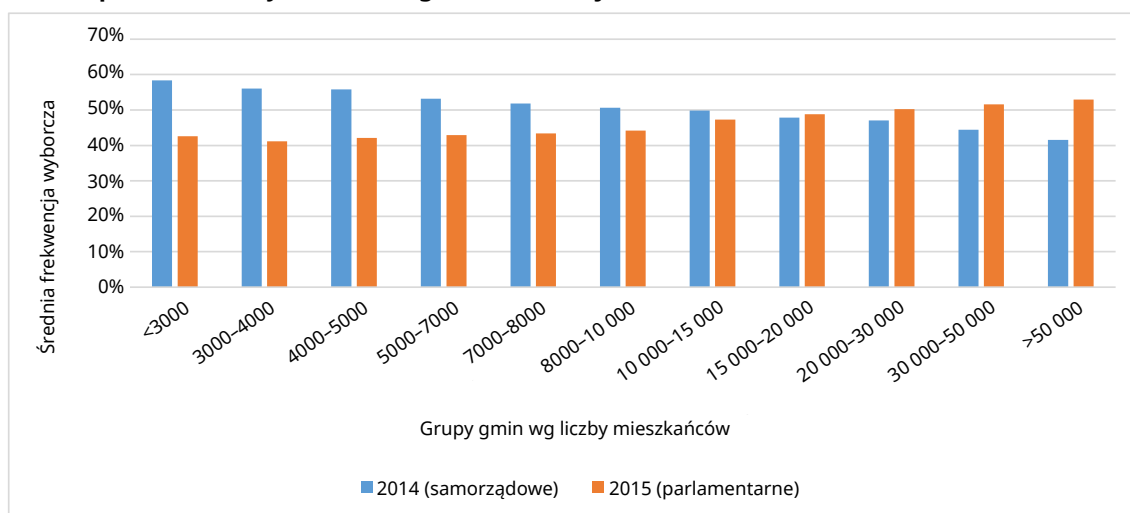
Ryc. 5. Związek frekwencji wyborczej w wyborach parlamentarnych i lokalnych w czterech krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2001–2016



Pod uwagę zostały wzięte pary najbliższych wyborów parlamentarnych i lokalnych w Polsce (2001–2002, 2005–2006, 2011–2010, 2015–2014), w Czechach (2002–2002, 2006–2006, 2010–2010, 2013–2014), na Słowacji (2002–2002, 2006–2006, 2010–2010, 2016–2014) i na Węgrzech (2002–2002, 2006–2006, 2010–2010, 2014–2014). Pomińnięte zostały przyspieszone wybory parlamentarne w Polsce (2007) i na Słowacji (2012).

Źródło: opracowanie na podstawie IDEA Voter Turnout Database i stron państwowych komisji wyborczych.

Ryc. 6. Zróżnicowanie średniego poziomu frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych (2014) i parlamentarnych (2015) w gminach różnej wielkości

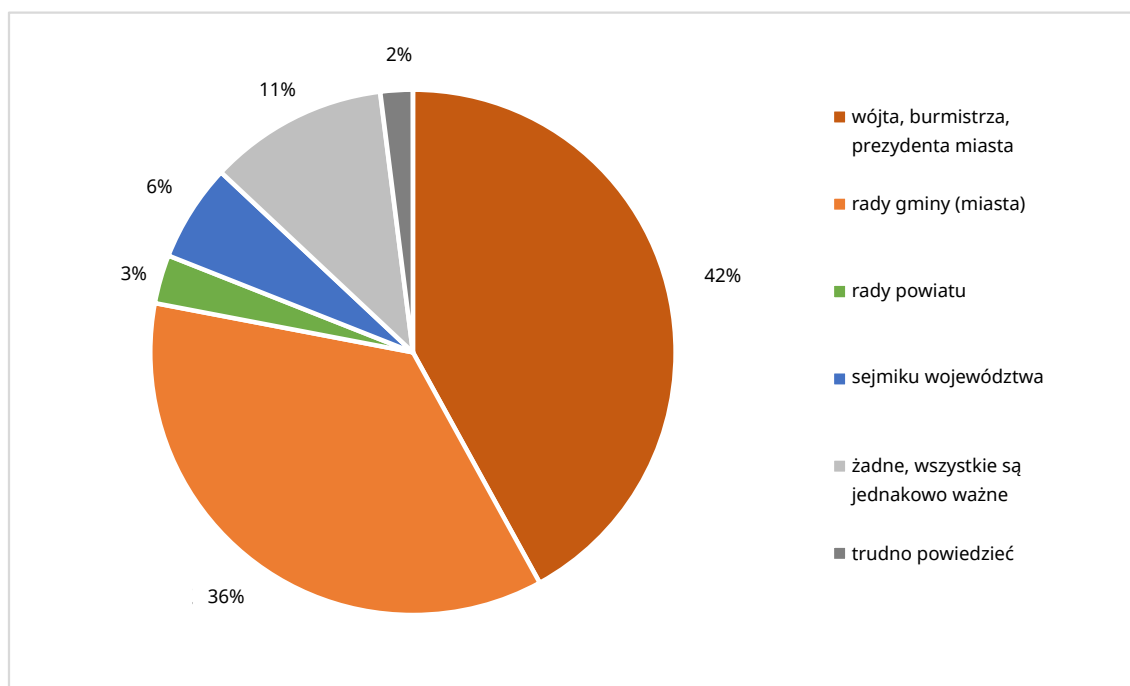


Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że pod terminem „**wybory samorządowe**”, **pojawiącym się w treści pytań sondażowych, kryje się w istocie zbiór kilku głosowań**: mieszkańcy wybierają jednocześnie władze gmin (radnych i wójtów), radnych powiatów ziemskich i radnych wojewódzkich, a mieszkańcy Warszawy – również radnych dzielnicowych. Plik różnokolorowych kart do głosowania, który otrzymują obywatele w lokalach wyborczych, odpowiada ich przynależności do różnych wspólnot samorządowych.

Warto mieć na uwadze, że **wśród głosowań samorządowych najważniejsze dla Polaków są wybory władz gmin**. W sondażu z 2014 roku ankietownicy CBOS pytali wprost o to, które spośród wyborów samorządowych są – zdaniem ankietowanych – najważniejsze. 42% Polaków uznało, że wybory wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, 36% – że wybory do rady gminy. Pogląd, że wszystkie głosowania składające się na wybory samorządowe są równie ważne, reprezentował ledwie co dziesiąty badany. Opinię, że najważniejsze są wybory do sejmiku województwa, będącą – jak się wydaje – perspektywą wielu polityków i publicystów komentujących wybory samorządowe w ogólnopolskich mediach, podzielało w 2014 roku ledwie 6% badanych (ryc. 7).

Ryc. 7. Ważność wyborów władz samorządowych różnych szczebli – rozkład opinii z października 2014 roku



Źródło: CBOS, *Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, Komunikat z badań K148/14, Warszawa 2014.

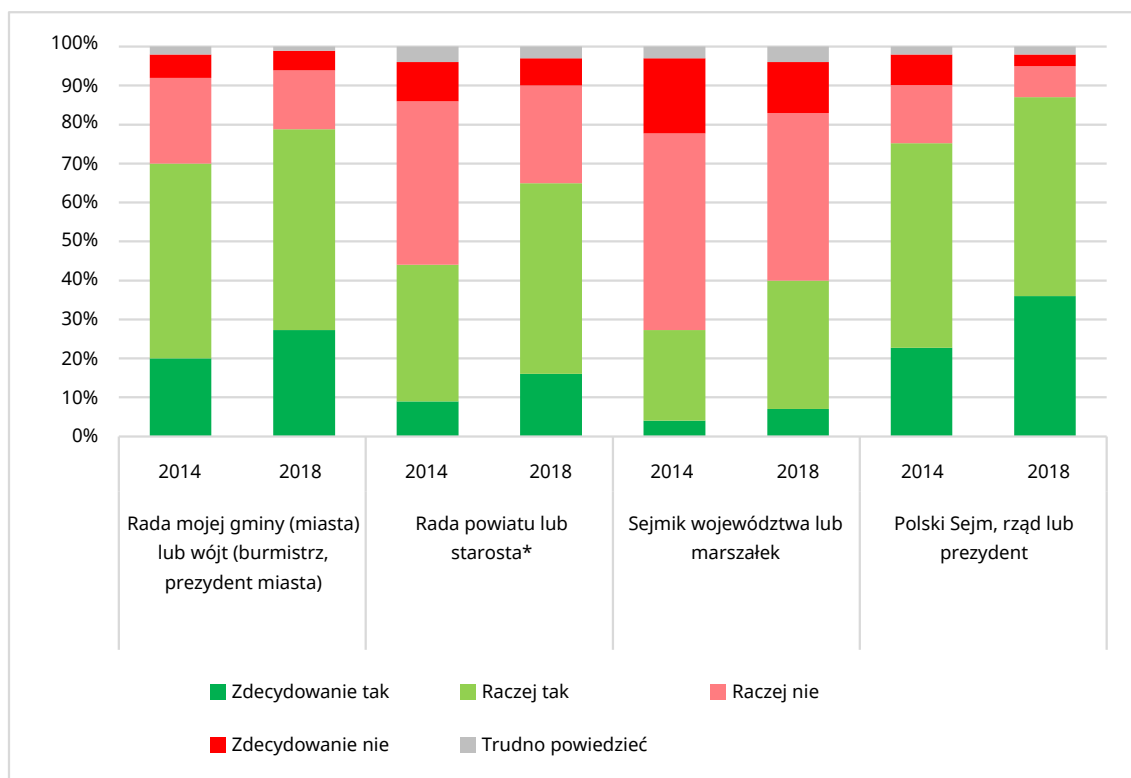
Samorząd gminny jest zatem nie tylko najbliższy Polakom, ale też ma dla nich największe znaczenie polityczne. To **postrzeganie samorządu gminnego wydaje się skądinąd zgodne z podziałem kompetencji, majątku i środków publicznych pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego**: polskie gminy dysponują największym zakresem zadań publicznych, a wydatki przechodzące przez budżety gmin mają znaczny udział w wydatkach publicznych. Wystarczy przypomnieć, że wydatki samorządów gminnych stanowią 82,5% wszystkich wydatków samorządowych (w tym prawie 35% przypada na 66 miast na prawach powiatu), wydatki samorządów powiatowych – 11,2%, a wojewódzkich – 6,3%⁶.

6 *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Przewagę samorządu gminnego wśród samorządów terytorialnych widać również w rozkładach zainteresowania decyzjami podejmowanymi przez władze na różnych szczeblach (ryc. 8). Zarówno w ostatnim badaniu (ze stycznia 2018 roku), jak i w poprzednim (z października 2014 roku) **Polacy deklarowali zdecydowanie wyższe zainteresowanie decyzjami władz gmin niż poczynaniami władz powiatów i województw**. W 2014 roku deklaracje zainteresowania tym, co robią władze gminne, były zbliżone swoim poziomem do deklaracji zainteresowania decyzjami władz centralnych. W 2018 roku – przy ogólnym wzroście deklarowanego zainteresowania polityką – zaznaczyła się nieznaczna przewaga zainteresowania decyzjami parlamentu, rządu i prezydenta.

Jak pokazuje ryc. 8, według ostatnich badań sondażowych **prawie 90% badanych interesuje się tym, co postanawiają władze państwowe, a tym, o czym decydują władze gminne – prawie 80% respondentów**. Polityka powiatowa wzbudza zainteresowanie 65% mieszkańców (powiatów ziemskich; w przypadku mieszkańców miast na prawach powiatu to pytanie nie było zadawane), a polityka wojewódzka – już tylko 40% badanych. Najbardziej wyraźne wzrosty między 2014 a 2018 rokiem notujemy w przypadku zainteresowania polityką powiatową i wojewódzką, co być może jest przejawem rosnącej świadomości znaczenia wyższych szczebli samorządu wśród Polaków.

Ryc. 8. Zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli

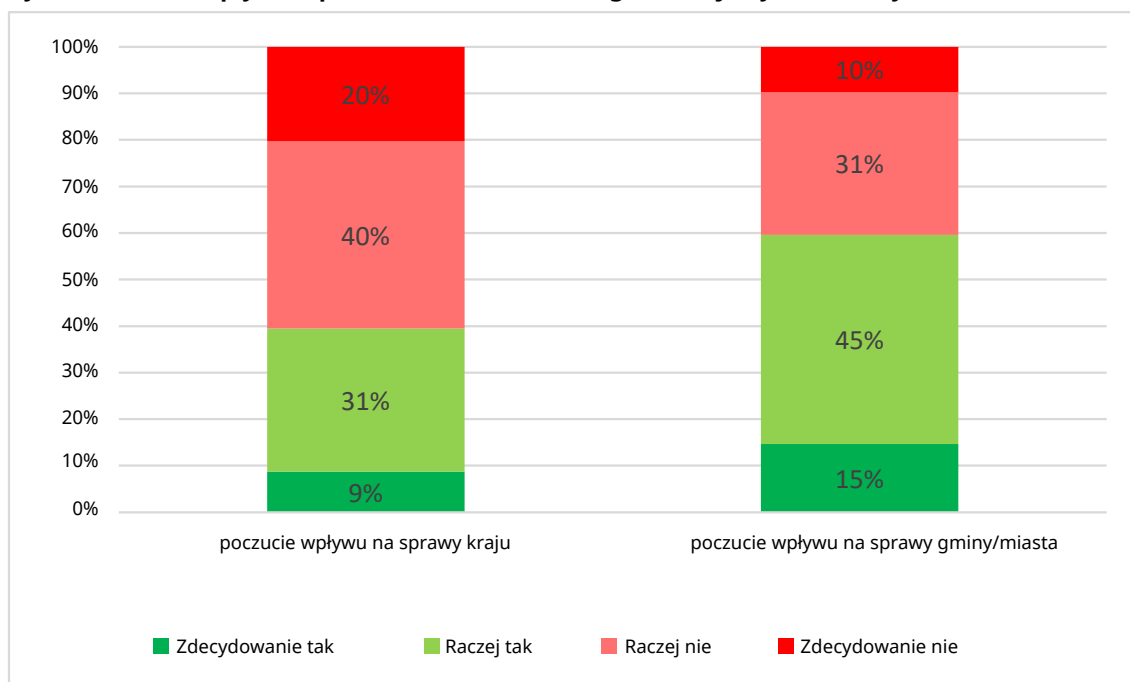


Źródło: CBOS, *Ranga wyborów samorządowych i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, Komunikat z badań K148/14, Warszawa 2014; badanie Fundacja im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Poczucie wpływu na sprawy lokalne

Poczucie bliskości i znaczenia polityki lokalnej, na które wskazują wyniki badań opinii publicznej, zwykle łączy się z większym poczuciem sprawstwa. W badaniach sondażowych notowany jest znacząco wyższy odsetek Polaków, którzy są przekonani o tym, że mogą wpływać na sprawy swojego miasta czy gminy niż analogiczny odsetek Polaków przekonanych o możliwości wpływu na sprawy swojego kraju. **W 2018 roku poczucie wpływu na sprawy gminy miało 60% respondentów, podczas gdy możliwość wpływania na politykę kraju zadeklarowało 40% badanych.** Warto zauważyć też, że odsetek osób przekonanych o tym, że nie mają wpływu na sprawy kraju, okazał się dwukrotnie wyższy niż w przypadku spraw lokalnych (ryc. 9).

Ryc. 9. Poczucie wpływu (sprawstwa) na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym



Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy kraju / swojego miasta czy gminy?

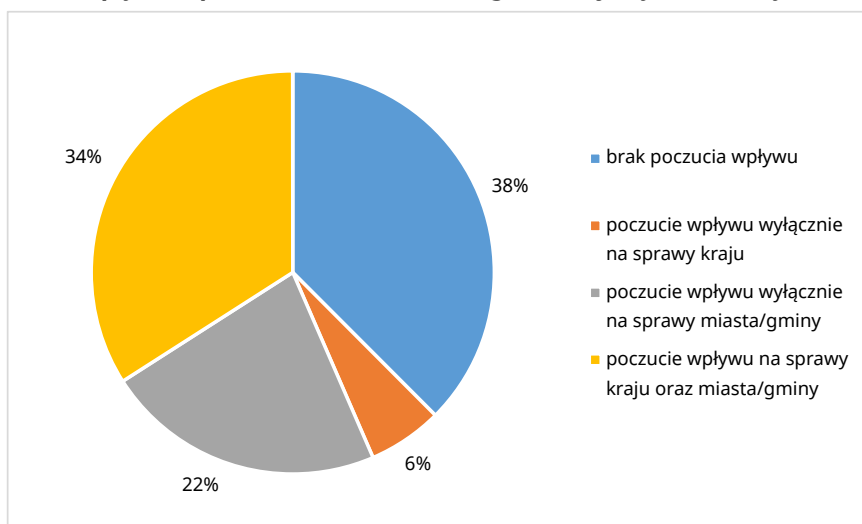
Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Poczucie politycznego sprawstwa jest zwykle definiowane jako subiektywne przekonanie jednostek o tym, że są w stanie uczestniczyć w systemie politycznym i mieć na niego wpływ⁷. W badaniach politologicznych poczucie sprawstwa pozostaje istotnym wskaźnikiem determinującym poziom zaangażowania obywateli w politykę oraz stosunek do systemu politycznego i wybranych reprezentantów. Jak pokazują wyniki badania, poziom poczucia sprawstwa w odniesieniu do lokalnego systemu politycznego jest wyższy niż w odniesieniu do systemu ogólnokrajowego. Można to przypisywać trzem czynnikom. Po pierwsze, na szczeblu lokalnym podejmowane są decyzje najbliższe codziennemu życiu obywateli, dlatego żywo interesują się oni działaniami władz i są zmotywowani, by wpływać na kształt realizowanych polityk. Po drugie, władze miasta czy gminy są „bliższe” obywatelowi. **Sam rozmiar wspólnot lokalnych sprawia, że znacznie łatwiej skontaktować się z radnym czy wójtem niż np. z lokalnym posłem;** w polityce samorządowej często za poparciem dla konkretnych osób stoi ich osobista znajomość. Łatwość wskazania osób odpowiedzialnych za konkretne obszary działań wpływa

7 S. Yeich, R. Levine, *Political efficacy: Enhancing the construct and its relationship to mobilization of people*, „Journal of Community Psychology” 1994, nr 22(3), s. 259–271.

pozytywnie na responsywność polityków. Po trzecie, efekty działań władz samorządowych są mniej abstrakcyjne, bardziej widoczne.

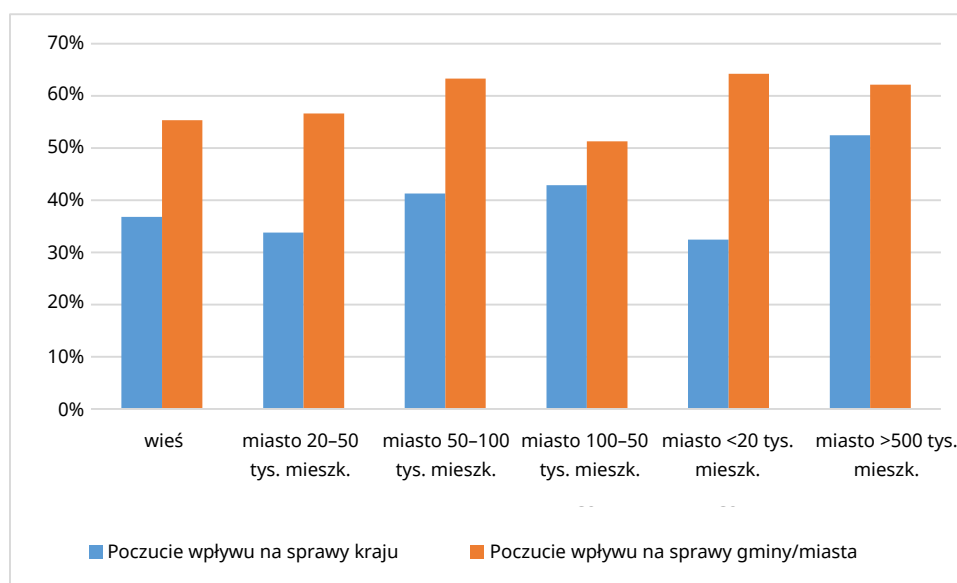
Ryc. 10. Poczucie wpływu (sprawstwa) na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Odpowiedzi na pytania o poczucie wpływu układają się w kilka kombinacji. **Co trzeci Polak czuje, że może wpływać zarówno na sprawy kraju, jak i swojego miasta czy gminy** (ryc. 10). Co piąty jest przekonany o możliwości wpływu wyłącznie na sprawy lokalne. Zaledwie 6% ma poczucie sprawstwa jedynie na poziomie kraju. Niepokoić może fakt, że **38% badanych, czyli największa grupa, zadeklarowało brak poczucia wpływu zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie lokalnym**. Polityczna bezsilność tłumaczy w znacznym stopniu niechęć do uczestnictwa w polityce, zwłaszcza że jest determinowana przez te same czynniki, które wpływają także na mniejszą skłonność do partycypacji politycznej. Politycznie bezsilne czują się osoby młode, słabiej wykształcone, w gorszej sytuacji materialnej.

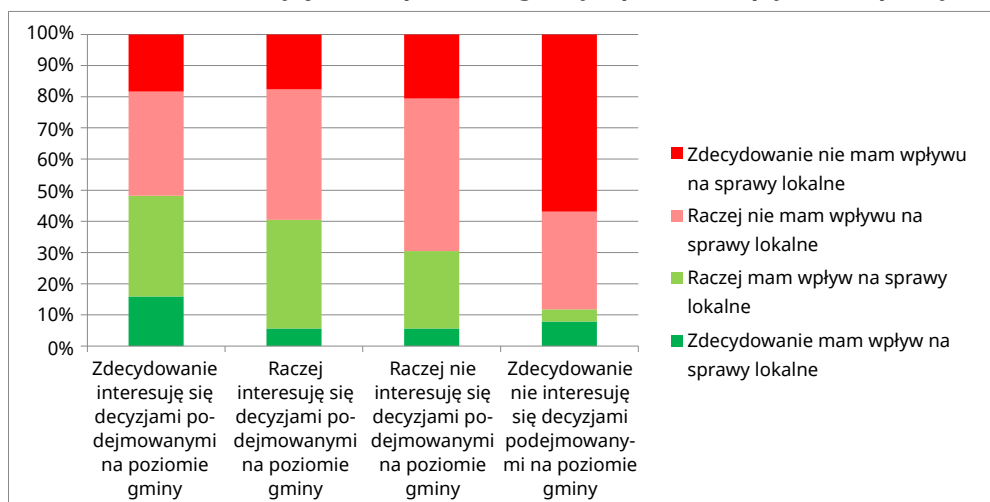
Ryc. 11. Poczucie wpływu (sprawstwa) na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym w różnych miejscowościach



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

W tym miejscu warto zauważyć, że zmienne społeczno-ekonomiczne w podobny sposób wpływają na kształtowanie się poczucia wpływu na poziomie kraju oraz na poziomie lokalnym. Wyrażna różnica pojawia się w przypadku wielkości miejsca zamieszkania: o ile odsetek osób mających poczucie wpływu na sprawy miasta czy gminy w miejscowościach o różnej wielkości jest podobny, o tyle **poczucie wpływu na sprawy kraju okazuje się wyraźnie silniejsze w większych miastach**. Może to wynikać z wyższego poziomu wyrobienia politycznego wśród mieszkańców dużych miast (jest on skorelowany z lepszą sytuacją materialną i wyższym poziomem wykształcenia). Nie bez znaczenia jest to, że kampania parlamentarna koncentruje się w największych ośrodkach miejskich.

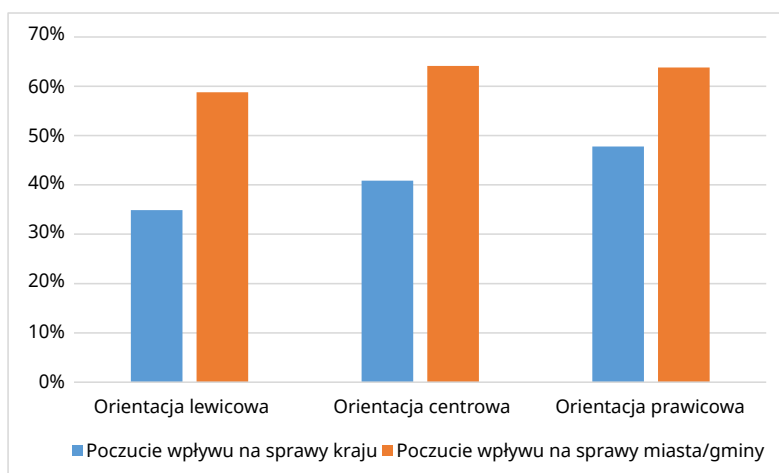
Ryc. 12. Zainteresowanie decyzjami na poziomie gminy a poczucie wpływu na sprawy lokalne



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Widoczna jest zależność między poziomem zainteresowania decyzjami podejmowanymi przez władze lokalne a poczuciem politycznego sprawstwa na tym szczeblu (ryc. 12). Odsetek obywateli przekonanych o możliwości wywierania wpływu na to, co dzieje się w mieście czy gminie, jest wyższy wśród osób zainteresowanych sprawami lokalnymi. **Bardzo wyraźna jest również spójność obywateli, u których brak zainteresowania polityką na różnych poziomach idzie w parze z poczuciem niemocy.**

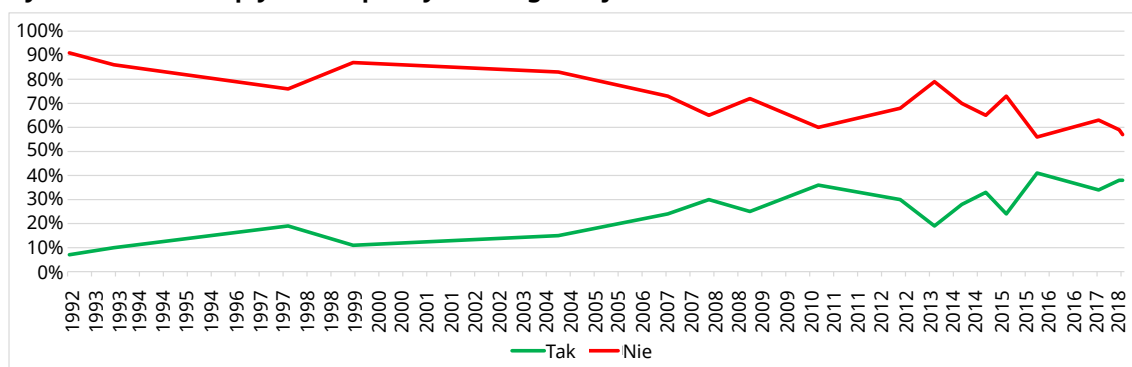
Ryc. 13. Poczucie wpływu (sprawstwa) na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym wśród osób o różnej orientacji ideologicznej



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Poczucie wpływu na sprawy kraju wydaje się związane z kształtem sceny politycznej, zdominowanej od ponad dekady przez partie określane jako prawicowe. Wyższa podaż partii po prawej stronie osi przyczynia się najpewniej do tego, że **poczucie wpływu, zarówno na poziomie kraju, jak i lokalnym, jest najwyższe wśród badanych o poglądach prawicowych**. Warto jednak dostrzec, że poczucie sprawstwa na poziomie kraju okazuje się mocniej związane z orientacją polityczną niż poczucie wpływu na politykę lokalną.

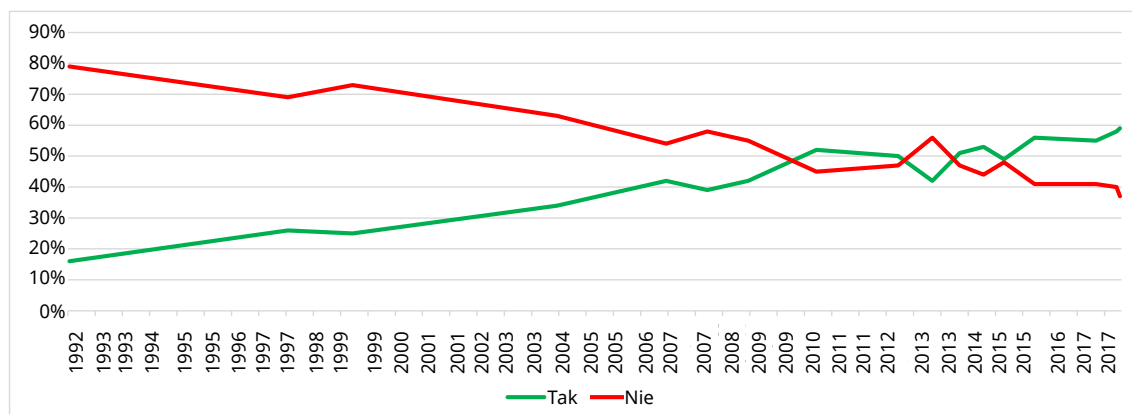
Ryc. 14. Poczucie wpływu na sprawy własnego kraju w latach 1992–2018



Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy kraju?

Źródło: CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, Komunikat z badań 33/2018, Warszawa 2018.

Ryc. 15. Poczucie wpływu na sprawy własnego miasta lub gminy w latach 1992–2018



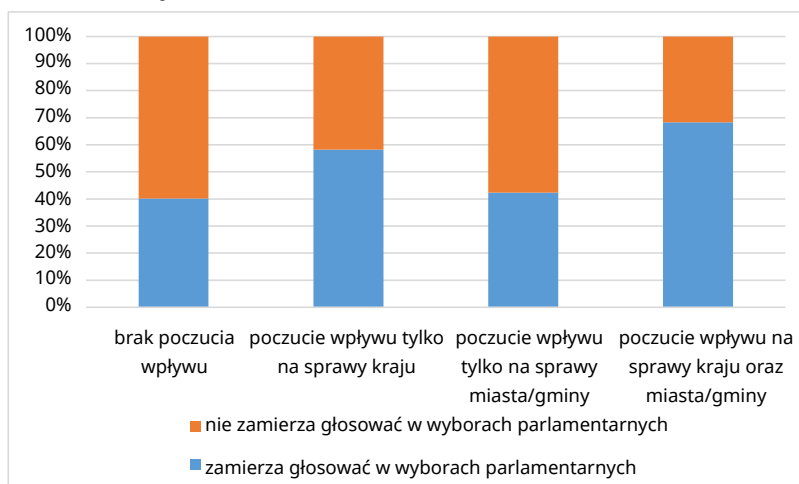
Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy swojego miasta, gminy?

Źródło: CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, Komunikat z badań 33/2018, Warszawa 2018.

Do ciekawych wniosków prowadzi analiza zmienności wskaźników poczucia wpływu na sprawy kraju i wspólnot lokalnych (ryc. 14–15). **Przekonanie o możliwości wywierania wpływu zarówno na sprawy kraju, jak i miasta czy gminy od lat 90. ubiegłego wieku stabilnie rośnie**, a jednocześnie zmniejsza się odsetek obywateli pozbawionych tego poczucia. Należy zauważyć jednak, że odsetek osób mających poczucie wpływu na politykę krajową nigdy dotąd nie przekroczył 50% i wciąż pozostaje niższy niż odsetek deklarujących polityczną bezsilność. Tymczasem **w przypadku polityki lokalnej od 2010 roku liczba Polaków deklarujących poczucie wpływu zasadniczo przewyższa (z niewielkimi wahaniami) liczbę tych, którzy zgłaszają brak wpływu**.

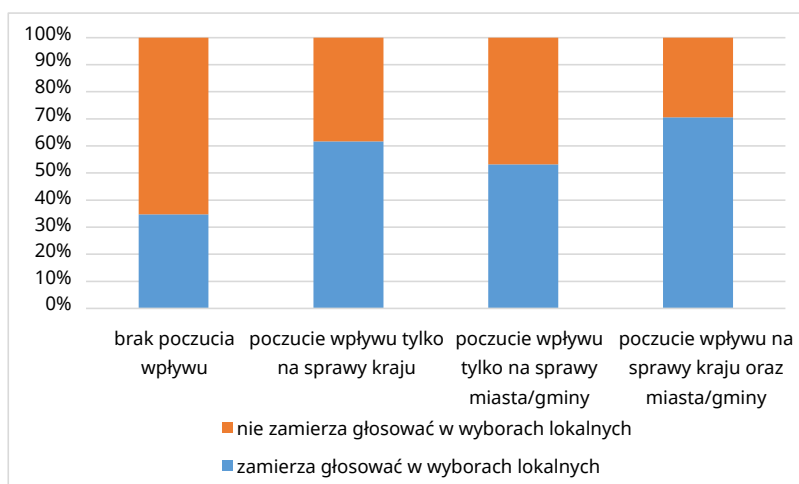
Przekonanie o skuteczności podejmowanych działań wyraźnie sprzyja zaangażowaniu w różnego rodzaju aktywności polityczne, w tym – głosowaniu w wyborach. Obywatele, którzy mają poczucie wpływu na bieg spraw, są bardziej skłonni brać udział w zbliżających się wyborach (ryc. 16–17). Osoby politycznie bezsilne deklarują gotowość wzięcia udziału w wyborach wyraźnie rzadziej niż osoby mające poczucie wpływu na politykę na którymkolwiek szczeblu – prawidłowość ta dotyczy zarówno wyborów parlamentarnych, jak i samorządowych. Osoby mające poczucie wpływu zarówno na politykę krajową, jak i samorządową częściej są skłonne głosować, niezależnie od typu wyborów. Poczucie wpływu wyłącznie na sprawy kraju zwiększa gotowość uczestnictwa zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i lokalnych. Tymczasem poczucie wpływu wyłącznie na sprawy własnego miasta czy gminy zwiększa gotowość głosowania wyłącznie w wyborach samorządowych – to pokazuje, że **istnieje w Polsce grupa wyborców lokalnych, dla których podstawową areną demokratyczną, gdzie realizują swoją obywatelską aktywność, jest właśnie samorząd terytorialny.**

Ryc. 16. Poczucie wpływu (sprawstwa) na szczeblu ogólnokrajowym a skłonność do głosowania w wyborach parlamentarnych



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Ryc. 17. Poczucie wpływu (sprawstwa) na szczeblu lokalnym a skłonność do głosowania w wyborach samorządowych

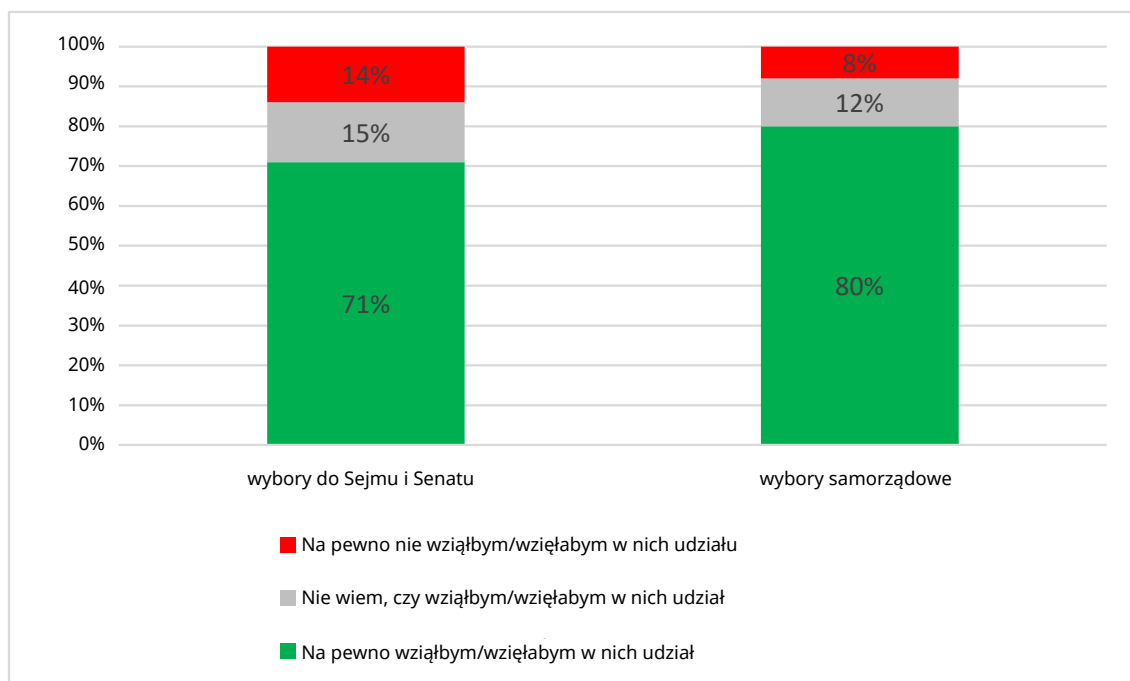


Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Gotowość uczestnictwa w wyborach samorządowych

Choć do tej pory w Polsce łączna frekwencja notowana w wyborach samorządowych nie przekroczyła frekwencji w poprzedzających je wyborach parlamentarnych, to badania sondażowe wskazują, że **Polacy ostatnio są nawet bardziej skłonni uczestniczyć w wyborach samorządowych niż do Sejmu i Senatu. Do tych szacunków trzeba jednak podejść z ostrożnością.** W styczniu 2018 roku niemal 80% procent badanych zadeklarowało, że gdyby w najbliższą niedzielę odbywały się wybory samorządowe, to wzięłoby w nich udział. Dla porównania: na analogiczne pytanie dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu twierdząco odpowiedziało 71% (ryc. 18). Przypomnijmy, że rzeczywista frekwencja w wyborach samorządowych w 2014 roku wynosiła 47% i w ogóle w historii wyborów samorządowych nie przekroczyła do tej pory 50% – różnica pomiędzy dotychczasowymi realiami a deklaracjami jest więc ogromna. Dodatkowo, choć poczucie wpływu na sprawy lokalne zwiększa się od kilku lat, to notowana frekwencja w wyborach samorządowych pozostaje na podobnym poziomie. Dlatego trzeba wziąć poprawkę na znane w badaniach społecznych zjawisko nieszczerych deklaracji uczestnictwa wyborczego (*social desirability bias*), przy czym dotyczy ono wszystkich rodzajów wyborów: głosowanie jest po prostu zachowaniem społecznie pożądanym, a respondenci są skłonni do podążania za wzorcem aktywnego obywatela. Deklaracje z badania przeprowadzonego w styczniu 2018 roku wskazują na wyższy poziom uczestnictwa w wyborach samorządowych niż parlamentarnych (różnica w deklaracjach wynosi 9 punktów procentowych). Uczestnictwo w wyborach władz samorządowych może być odczytywane jako bardziej społecznie pożądane, dlatego wyborcy mogą mieć większą trudność w przyznaniu się, że nie wezmą udziału w tym głosowaniu lub że jeszcze się nad tym wahają. Nie można jednak wykluczyć, że faktycznie są to oznaki wyraźnie większej niż przedtem mobilizacji obywateli przed jesiennym głosowaniem.

Ryc. 18. Gotowość uczestnictwa w wyborach samorządowych i parlamentarnych, styczeń 2018



Treść pytań: Gdyby w najbliższą niedzielę odbywały się wybory do Sejmu i Senatu / samorządowe – władz gminy, powiatu i województwa – to czy wzięł(ę)by Pan(i) w nich udział?

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Mimo że również we wcześniejszych latach deklarowana frekwencja w wyborach samorządowych była znacząco wyższa niż rzeczywista, to **na początku 2018 roku odsetek osób zapowiadających swój udział w wyborach samorządowych jest rekordowo wysoki w historii ostatnich pomiarów**, zwłaszcza jeśli uwzględni się fakt, iż styczniowego badania dokonano ponad pół roku przed wyborami. Podobne do styczniowych wyniki uzyskano w sondażu z kwietnia 2018 roku (tab. 1).

Tab. 1. Deklaracje uczestnictwa w wyborach samorządowych

	2002			2006				2010					2014			2018	
	VIII	IX	X	VIII	IX	X	XI	VIII	IX	X	XI	VII	VIII	IX	X	I	IV
Tak	55%	58%	64%	56%	55%	57%	63%	66%	71%	68%	71%	66%	65%	66%	70%	79%	74%
Nie wiem	20%	17%	13%	19%	19%	18%	15%	25%	15%	14%	11%	15%	15%	14%	13%	12%	14%
Nie	25%	25%	23%	25%	26%	25%	22%	9%	14%	18%	18%	19%	20%	20%	17%	8%	12%

Źródło: CBOS, *Zainteresowanie wyborami samorządowymi i gotowość udziału w nich*, Komunikat z badań K59/2018, Warszawa 2018.

Profile osób, które deklarują swój udział w wyborach samorządowych, i tych, które zapowiadają, że zagłosują w wyborach parlamentarnych, są dość zbliżone pod względem podstawowych cech społeczno-demograficznych (tab. 2), choć np. przy dokładniejszej analizie widać, że **mobilizacja do wyborów samorządowych jest mniej selektywna niż do wyborów parlamentarnych** – różnice w odsetkach deklarujących udział w głosowaniu są mniejsze pomiędzy grupami wyróżnionymi ze względu na miejsce w strukturze społecznej.

Generalnie opis zmobilizowanych wyborców pokrywa się z tym, co wiemy o polskich głosujących: nieco bardziej skłonni do pójścia do urn są więc mężczyźni, osoby w średnim wieku, lepiej wykształcone, lepiej sytuowane pod względem materialnym. Na skłonność do głosowania pozytywnie wpływają też zainteresowanie polityką i regularne praktyki religijne. Różnice w selektywności mobilizacji między wyborami parlamentarnymi a samorządowymi widać bodaj najwyraźniej w przypadku grup wyodrębnionych na podstawie wykształcenia i wieku. Inne niuanse trudno jest wychwycić i uznać za istotne na podstawie badań realizowanych na próbach standardowej wielkości.

Tab. 2. Deklaracje udziału w wyborach parlamentarnych i samorządowych w różnych grupach społeczno-demograficznych

Grupa	Odsetek deklaracji udziału w wyborach:	
	parlamentarnych	samorządowych
Pracujący	72%	78%
Niepracujący	69%	81%
Z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym	61%	74%
Z wykształceniem zasadniczym zawodowym	65%	73%
Z wykształceniem średnim	72%	80%
Z wykształceniem wyższym	82%	88%
Zła lub raczej zła sytuacja materialna	64%	72%
Średnia sytuacja materialna	63%	75%
Dobra lub raczej dobra sytuacja materialna	75%	82%
Mężczyźni	76%	82%
Kobiety	66%	77%
Regularnie praktykujący	76%	84%
Nieregularnie praktykujący	62%	71%
18-39 lat	66%	78%
40-65 lat	74%	79%
66+ lat	73%	81%

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Zgodna z potoczną intuicją jest również obserwowana pozytywna zależność pomiędzy deklaracją udziału w wyborach a głosowaniem w przeszłości (tab. 3). Związek ten tłumaczy się najczęściej poczuciem obywatelskiego obowiązku (ludzie mają przekonanie, że udział w wyborach jest ich obowiązkiem, którego wypełnienie gwarantuje trwanie demokracji, a im samym pozwala się zaprezentować jako pełnowartościowym obywatelom) lub nawykowym charakterem głosowania (nawyk wykształca się poprzez powtarzanie aktu głosowania).

Tab. 3. Deklaracje uczestnictwa w wyborach samorządowych a uczestnictwo w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2015 roku

	Wybory parlamentarne			Wybory samorządowe			N
	Zagłosuje	Nie wie	Nie zagłosuje	Zagłosuje	Nie wie	Nie zagłosuje	
Głosował w 2015 roku	85%	9%	6%	89%	7%	3%	684
Nie głosował w 2015 roku	31%	30%	39%	49%	27%	23%	214

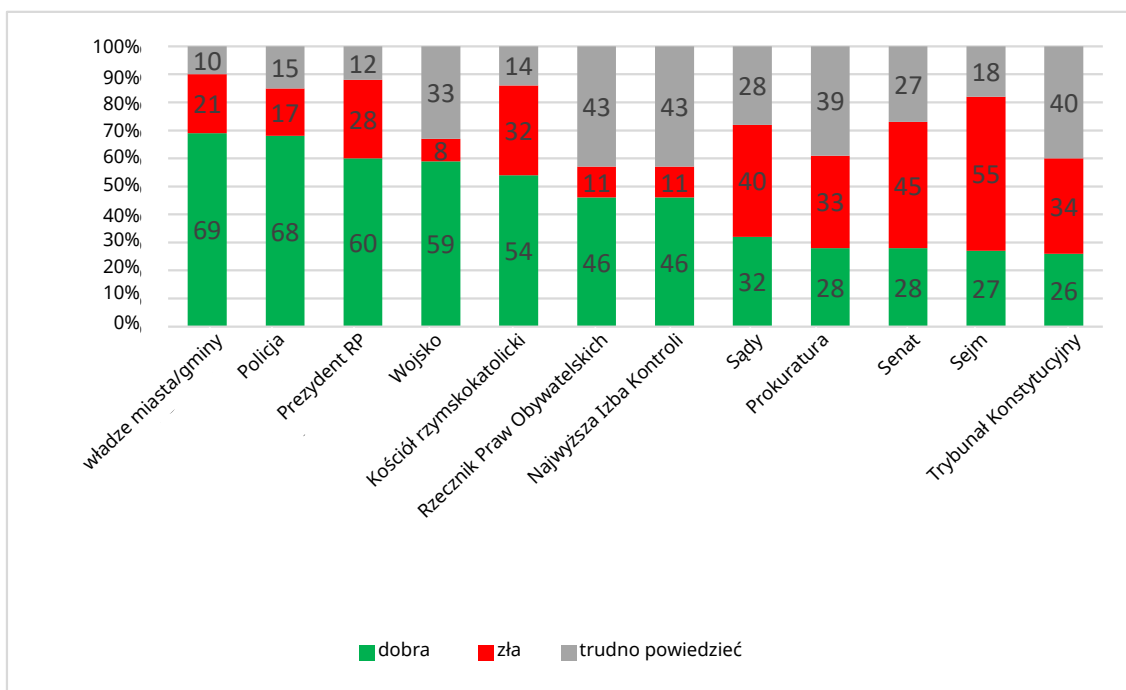
Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Osoby, które głosowały w poprzednich wyborach parlamentarnych w 2015 roku (niezależnie od opcji, którą poparły), częściej deklarują swój udział w kolejnych wyborach parlamentarnych (2019), a także w wyborach samorządowych (2018). **Badanie z początku 2018 roku pokazuje też znaczną mobilizację osób, które w 2015 roku w ogóle nie wzięły udziału w wyborach.** Co trzeci taki respondent deklaruje, że z pewnością wzięłby udział w wyborach parlamentarnych („gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę”, jak głosiła treść pytania sondażowego), a co drugi zadeklarował, że poszedłby do urn w wyborach samorządowych. To może być również przejaw ożywienia związanego z natężeniem konfliktu w polityce ogólnokrajowej – wybory samorządowe mogą być traktowane jako okazja do wyrażenia zadowolenia lub niezadowolenia z działań obozu rządzącego. Być może na część elektoratu opozycyjnego wobec PiS działają mobilizująco kontrowersje wokół zmian prawa wyborczego.

Ocena działalności władz lokalnych

Władze lokalne od wielu lat należą do najlepiej ocenianych instytucji publicznych w Polsce. **Badanie CBOS z lutego 2018 roku (ostatni dostępny pomiar ocen instytucji publicznych) pokazuje, że władze samorządowe stoją na szczycie rankingu pozytywnych notowań i mogą się równać wyłącznie z policją,** która otrzymała nieco mniej ocen negatywnych, ale więcej obojętnych wskazań „trudno powiedzieć” (ryc. 19). Generalnie pozytywnie oceniany jest prezydent Andrzej Duda, dobre noty wystawiono też wojsku oraz Kościołowi katolickiemu, przy czym wojsko rzadziej zdobywa oceny negatywne, a częściej – obojętne. Interesujące jest to, że **pochodzące z wyborów władze wspólnot samorządowych dystansują uzyskiwanymi ocenami pozytywnymi instytucje takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli** (ogólnie niska jest rozpoznawalność ich działań i wielu badanych uchyla się od ocen). Dystansują także obie izby parlamentu, sądy i prokuraturę, a od 2016 roku do grona najsłabiej postrzeganych instytucji publicznych w wyniku gwałtownego spadku ocen dołączył również Trybunał Konstytucyjny.

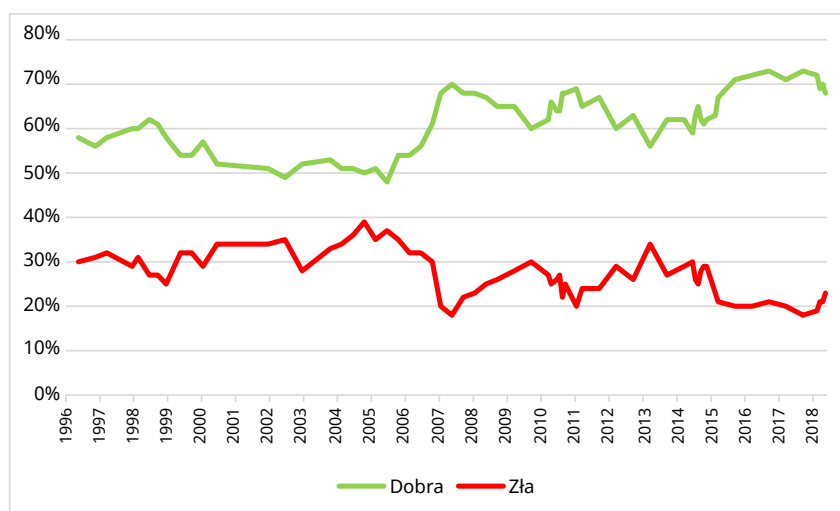
Ryc. 19. Ocena działalności wybranych instytucji publicznych w Polsce



Źródło: CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań 40/2018, Warszawa 2018.

Ten obraz afirmacji władz samorządowych nie jest zjawiskiem chwilowym, o czym przekonuje spojrzenie na długoterminowe trendy z badań CBOS (ryc. 20). **Władze samorządowe w ostatnich dwóch dekadach zawsze otrzymywały oceny przeważająco pozytywne**, a wyraźna zmiana w tym względzie (pokazująca jeszcze lepszy odbiór władz samorządowych w opinii publicznej) pojawiła się w latach 2006–2007, co można wiązać z przystąpieniem do Unii Europejskiej i pierwszymi rezultatami licznych projektów inwestycyjnych pilotowanych przez polskie samorzady. Ale nawet w upływającej kadencji (2014–2018) można zauważyć istotny wzrost ocen pozytywnych i towarzyszący mu spadek ocen negatywnych (o ok. 10 punktów procentowych).

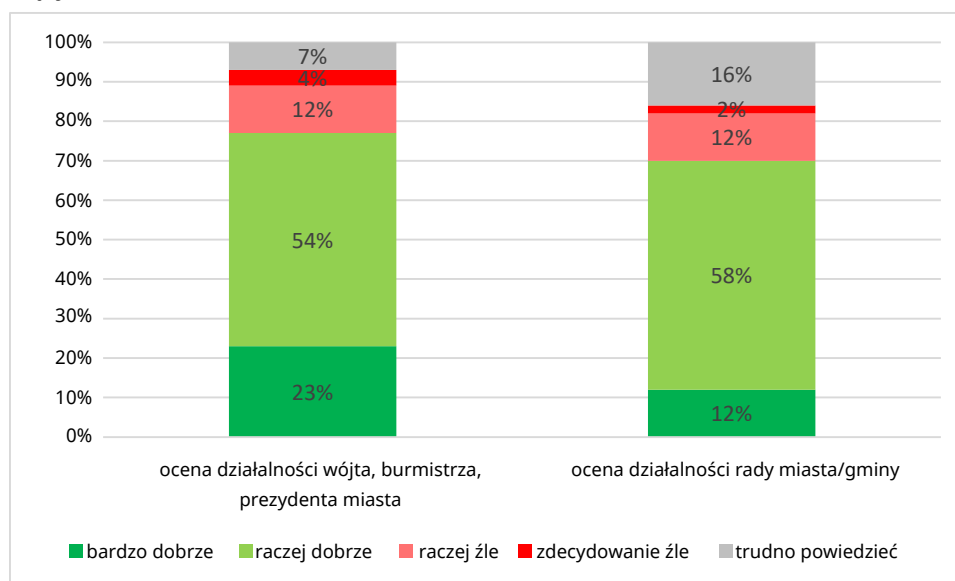
Ryc. 20. Oceny działalności władz samorządowych miasta/gminy respondenta w latach 1996–2018



Źródło: CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat CBOS K40/2018, marzec 2018.

Pozytywne oceny władz samorządowych dotyczą zarówno jednoosobowych organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast), jak i rad, choć – **według badania CBOS ze stycznia 2018 roku – nieco lepiej oceniani byli burmistrzowie**. Znacznie mniejsza część badanych nie miała też jasno wyrobionego zdania na ich temat, podczas gdy 16% respondentów uchylało się od oceny rady własnego miasta czy gminy. **Obywatele niezadowoleni z działań władz lokalnych stanowią wyraźną mniejszość: łącznie ok. 16% badanych ocenia źle swoich włodarzy, ok. 14% badanych – rady swoich miast lub gmin.**

Ryc. 21. Oceny działalności władz samorządowych – porównanie ocen organów wykonawczych i stanowiących



Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Na ocenę działalności dotychczasowych władz wpływają kwestie ekonomiczne: im lepsza – zdaniem badanych – jest sytuacja materialna ich gospodarstwa domowego, tym wyżej oceniają dotychczasową działalność władz samorządowych (tak burmistrza, jak i rady). Wyniki badań opinii publicznej pokazują też, że **osoby zadowolone z własnej sytuacji materialnej częściej deklarują udział w wyborach samorządowych**, gdyby miały odbywać się w najbliższą niedzielę (co ciekawe, analogiczna relacja pomiędzy zadowoleniem z własnej sytuacji materialnej a głosowaniem w wyborach parlamentarnych jest nieistotna statystycznie).

Zgodnie z teorią „głosowania ekonomicznego” obywatele oceniają działalność wybieranych władz przez pryzmat własnej sytuacji materialnej (a także sytuacji ekonomicznej w kraju). Teoria „głosowania ekonomicznego” mówi, że brak zadowolenia z sytuacji materialnej (poziomu życia) często przekłada się na preferencje wyborcze: osoby zadowolone z własnej sytuacji materialnej w zbliżających się wyborach powinny dążyć do „nagrodzenia” rządzących swoimi głosami, niezadowoleni natomiast chcą zwykle „ukarać” rządzących, więc wycofują swoje poparcie (i oddają głos na inne ugrupowanie lub decydują się na absencję wyborczą). **W przypadku wyborów samorządowych mechanizmy „głosowania ekonomicznego” są nawet bardziej skomplikowane**, trzeba bowiem wziąć pod uwagę wielopoziomą strukturę systemu politycznego⁸. **Zadowolenie z władz lokalnych i niezadowolenie z władz centralnych mogą tworzyć sprzeczne sygnały dla wyborców.**

8 P. Kukołowicz, M.A. Górecki, *When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland*, „West European Politics” 2018, 41(3), s. 640–659.

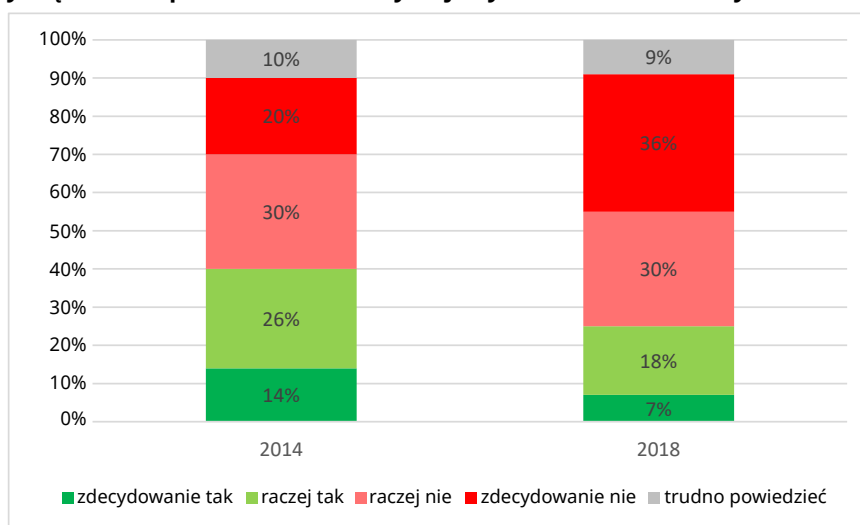
Przywiązanie do instytucji wyborów samorządowych

Wszystkie wspólnoty samorządowe w Polsce z formalnego punktu widzenia mają ustrój demokratyczny – od 1990 roku w gminach, a od 1999 roku również w powiatach i województwach regularnie odbywające się wybory decydują o obsadzie najważniejszych urzędów, prawo przewiduje możliwość przeprowadzania referendów lokalnych, gwarantuje też inne instrumenty wpływu obywateli na decyzje władz samorządowych. **W praktyce funkcjonowanie demokracji lokalnej jest zróżnicowane, tak jak zróżnicowane są społeczności lokalne** – zdarzają się (trudne do wyobrażenia na szczeblu centralnym) niekonkurencyjne wybory, rady bez wyraźnej opozycji względem burmistrza, czasem nie-domagają procedury lokalnych *checks and balances*, w wielu wspólnotach słaba jest kontrola ze strony instytucji społeczeństwa obywatelskiego i prasy lokalnej.

W badaniach przywiązania do demokracji lokalnej **elementarne jest więc pytanie o proceduralne minimum ustroju demokratycznego – o opinie na temat tego, czy władze lokalne powinny być wybierane przez mieszkańców** należących do wspólnoty samorządowej. Można bowiem wyobrazić sobie alternatywną wizję Polski lokalnej, w której kluczowa nie jest idea samorządności i demokratycznej kontroli nad sprawami publicznymi w najbliższej okolicy, ale np. zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, sprawność w dostarczaniu usług publicznych.

Badania opinii publicznej pokazują, że w ciągu ostatnich czterech lat znacząco zwiększył się odsetek Polaków przywiązanych do idei demokracji lokalnej. **Jesienią 2014 roku niemal 40% badanych było gotowych zaakceptować fundamentalne zaprzeczenie idei samorządu**, a mianowicie stwierdzenie, że „władze lokalne nie muszą być wybierane przez mieszkańców, jeśli tylko zapewni się im dobrej jakości usługi publiczne”; dodatkowe 10% badanych udzieliło odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Przywiązanie do wyborów władz lokalnych wyraziła niepokojąco mała część obywateli – ledwie połowa. Na identyczne pytanie zadane **na początku 2018 roku** już tylko 25% badanych Polaków zgodziło się z tym stwierdzeniem, **a do 66% wzrósł odsetek osób kwestionujących pomysł, żeby władze lokalne nie pochodziły z wyborów** (ryc. 22).

Rys. 22. Przywiązanie respondentów do instytucji wyborów władz lokalnych



Treść pytania: W jakim stopniu zgadza się Pan(i) z poniższym stwierdzeniem: Władze lokalne nie muszą być wcale wybierane przez mieszkańców, jeśli zapewni się ludziom w gminie dobrej jakości usługi publiczne.

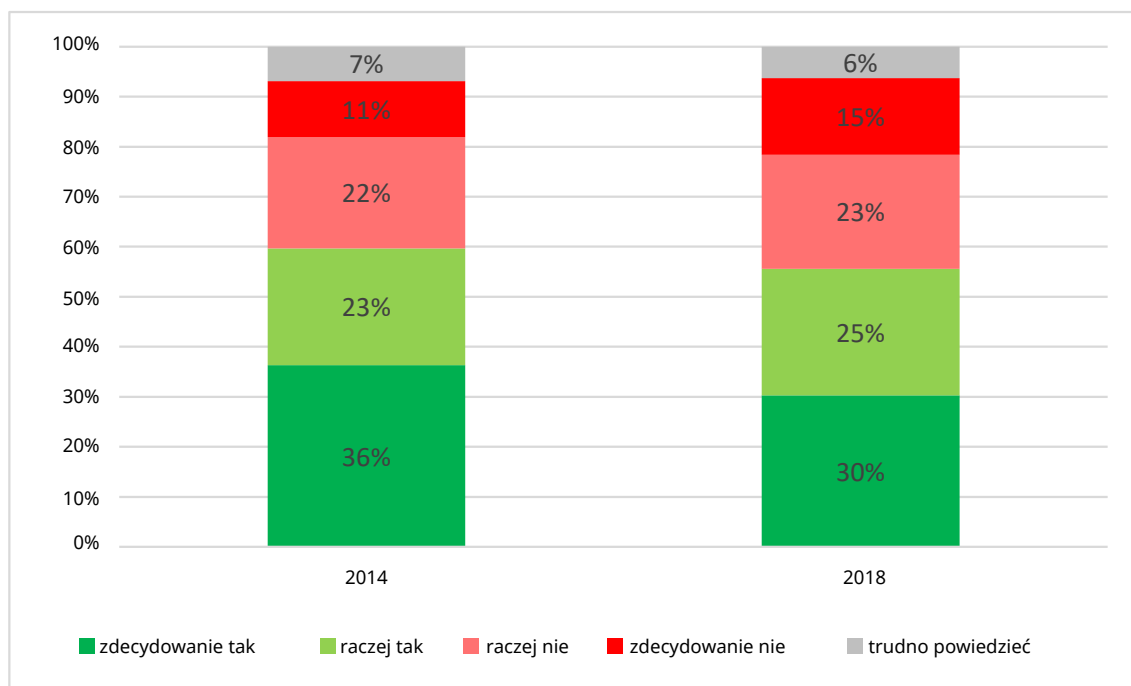
Źródło: CBOS, *Polacy o wyborach władz gminnych*, Komunikat CBOS K152/2014; badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Profil społeczno-ekonomiczny osób przywiązanych do proceduralnej demokracji na szczeblu lokalnym jest zbieżny z profilem osób bardziej zaangażowanych politycznie. Przekonanie o kluczowym znaczeniu wyborów na poziomie samorządowym okazuje się silniejsze wśród osób młodych i w średnim wieku, lepiej wykształconych, lepiej sytuowanych, pochodzących z dużych miast, a także tych bardziej zainteresowanych polityką. Przywiązani do wyborów lokalnych są bardziej skłonni do uczestnictwa w polityce (potwierdza to choćby fakt, że większość z nich głosowała w wyborach parlamentarnych w 2015 roku).

Opinie o limicie kadencji wójtów

Jedną z istotnych zmian ustrojowych wprowadzonych ostatnio *Ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* jest wprowadzenie limitu kadencji dla bezpośrednio wybieranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dyskusja na temat celowości i skuteczności takiego rozwiązania polaryzowała opinię publiczną, samorządowców i ekspertów. Dla jednych limit kadencji jest nieuprawnioną ingerencją w samorządność, dla innych – skutecznym sposobem przeciwdziałania tworzeniu się lokalnych układów klientelistycznych⁹.

Ryc. 23. Opinie o limicie kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast



Treść pytania: Powinno wprowadzić się prawo, które nie pozwoli jednemu człowiekowi być wójtem, burmistrzem, prezydentem dłużej niż przez dwie kadencje [w 2014 r.: ...czyli przez 8 lat bez przerwy]

Źródło: CBOS, *Polacy o wyborach władz gminnych*, Komunikat CBOS K152/2014; badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

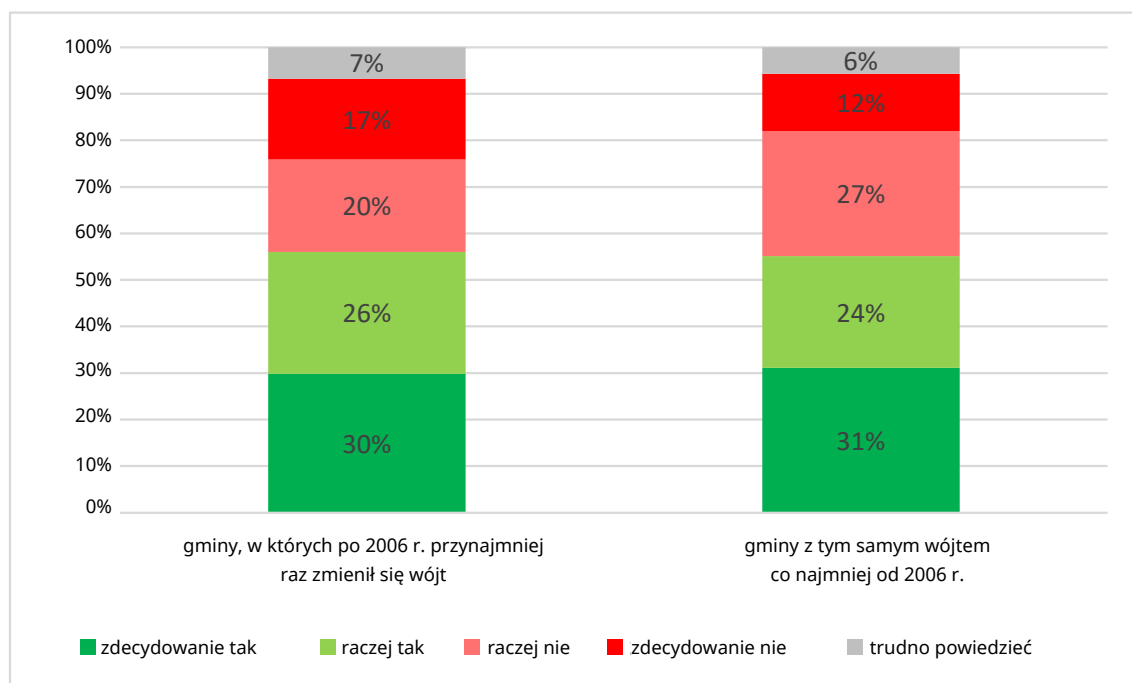
⁹ Zob. A. Gendźwił, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2017; H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2017; J. Flis, *Zmiany systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 r.*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2017.

Idea ograniczenia okresu sprawowania władzy w gminie została zaaprobowana przez ponad połowę badanych w styczniu 2018 roku. Przeciwko wprowadzeniu ograniczenia opowiedziała się mniejszość badanych (38%), a nieco ponad 6% nie ma wyrobionego zdania na ten temat. Co ciekawe, pytanie o opinie na temat wprowadzenia limitu kadencji dla wódatrzy gmin po raz pierwszy zostało zadane w badaniu CBOS z października 2014 roku, a więc jeszcze przed tym, jak PiS zaproponował to rozwiązanie, i przed wprowadzeniem zmian legislacyjnych. Okazuje się, że **głośna debata publiczna na ten temat nie zmieniła przeważających opinii obywateli** (ryc. 23). **Minimalnie zmniejszył się odsetek zwolenników ograniczenia kadencji wódtów, a wzrósł odsetek przeciwników** – stabilność opinii publicznej w tej kwestii jest jednak wyraźna.

Dane ze styczniowego badania pozwalały na przypisanie respondentów do zamieszkiwanych przez nich gmin, a następnie na sprawdzenie, czy w tych gminach sprawowali władzę tzw. „wielokadencyjni wódtowie” czy też nie. Za „wielokadencyjnych” uznaliśmy tych, którzy sprawują władzę co najmniej od wyborów w 2006 roku, a więc niecałe 12 lat. Można by przypuszczać, że opinia publiczna w takich gminach jest bardziej wyrobiona – bezpośrednie doświadczenie polityki lokalnej może bowiem skłaniać do głębszych przemyśleń niż debata medialna.

Porównanie mieszkańców gmin wyodrębnionych na podstawie tego kryterium (w każdej z grup znajdują się gminy różnej wielkości z różnych części kraju) pokazuje jedynie niewielkie różnice opinii na temat limitu kadencji (ryc. 24). **W gminach z wielokadencyjnymi wódtami jest praktycznie taki sam odsetek zwolenników limitu kadencji, co w gminach, w których rotacja władzy była większa.** Różnicę widać właściwie wyłącznie w nieco mniejszym odsetku zdecydowanych przeciwników wprowadzenia zakazu kandydowania dla wielokadencyjnych wódtów.

Ryc. 24. Opinie na temat ograniczenia kadencji wódtów, burmistrzów i prezydentów miast



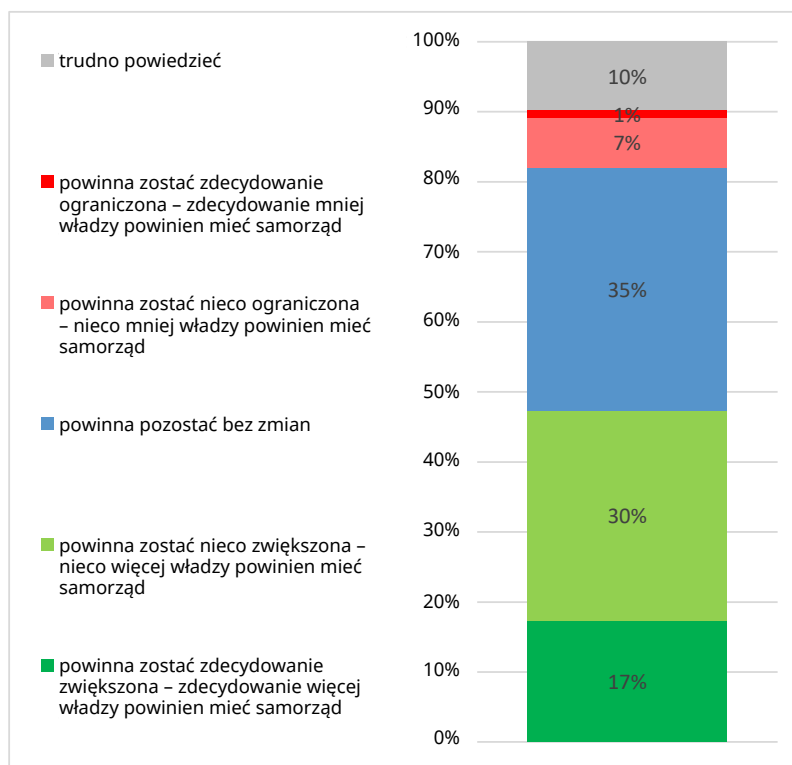
Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Okazuje się, że lepszym czynnikiem wyjaśniającym zróżnicowanie opinii na ten temat jest ocena działania urzędującego burmistrza. **Badani dobrze oceniający wójta rządziej popierają wprowadzenie limitu kadencji niż badani krytyczni wobec lokalnych włodarzy** (53% versus 66% pozytywnych ocen limitu kadencji). Wydaje się, że poparcie dla ograniczenia władzy w ogóle jest dość popularnym sposobem wyrażenia swojego krytycznego stosunku wobec polityków, w tym również polityków samorządowych (mimo że i tak są oceniani lepiej niż politycy ze sceny ogólnokrajowej). **Wprowadzenie limitu kadencji wójtów częściej popierają ci obywatele, którzy czują, że nie mają wpływu na sprawy publiczne we własnej gminie.**

Opinie o decentralizacji

Stosunek Polaków do samorządu terytorialnego widać dość dobrze również w pytaniach o decentralizację władzy, czyli zwiększenie zadań i uprawnień samorządów. Choć badania pokazują, że Polska należy do krajów z całkiem dużym stopniem decentralizacji i autonomii samorządów lokalnych¹⁰, to kwestia podziału ról między centrum decyzyjnym (głównie rządem) a samorządami wraca dość często w debacie publicznej i jest niewątpliwie istotną kwestią polityczną.

Ryc. 25. Opinie o decentralizacji władzy



Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, w Polsce rola samorządów (gmin, powiatów, województw) w porównaniu z rolą władz centralnych...

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Wyniki badania opinii publicznej ze stycznia 2018 roku pokazują, że **Polacy w tej sprawie opowiadają się za zachowaniem obecnego stopnia decentralizacji (35%) lub za jej zwiększeniem (30% uważa, że rola władz samorządowych raczej powinna zostać zwiększona, a 17% jest za jej zdecydowanym**

10 A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Local Autonomy Index...*, op. cit.

zwiększeniem). **Ledwie 8% badanych opowiedziało się za centralizacją – ograniczeniem uprawnień władz samorządowych.** W opinii publicznej dominuje więc duże poparcie decentralizacji władzy. Jest ono silniejsze w większych miastach, natomiast mieszkańcy wsi najczęściej opowiadają się za zachowaniem *status quo*. Przychylności wobec decentralizacji władzy sprzyjają również wyższy poziom wykształcenia i zainteresowanie polityką.

Polacy są jednak znacznie ostrożniejsi w kwestii decentralizacji fiskalnej – rozumianej jako poszerzenie władztwa podatkowego samorządów. Już teraz samorządy lokalne mają możliwość prowadzenia własnej polityki podatkowej i określania stawek opłat oraz podatków lokalnych (wśród których najważniejszy pozostaje podatek od nieruchomości uchwalany przez rady gmin). Niemniej zróżnicowanie polskich gmin pod tym względem jest stosunkowo niewielkie – nie mają one np. możliwości wpływania na wysokość podatku od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT). Wśród badanych dominowały opinie tych, którzy nie chcieliby przyznać samorządom większego niż obecnie prawa do określania wysokości podatków płaconych przez mieszkańców. Ich przewaga nad zwolennikami decentralizacji fiskalnej była jednak niewielka – **40% badanych opowiada się za tym, aby samorządy otrzymały większe niż obecnie prerogatywy podatkowe.**

Ryc. 26. Opinie o decentralizacji fiskalnej



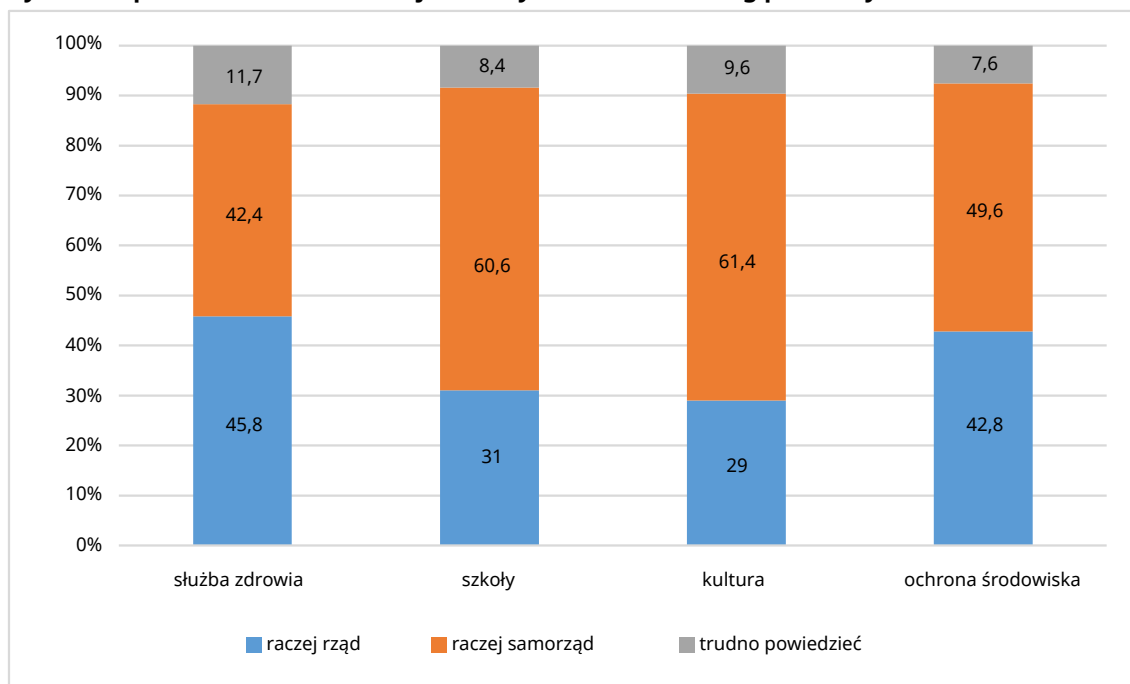
Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, samorządy w Polsce powinny mieć większe niż teraz prawo określania wysokości podatków, jakie mają płacić ich mieszkańcy?

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Polacy są gotowi przyznawać władzom samorządowym odpowiedzialność za zadania publiczne, choć zauważalne są różnice opinii w zależności od rodzaju tych zadań. W sondażu ze stycznia 2018 roku badani mogli wypowiedzieć się na temat czterech istotnych sfer – służby zdrowia, szkolnictwa, kultury oraz ochrony środowiska – i zadeklarować, czy większą rolę w zarządzaniu każdą z nich powinien odgrywać rząd czy też samorząd. **W stosunku do kultury i szkolnictwa przekonanie o wiodącej roli samorządów jest powszechniejsze niż w przypadku służby zdrowia czy ochrony środowiska** (ryc. 27). W dwóch pierwszych kwestiach tylko ok. 30% badanych wolałoby, żeby to rząd odgrywał

większą rolę, dwa razy więcej osób preferowałoby przewagę samorządów. **Właściwie wyłącznie w przypadku służby zdrowia zwolenników wiodącej odpowiedzialności rządu było nieco więcej niż osób opowiadających się za większą odpowiedzialnością samorządów.** Interesujące jest również to, że kwestie ochrony środowiska najwyraźniej jawią się wielu badanym jako sprawy ponadlokalne. Niemal po równo rozkładają się opinie na temat tego, czy główną rolę w tej dziedzinie powinien odgrywać rząd czy też samorząd.

Ryc. 27. Poparcie dla decentralizacji w różnych sektorach usług publicznych



Treść pytania: Czy, Pana(i) zdaniem, w zarządzaniu ... większą rolę powinien odgrywać rząd czy samorząd?

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Podsumowując, można powiedzieć, że **opinia publiczna zasadniczo sprzyja decentralizacji władzy i wzmocnieniu pozycji samorządów względem rządu, choć nie jest to poparcie bezwarunkowe.** Trudno też na podstawie dotychczasowych badań ocenić, na ile ta „decentralizacyjna śmiałość” Polaków jest łatwa do ruszenia. Badani są z pewnością ostrożniejsi wobec pomysłów powiększania uprawnień fiskalnych samorządów. Zachowują także większą rezerwę wobec zwiększania ich odpowiedzialności za niektóre zadania publiczne. W szczególności zarządzanie systemem służby zdrowia – również w obliczu obszernie relacjonowanych w mediach kryzysów na przełomie 2017 i 2018 roku – było zapewne postrzegane jako wyzwanie przede wszystkim ogólnokrajowe.

Samorząd w opinii elektoratów największych partii

W ostatniej części raportu przyjrzymy się opiniom na temat samorządu w potencjalnych elektoratach największych partii politycznych. Owe „potencjalne elektoraty” zostały zidentyfikowane, zgodnie z konwencją przyjmowaną również przez analityków CBOS, na podstawie deklaracji głosowania na poszczególne stronnictwa polityczne w zbliżających się wyborach parlamentarnych. Raportujemy wyłącznie wyniki partii, w których liczebność wynosiła w styczniowym lub lutowym badaniu co najmniej 20 respondentów. Niemniej dane dotyczące partii o najniższym poparciu społecznym (PSL, SLD, Nowoczesna i Kukiz'15) powinny być interpretowane z ostrożnością właśnie ze względu na niską liczebność wyodrębnionych grup.

W analizach oprócz elektoratów najważniejszych partii uwzględniliśmy opinie dwóch grup badanych: (1) niegłosujących – deklarujących, że nie głosowaliby ani w wyborach parlamentarnych, ani samorządowych; (2) wyborców lokalnych, którzy nie popierają żadnej partii na poziomie kraju, ale deklarują swój udział w wyborach samorządowych. Do tej ostatniej grupy mogą należeć osoby, które nie zdecydowały jeszcze, na kogo zagłosują, lub wyborcy związani z ugrupowaniami działającymi wyłącznie na poziomie samorządu. Nie możemy wykluczyć, że lokalni wyborcy deklarują udział w wyborach, bowiem jest to zachowanie społecznie pożądane, jednak ostatecznie zasilą grupę niegłosujących.

Analiza wskaźników przedstawionych w tabeli 4 pozwala podzielić Polaków na cztery grupy. Pierwszą grupę tworzą wyborcy Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz innych mniejszych partii. Zwolennicy tych ugrupowań to osoby o wysokim poziomie poczucia politycznego sprawstwa, przywiązane do proceduralnego wymiaru demokracji lokalnej. Wyborcy tych partii są generalnie zadowoleni z działalności władz lokalnych i w wyraźnej większości popierają zwiększenie roli samorządów (choć poziom poparcia dla poszczególnych obszarów różni się nieco pomiędzy poszczególnymi elektoratami). Jednocześnie nisko oceniają funkcjonowanie parlamentu i prezydenta (jedynie w przypadku potencjalnego elektoratu SLD poziom zadowolenia z działalności poszczególnych władz jest bardziej wyrównany – nieco niższy w przypadku samorządu i nieco wyższy w przypadku władz krajowych).

Druga grupa – to wyborcy Prawa i Sprawiedliwości oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, którzy, podobnie jak pierwsza grupa, są przywiązani do demokratycznej procedury wyboru reprezentantów na wszystkich poziomach (choć ocena znaczenia poszczególnych typów wyborów przez zwolenników PSL jest znacznie niższa). Od poprzedników odróżniają ich natomiast niechęć do decentralizacji (znacznie mniejszy odsetek wyborców tych dwóch partii chce zwiększenia uprawnień samorządów), a także wyższa ocena władz wszystkich szczebli (choć zwolennicy PSL oceniają działalność Sejmu i Senatu nieco gorzej). Elektoraty PiS i PSL różnią się też, jeśli chodzi o poziom poczucia politycznego sprawstwa – podczas gdy ci pierwsi czują, że mogą wpływać zarówno na sprawy kraju, jak i miasta czy gminy, tych drugich charakteryzuje niski poziom sprawstwa w obu sferach.

Pomiędzy tymi dwiema grupami sytuują się zwolennicy ugrupowania Kukiz'15 oraz wyborcy lokalni, którzy pomimo dość wysokiego poczucia politycznego sprawstwa na poziomie kraju i miasta/gminy, kontestują wagę polityki na poziomie krajowym i ponadnarodowym (nisko oceniają ważność wyborów krajowych i europejskich), ale jednocześnie częściej są zwolennikami decentralizacji władzy, raczej zadowolonymi z funkcjonowania reprezentantów na poziomie lokalnym.

Ostatnia grupa to niegłosujący, którzy częściej czują się pozbawieni politycznego wpływu, zwłaszcza na szczeblu krajowym, a jednocześnie są pozytywnie nastawieni do samorządów i przekonani o istotności wyborów samorządowych. Popierają też zasadniczo zwiększenie prerogatyw władz lokalnych, są zadowoleni z ich funkcjonowania.

Mimo iż wyborcy poszczególnych partii różnią się w ocenach funkcjonowania samorządu, zakresu jego uprawnień i demokracji lokalnej, to **w każdym potencjalnym elektoracie partyjnym samorząd jest traktowany jako ważny element systemu politycznego i oceniany raczej pozytywnie**. Partie dzieli natomiast zdecydowanie stosunek do władz ogólnokrajowych. Trudno mówić o ukształtowanych wyraźnie antysamorządowych profilach opinii publicznej w potencjalnych elektoratach analizowanych partii, choć zapewne różna jest podatność poszczególnych grup na argumenty dotyczące samorządności i samorządów w Polsce. Ich wykorzystanie zależy od liderów, zarówno szczebla centralnego, jak i samorządowych. Przekonamy się o tym w trakcie nadchodzącej kampanii wyborczej.

Tab. 4. Rozkład wybranych opinii o samorządzie terytorialnym w potencjalnych elektoratach ważniejszych partii politycznych

		PIS	PO	PSL	SLD	Ku- kiz'15	Nowo- czesna	Inna partia	Lo- kalni wybor- cy	Niegło- sujący
Duże znacze- nie wy- borów	prezy- den- ckich	62%	54%	31%	43%	19%	53%	40%	30%	10%
	parla- mentar- nych	61%	57%	36%	40%	21%	58%	55%	26%	6%
	samo- rządow- ych	62%	61%	38%	49%	47%	49%	44%	10%	50%
	do PE	36%	38%	29%	28%	2%	41%	16%	24%	6%
Przywiązanie do demokracji przed- stawicielskiej na szczeblu samorząd- owym		72%	84%	76%	90%	91%	78%	83%	66%	53%
Większa rola samorządu w zakre- sie	ogólnie	40%	65%	52%	88%	78%	70%	84%	49%	39%
	służba zdrowia	38%	53%	55%	59%	49%	71%	51%	53%	51%
	szkoły	58%	77%	60%	74%	78%	76%	76%	63%	63%
	kultura	60%	77%	58%	67%	80%	83%	83%	70%	60%
	ochrona środowis- ka	52%	60%	29%	47%	67%	54%	43%	49%	52%
	podatki	42%	47%	55%	65%	58%	51%	54%	49%	45%
Pozy- tywna ocena działal- ności	władz lo- kalnych	78%	91%	76%	83%	61%	80%	74%		71%
	Sejmu	66%	6%	27%	3%	24%	14%	14%		22%
	Senat	73%	10%	38%	3%	35%	19%	20%		28%
	prezy- denta	97%	27%	71%	20%	75%	27%	42%		70%

Poczucie wpływu na sprawy kraju	54%	44%	10%	43%	43%	39%	54%	29%	17%
Poczucie wpływu na sprawy miasta, gminy	62%	71%	38%	46%	73%	72%	73%	65%	38%

Źródło: badanie Fundacji im. S. Batorego/CBOS, styczeń 2018.

Adam Gendźwił – doktor socjologii, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych.

Marta Żerkowska-Balas – socjolożka, politolożka, iberystka, adiunkt w Instytucie Nauk Społecznych na Uniwersytecie SWPS w Warszawie. Zajmuje się badaniem mechanizmów kierujących decyzjami wyborców, relacjami między obywatelami a partiami politycznymi oraz zagadnieniami związanymi z praktyką i teorią demokracji.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN: 978-83-65882-27-1