

Radnych gminnych portret własny (na tle europejskim)

Prof. Paweł Swianiewicz,
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Prezentowany w tym artykule portret pochodzi z badania przeprowadzonego późnym latem i wczesną jesienią 2023 r., a zatem pod koniec poprzedniej kadencji władz samorządowych. Obraz ten jest zapewne w znacznym stopniu w dalszym ciągu aktualny. Po pierwsze, duża część radnych została wybrana na swoje stanowiska ponownie. Po drugie, możemy się domyślać, że zmiany, jakie zaszły w ciągu kilku miesięcy, nie są wielkie i nowo wybrani przedstawiciele społeczności lokalnych nie różnią się w zasadniczy sposób swoimi opiniami od tych z poprzedniej kadencji.

Badanie, którego wyniki są przytaczane w tym opracowaniu, jest częścią dużego, międzynarodowego projektu obejmującego ponad 26 krajów europejskich². Część badania, której poświęcony jest ten artykuł, polegała na przeprowadzeniu dość obszernej ankiety z radnymi. W całej Europie na ankietę odpowiedziały ponad 34 tysiące respondentów. Oprócz analizy opinii polskich radnych przedmiotem tego opracowania jest również porównanie ich z poglądami wyrażanymi przez radnych w innych krajach. Żeby uczynić to porównanie bardziej precyzyjnym, kraje te zostały podzielone na cztery grupy opisane w tabeli 1.

Poszczególne grupy pozostają też bardzo zróżnicowane wewnętrznie (np. bardzo duże różnice można znaleźć między Finlandią i Wielką Brytanią lub Estonią i Rumunią, a są to pary zaliczone do tej samej grupy). Mimo to sądzę, że jest to lepsza ilustracja obserwowanych zjawisk i procesów niż porównanie ze „średnią ogólnoeuropejską”. Z kolei porównywanie z każdym z krajów uwzględnionych w badaniu osobno byłoby nieczytelne, nie wspominając już o jego pracochłonności.

Jeśli chodzi o badanie przeprowadzone w Polsce, to trzeba od razu przyznać, że słabością naszych danych jest stosunkowo niewielka liczba odpowiedzi (211) pomimo wysłania zaproszenia do dużej, reprezentatywnej grupy ponad 2100 radnych. Przyznajemy, że ankieta była momentami trudna, chwilami nużąca, a niektóre pytania na pierwszy rzut oka mogły robić wrażenie powtórzeń. Może to stanowić ważny powód ograniczonej liczby respondentów, którzy zdecydowali się wypełnić formularz. Cóż, nie da się ukryć, że to cena pracy w dużym konsorcjum międzynarodowym, gdzie członkowie zespołu badawczego z poszczególnych krajów usilnie próbują „przepchnąć” swoje pytania, a końcowy wynik to kompromis przybierający kształt nadmiernej liczby pytań.

Tabela 1. Podział badanych krajów na grupy oraz liczebność próby

	Liczba wypełnionych ankiet	Kraje wchodzące w skład grupy
Europa Północna	19 558	Austria, Belgia, Finlandia, Islandia, Niemcy, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania
Europa Południowa	6303	Grecja, Hiszpania, Izrael, Portugalia, Włochy
Europa Środkowa i Wschodnia (kraje przyjęte do UE w latach 2004–2008)	4785	Czechy, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry
Kraje bałkańskie, ubiegające się o członkostwo w UE	2242	Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Płn. Macedonia, Serbia
Polska	211	Polska

Podział ten w niektórych miejscach może się wydawać kontrowersyjny, choć niektóre jego elementy są dobrze opisane i ugruntowane w badaniach akademickich (np. podział systemów samorządowych zachodniej Europy na północne i południowe jest często stosowany już od czasów klasycznego badania Page’a i Goldsmitha „Central-Local Government Relations in Europe” z 1987 r.).

2 W Polsce odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie badania był autor niniejszego artykułu w ścisłej współpracy z dwójką badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego – dr. hab. Adamem Gendźwiłem z Instytutu Socjologii i dr. hab. Katarzyną Szmigiel-Rawską z Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych.

W dodatku niektóre z nich wydają się bardzo sensowne w części krajów, ale brzmią sztucznie w innych. Jednak za cenę tego kompromisu wchodzimy w posiadanie danych porównywalnych, pozwalających na międzynarodowe analizy.

Na szczęście pobieżna analiza zmiennych „metryczkowych” wskazuje, że mimo tej niewielkiej próby odpowiadający na ankietę stanowią nie najgorszą reprezentację ogółu radnych. Struktura wieku naszych respondentów dość dokładnie odzwierciedla dane dla całej populacji radnych. Nieco więcej w naszej próbie jest kobiet (40% wobec około 31% w całej populacji), ale nie jest to różnica dramatyczna.

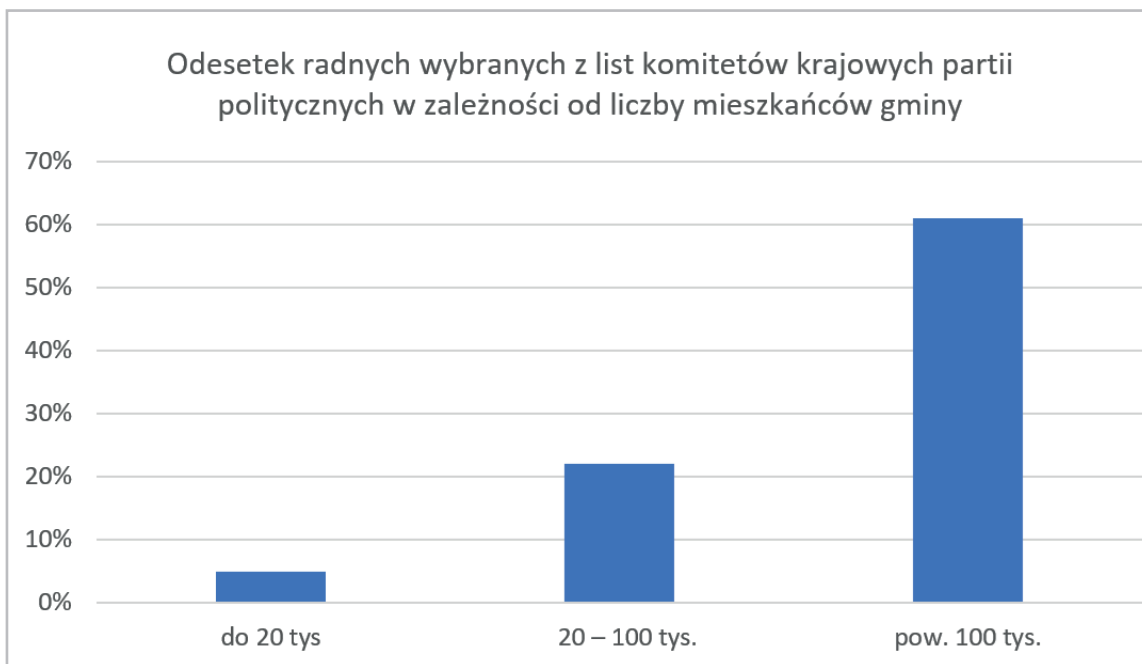
W dalszej części artykułu omawiamy obraz, jaki wyłania się z odpowiedzi na wybrane pytania ankiety.

Miejsce radnych na scenie politycznej

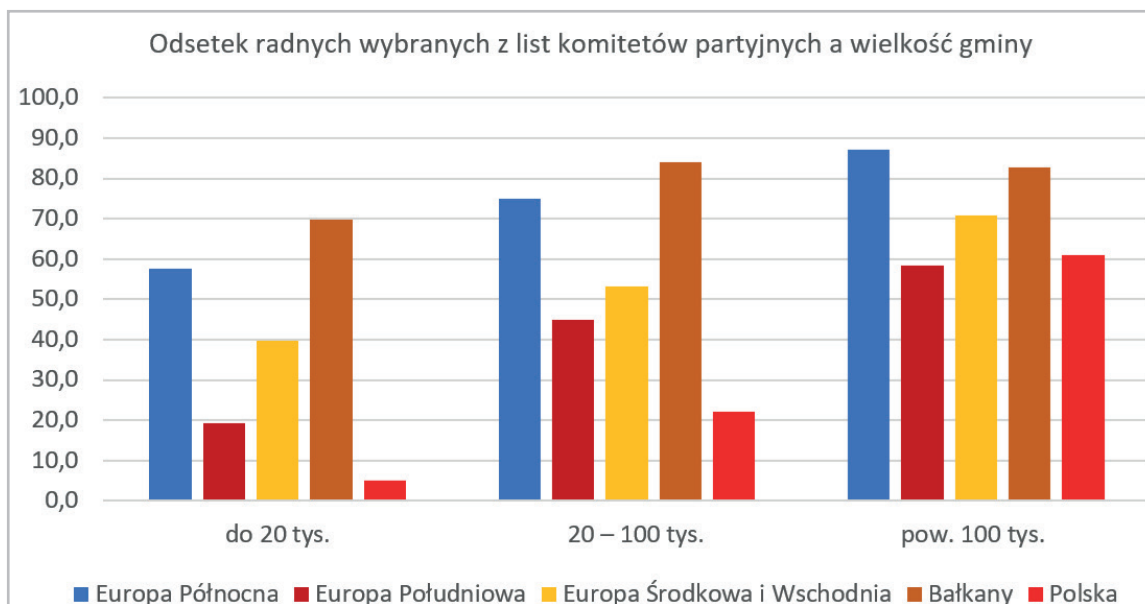
Jak wiemy z innych danych, zdecydowana większość radnych nie przyznaje się do związków z krajowymi partiami politycznymi. W naszej próbie takie związki deklaruje 26% respondentów, podczas gdy 61% kandydowało z list lokalnych, a 13% jako indywidualni kandydaci.

Jak można się było spodziewać, w naszej próbie odsetek radnych powiązanych z partiami politycznymi zwiększa się wraz z wielkością gminy. W gminach do 20 tys. wybór z list partyjnych zdarza się sporadycznie, na co ma także wpływ ordynacja wyborcza niewymuszająca organizowania list ugrupowań rywalizujących w wyborach. Ale w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców radni wybrani z komitetów partyjnych stanowią już zdecydowanie ponad połowę (por. rys. 1).

Rys. 1



Rys. 2



Jak omówiony powyżej obraz wygląda na szerszym tle europejskim? W tym przypadku dane potwierdzają znaną z wcześniejszych badań wyjątkowość polskich samorządów, które zasługują na miano najbardziej apartyjnych w Europie (por. rys. 2). Odnosi się to do wszystkich grup wielkości, ale przede wszystkim do gmin małych. W samorządach liczących do 20 tys. mieszkańców radni partyjni stanowią w Polsce zaledwie kilka procent, podczas gdy w grupach Europy Północnej, ale także państw bałkańskich jest ich ponad połowa. Nie jest to więc tym razem (a przynajmniej nie wyłącznie) różnica między zachodnią i wschodnią częścią kontynentu. Polska jest pod tym względem fenomenem także na tle innych krajów w naszej części Europy. Można dyskutować, czy jest to zjawisko pozytywne, czy negatywne, ale różnica jest bardzo wyraźna.

Oczywiście każdy radny (jak i prawie każdy obywatel) ma jakieś poglądy polityczne. W naszej ankiecie poprosili-

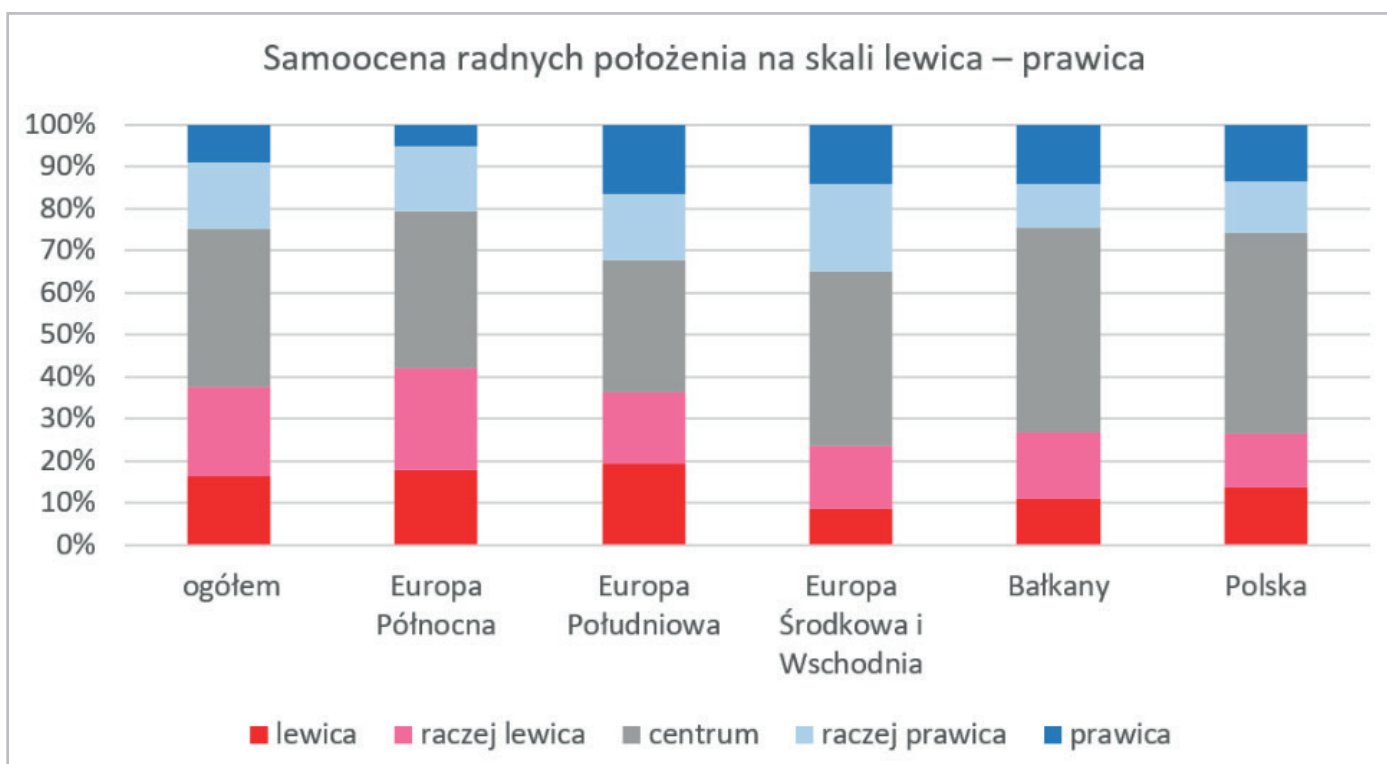
śmy odpowiadających o usytuowanie się w 10-stopniowej skali lewica–prawica. Prawie połowa (46%) wybrała opcję centrum (odpowiedzi 5 lub 6 w skali 1–10). Sympatycy lewicy i prawicy są niemal równie liczni (por. tabela 2). To pewna zmiana w stosunku do badań prowadzonych w ostatniej dekadzie XX i pierwszej dekadzie XXI w., bo wtedy deklarujący się jako bliżsi prawicy przeważali liczebnie nad radnymi o orientacji lewicowej. Być może decydowała o tym stosunkowo świeża pamięć PRL, która zdecydowanie na była dobrą reklamą orientacji lewicowej. Ale i tak w tym aspekcie poglądów radnych widzimy bardzo znaczną różnicę między „starą” i „nową” Europą (por. rys. 3).

Po pierwsze, o ile w krajach Europy Zachodniej – zwłaszcza jej północnej części – identyfikacja z lewicą jest znacznie powszechniejsza niż z prawicą (w Europie Zachodniej 42% do 21%, a w Europie Południowej 36% do 32%), o tyle we wschodniej części kontynentu mamy do czynienia

Tabela 2. Samookreślenie radnych na skali lewica–prawica

Zdecydowanie lewica (1–2)	Umiarkowana lewice (3–4)	Centrum (5–6)	Umiarkowana prawica (7–8)	Zdecydowanie prawica (9–10)
14%	13%	46%	12%	14%

Rys. 3



nia z sytuacją odmienną. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej z lewicą utożsamia się 24%, a z prawicą 34% radnych. W Polsce oraz w krajach bałkańskich mamy pod tym względem niemal równowagę. Po drugie, we wschodniej części kontynentu respondenci dużo częściej uciekali się do wyboru opcji w środku skali. Na Bałkanach 49%, a w Polsce 48% wybrało opcję „centrum”, podczas gdy w Europie Zachodniej udział takich wyborów oscylował wokół 1/3 wszystkich respondentów. Sądzę, że mimo upływu ponad 30 lat od upadku żelaznej kurtyny, na mniejszą popularność lewicy ma wpływ negatywna pamięć ustroju mieniającego się lewicowym. A na popularność orientacji centrowej może wpływać także ogólnie krytyczny stosunek do polityki i ideologii.

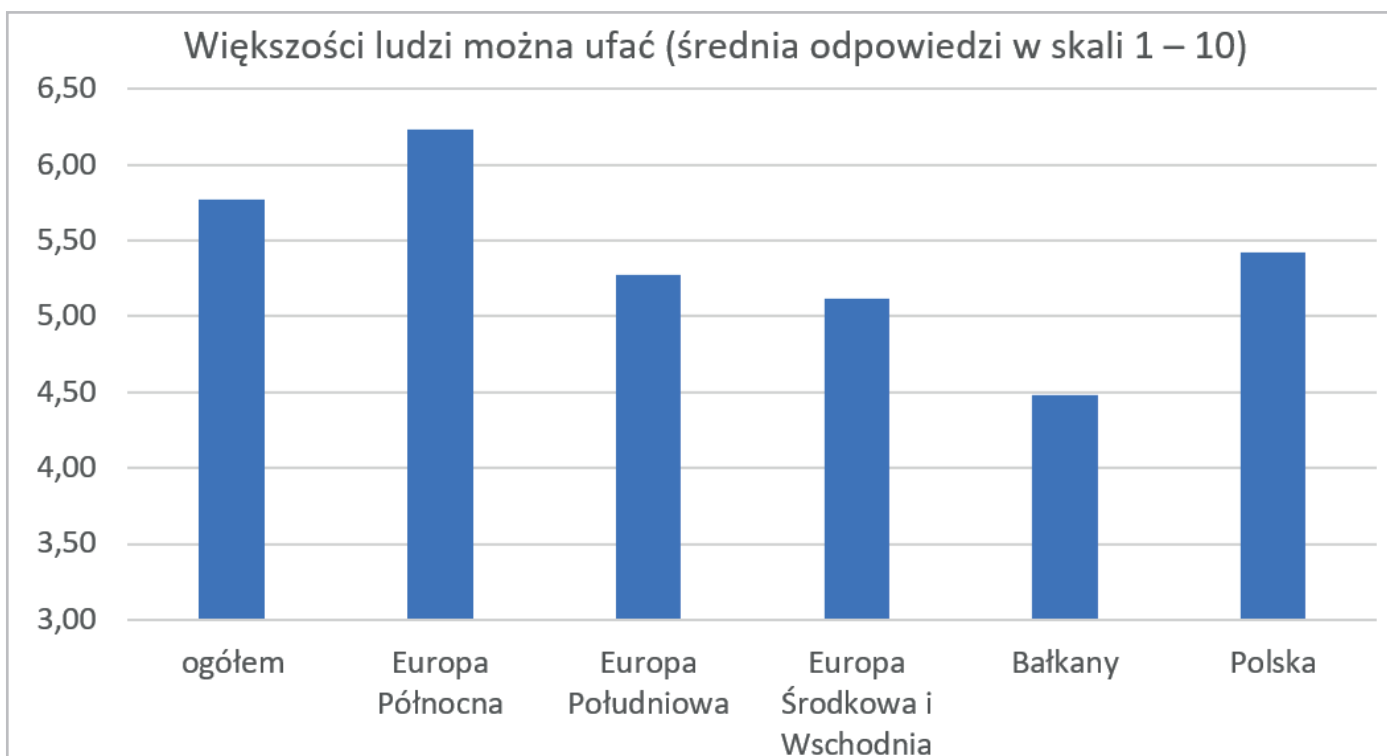
Ten przegląd ogólnych poglądów radnych kończymy odpowiedziami na pytanie, czy większości ludzi można ufać. Opinie na ten temat od dawna są traktowane jako jeden z najważniejszych wskaźników kapitału społecznego, który z kolei – według wielu koncepcji teoretycznych – ma wpływ tak na sprawność działania instytucji, jak i na warunki rozwoju gospodarczego. Z wcześniejszych badań wynikało, że w Polsce tzw. kapitał pomostowy (a to on jest mierzony przez wskaźnik ogólnego zaufania) należy do najniższych w Europie, podczas gdy najwyższy jego poziom znajdujemy w części krajów północnoeuropejskich (kraje nordyckie, Holandia). Rysunek 4 ilustrujący opinie radnych częściowo potwierdza tamte wyniki. Uogólniony poziom zaufania jest wśród polskich radnych dużo niższy niż wśród ich kolegów z krajów Europy Północnej. Wysoki poziom zaufania (odpowiedzi 8, 9 lub 10 w 10-stopniowej

skali) wskazało 19% polskich respondentów, ale aż 29% ich kolegów z Europy Północnej. Jednak pozostałe wyróżnione grupy krajów nie odróżniają się wcale w podobny sposób od Polski. Najniższy poziom zaufania cechuje radnych z krajów bałkańskich (niespełna 10% odpowiedzi wskazujących na trzy najwyższe punkty skali).

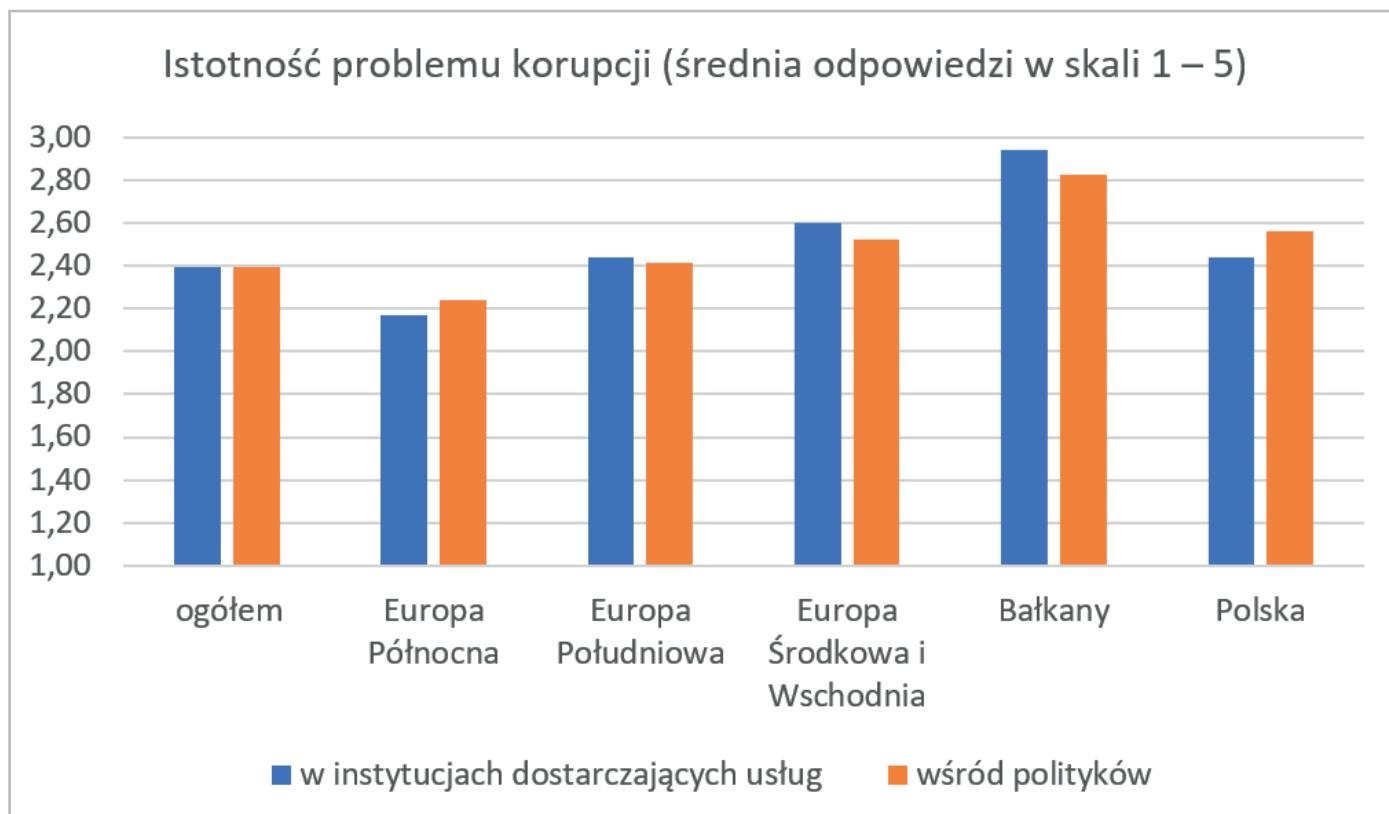
Percepcja korupcji w samorządach

Radni zostali zapytani o postrzeganie problemu korupcji w samorządach. Przy czym odpowiedź (w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza brak problemu, a 5 bardzo poważny problem) została podzielona na dwie części. W pierwszej pytano o korupcję związaną z funkcjonowaniem instytucji dostarczających usług publicznych, a w drugim z działalnością lokalnych polityków. Jak widać na rys. 5, problemy tego rodzaju postrzegane są jako najmniej istotne w Europie Północnej (jako ważne lub bardzo ważne wskazało je mniej niż 20% respondentów, a jako mało istotne 65%), a jako najbardziej palące w krajach bałkańskich (prawie 40% odpowiedzi ważne lub bardzo ważne, zbliżona była liczba respondentów oceniających problem jako mało lub wcale nieistotny). Odpowiedzi polskich radnych znajdują się pośrodku między tymi skrajnościami, przy czym charakterystyczną ich cechą jest, że stosunkowo mało było odpowiedzi skrajnych, a aż 30% wybrało odpowiedź środkową, czyli „problem średnio istotny”.

Rys. 4



Rys. 5



Plany dalszej kariery politycznej

Badanie przeprowadzone było na około pół roku przed terminem kolejnych wyborów samorządowych. Zapytaliśmy więc radnych o ich dalsze plany działalności publicznej. Ponad połowa (55%) zamierzała ponownie ubiegać się o stanowisko radnego gminnego, 5% zamierzało ubiegać się o stanowisko na poziomie powiatu, województwa lub władz centralnych, a 9% deklarowało chęć zakończenia kariery politycznej. Ale aż 36% było na nieco ponad pół roku przed kolejnymi wyborami niezdecydowanych co do dalszych planów (a przynajmniej taki brak zdecydowania deklarowali). Chęć rezygnacji z działalności publicznej nieco częściej wyrażały kobiety (11% wobec niespełna 9% mężczyzn). Z kolei mężczyźni nieco częściej planowali ubieganie się o stanowiska na wyższych szczeblach (6% wobec 4% kobiet).

Ubieganie się o miejsca we władzach powiatowych, wojewódzkich lub centralnych było także częstsze wśród radnych z dużych miast. W gminach do 20 tys. mieszkańców chęć taką wyrażali jedynie pojedynczy respondenci, w gminach 20–100 tys. prawie 7%, a w dużych miastach (pow. 100 tys. mieszkańców) aż 10% respondentów.

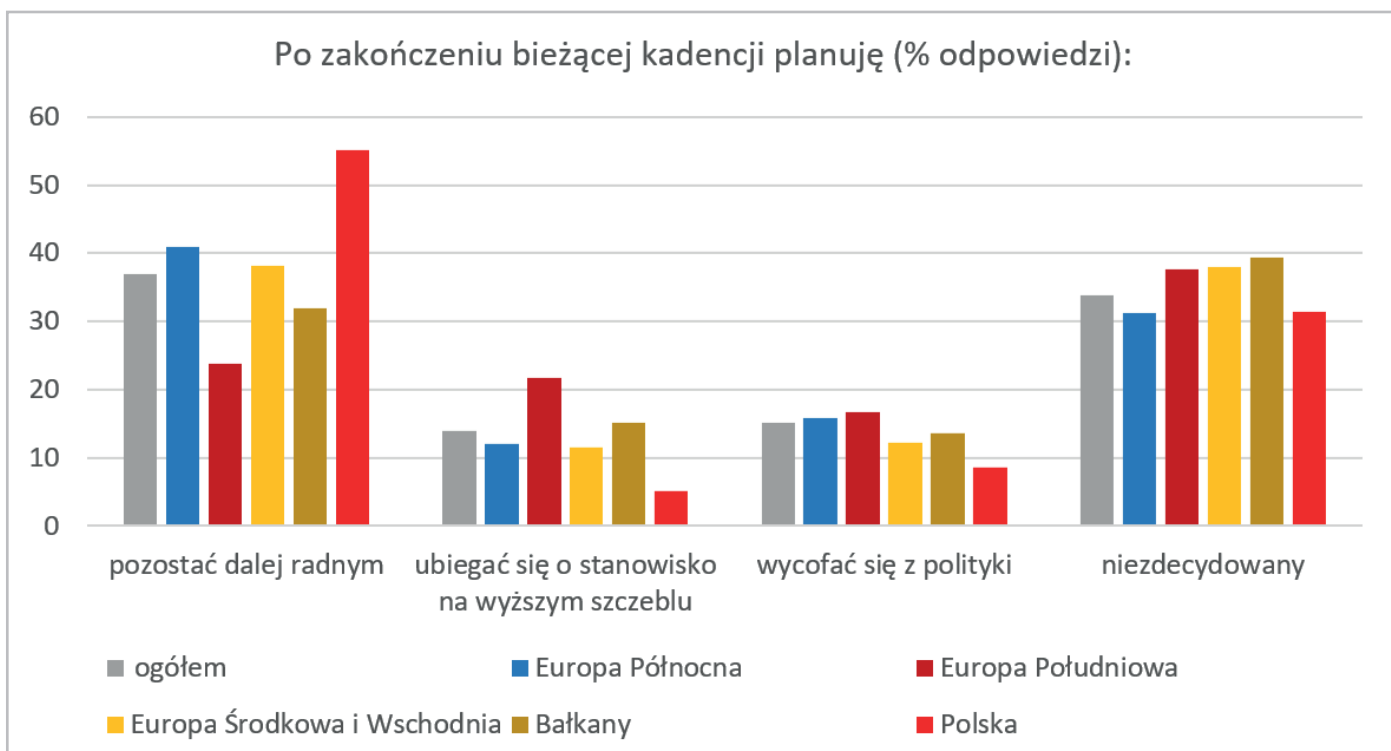
Także i w tym przypadku możemy zauważyć pewne specyficzne cechy opinii polskich radnych. Polscy radni wyróżniają się swoimi planami co do dalszej kariery politycznej. Można chyba zaryzykować twierdzenie, że częściej od swoich kolegów z innych krajów są zadowoleni ze

swojej pracy w radach gmin. Może o tym świadczyć fakt, że znaczna ich część (ponad 55%) zamierzała ubiegać się o pozycję radnego także w nowej kadencji (por. rys. 6). W innych krajach odsetek ten jest znacznie niższy – w Europie Północnej wynosi nieco ponad 40%, a w Europie Południowej chęć taką wyraziła mniej niż jedna czwarta odpowiadających na ankietę. Równocześnie nieco rzadziej niż w innych krajach polscy radni planują zakończenie kariery politycznej po końcu kadencji (w odróżnieniu od wszystkich innych wyróżnionych grup krajów w Polsce jest to mniej niż 10%). Z kolei znacznie rzadziej niż koledzy w innych krajach planują ubieganie się o stanowiska na wyższych szczeblach władzy publicznej (np. regionalnym, krajowym). Być może da się to powiązać z niskim uwikłaniem w politykę partyjną – radnym niezależnym czy też wywodzącym się z komitetów lokalnych dużo trudniej może być ubiegać się o stanowiska na poziomie wojewódzkim czy krajowym, które w dużym stopniu zależą od pozycji na listach układanych przez główne krajowe partie polityczne.

Radni – autonomiczni decydenci czy wierni reprezentanci elektoratu?

W naszej ankiecie zapytaliśmy radnych, w jaki sposób głosowaliby w sprawie, w której ich osobiste poglądy różniłyby się od typowych w reprezentowanej przez nich

Rys. 6



grupie. Zdecydowana większość (82%) zadeklarowała głosowanie zgodne z własnym przekonaniem. Jednak 16% uznało, że przychyliłoby się do opinii większości wyborców, rezygnując z zademonstrowania własnego zdania. Tylko 2% przyznało, że zagłosowałoby zgodnie z programem ugrupowania politycznego, z którego kandydowało, nawet jeśli osobiście nie zgadzałoby się z tym poglądem.

Interesujące są różnice między grupami radnych odznaczających się różnymi cechami demograficznymi lub pochodzącymi z innych gmin. Jak widać w tabeli 3, do podążania za opinią wyborców nieco bardziej skłonne są kobiety niż mężczyźni. Podobnie, do odstąpienia od własnej opinii bardziej skłonni są radni ze średnich i dużych miast niż z małych gmin.

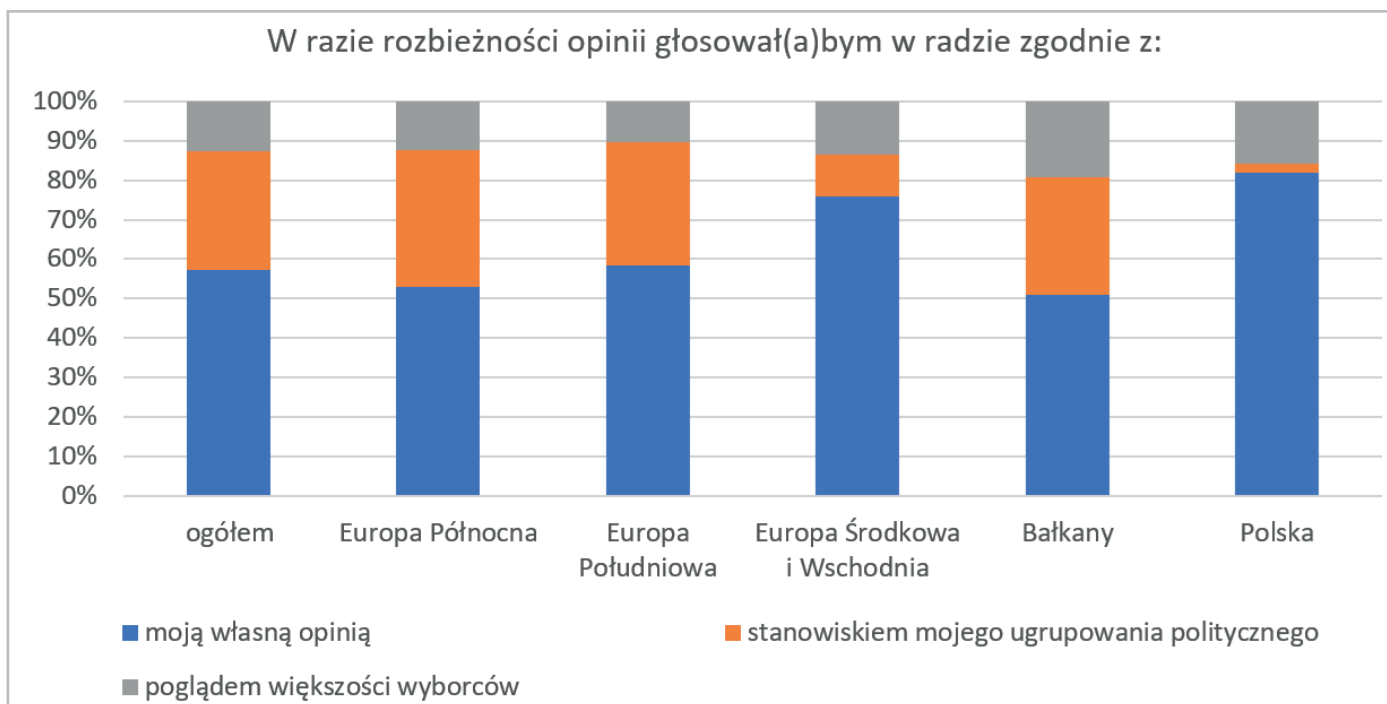
To kolejny przykład zagadnienia, w zakresie którego polscy radni wyraźnie różnią się od swoich kolegów z innych krajów europejskich (por. rys. 7). Najważniejsza różnica to

poczucie obowiązku reprezentowania stanowiska swojego ugrupowania politycznego. W Polsce podporządkowanie się linii partii deklaruje zaledwie 2% respondentów, podczas gdy w Europie Północnej i Południowej stanowisko takie prezentuje około 1/3 wszystkich radnych. Niewiele mniejszy (prawie 30%) jest odsetek deklarujących taką opinię radnych z krajów bałkańskich. W znacznym stopniu ta różnica w stosunku do opinii polskich radnych wynika z – omawianej już wcześniej – niewielkiej roli partii politycznych w polskich samorządach. Ale to nie jedyna przyczyna. Dokładniejsza analiza danych wskazuje, że nawet radni wybrani z list krajowych partii politycznych (nie mówiąc już o innych, lokalnych, ugrupowaniach politycznych) często nie czują się zobowiązani do reprezentowania linii swojego ugrupowania, jeśli ich własna opinia lub też opinia większości elektoratu jest odmienna.

Tabela 3. W przypadku rozbieżności opinii, czym kierowałbyś się w głosowaniu

	Płeć radnego		Wielkość gminy		
	Mężczyzna	Kobieta	Do 20 tys.	20-100 tys.	Pow. 100 tys.
Własnym przekonaniem	83%	81%	89%	82%	72%
Programem ugrupowania politycznego	3%	2%		4%	3%
Opinią większości wyborców	14%	17%	11%	14%	25%

Rys. 7



Akceptacja różnic w dostępie do usług publicznych między gminami

Przyznam, że dość zaskakujący dla mnie był wysoki poziom zgody na różnice w dostępie do usług między gminami. W ankiecie zapytaliśmy, czy radni zgadzają się z opinią, że ludzie decydujący się mieszkać na terenach wiejskich powinni być przygotowani na gorszy dostęp do usług publicznych. Aż 77% ankietowanych zgodziło się z tym zdaniem (w tym 15% zdecydowanie, a 62% raczej się zgodziło), 20% nie miało wyrobionej opinii, a zaledwie 2,5% sprzeciwiło się temu twierdzeniu.

Opinie w tej sprawie są silnie związane z wielkością gminy. Z koniecznością akceptacji niższego poziomu usług poza terenami zurbanizowanymi nie zgodziło się 48% radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców, 44% w gminach od 20 do 100 tys. i zaledwie 18% w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Natomiast nie ma w tej sprawie znaczenia deklarowany lewicowy lub prawicowy światopogląd respondentów. W pierwszej chwili może się to wydawać zaskakujące, można by się bowiem spodziewać, że lewicowość wiąże się z mniejszą akceptacją dla zróżnicowań społecznych. Ale wynik ten potwierdza, że pojęcia lewicy i prawicy w dalszym ciągu kojarzą się w Polsce również (a może nawet przede wszystkim) z różnicami kulturowymi, a nie poglądami na zagadnienia ekonomiczne.

Co ciekawe, ten wysoki poziom pogodzenia się z różnicami nie występuje w równym natężeniu we wszystkich krajach europejskich. Przeciętnie dla wszystkich radnych europejskich zgoda z takim zróżnicowaniem pojawiała

się w wypowiedzi tylko 35% respondentów, a więc ponad dwa razy rzadziej niż wśród radnych gminnych z Polski. W tym tylko w 7% była to zgoda zdecydowana. Najniższy poziom akceptacji dla różnic w dostępie do usług odnotowaliśmy w krajach bałkańskich – zaledwie 19%, w tym tylko w 4% przypadków była to zgoda zdecydowana. Co ciekawe, wygląda na to, że poziom akceptacji różnic między miastami i terenami wiejskimi najmniejszy jest w tych krajach, w których rzeczywiście obserwowane nierówności są największe.

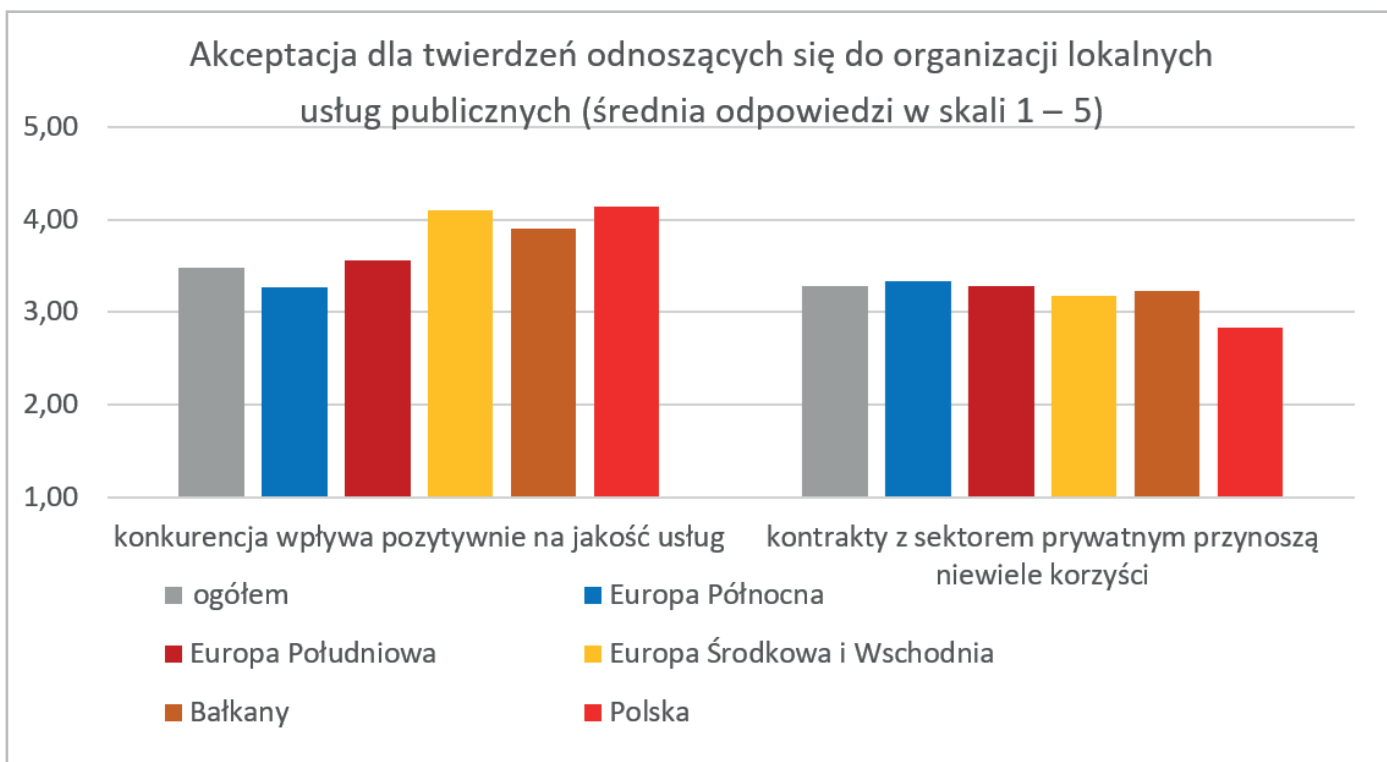
Wiara radnych w rynek i konkurencje

Mimo dość powszechnej w ostatnich latach krytyki neoliberalnego podejścia do ekonomii zdecydowana większość polskich radnych nadal ufa rozwiązaniom rynkowym. Ze zdaniem, że wprowadzenie konkurencji do dostarczania usług publicznych korzystnie wpływa na ich jakość, zgodziło się aż 85% respondentów (w tym 30% zgodziło się zdecydowanie). Przeciwną opinię wyraził tylko 1% radnych.

Nieco bardziej stonowane są opinie o korzyściach płynących z powierzania (w drodze kontraktów) wykonywania usług publicznych przez jednostki sektora prywatnego. Korzyści z takiego rozwiązania dostrzega 33% radnych (w tym 6% zdecydowanie dostrzega), a o braku korzyści przekonanych jest 20% respondentów (ale tylko 2% zdecydowanie wyraża taką opinię). Aż 47% nie ma wyrobionego w tym zakresie zdania.

W obu przypadkach bardziej pozytywne opinie o kon-

Rys. 8



kurencji i korzyściach z udziału firm prywatnych w świadczeniu usług publicznych wyrażają radni w dużych miastach, ale różnica w stosunku do poglądów ich kolegów z mniejszych miejscowości jest stosunkowo niewielka. Natomiast różnice w zależności od poglądów politycznych na skali lewica–prawica nie wykazują wyraźnych prawidłowości. Radni deklarujący się jako prawicowi nawet nieco rzadziej od pozostałych dostrzegają korzyści wynikające z angażowania sektora prywatnego.

Wiele wskazuje, że wiara w pozytywne skutki działania niewidzialnej ręki rynku i zalety sektora prywatnego w ogóle w dalszym ciągu utrzymuje się w Polsce na poziomie wyższym niż w Europie Zachodniej. Do podobnych wniosków prowadziły także wcześniejsze badania, np. z 2015 r. zbierające opinie burmistrzów w 27 krajach europejskich². W minimalnie mniejszym stopniu tę wiarę widzimy bowiem także w odpowiedziach radnych z innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej i z krajów bałkańskich. Widać to w danych na rys. 8. Wprawdzie przeprowadzone ostatnio badanie tylko w niewielkim stopniu analizowało kwestie prywatyzacji, czy modeli zarządzania usługami lokalnymi w ogóle, ale niektóre z poruszanych w pytaniach kwestii dostarczają informacji pozwalających na wyciągnięcie takich właśnie wniosków.

2 Por. np. wyniki omówione w: Swianiewicz, P. (2017). Urynkowienie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich. Samorząd Terytorialny, 5, s. 11–26.

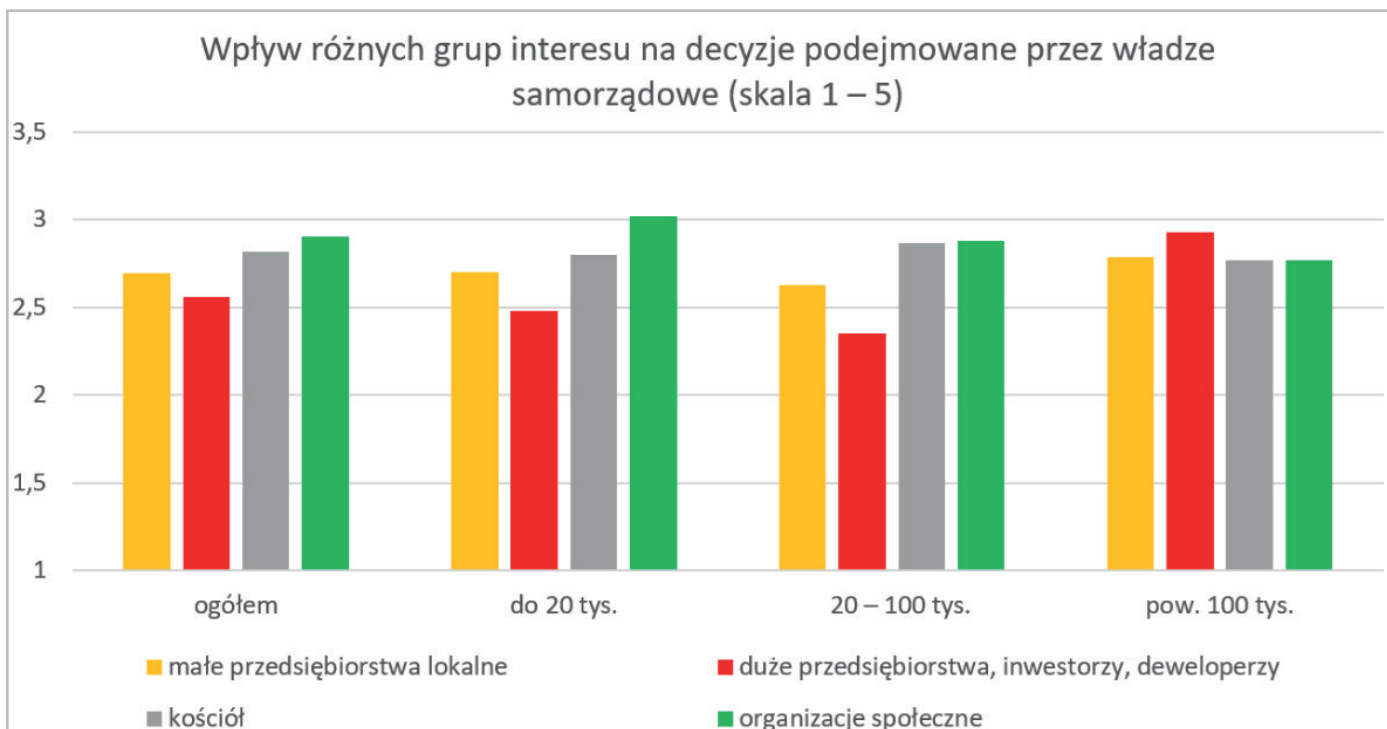
Po pierwsze, polscy radni znacznie bardziej jednoznacznie niż ich koledzy z innych krajów (zwłaszcza z Europy Zachodniej) dostrzegają korzyści wynikające z konkurencji w dostarczaniu usług publicznych. Przekonanie o takich korzyściach wyraziło 85% respondentów z Polski, ale tylko 50% z krajów Europy Północnej i 60% z Europy Południowej.

Z kolei jeśli chodzi o sceptyczne opinie na temat korzyści z outsourcingu (zawierania kontraktów z firmami prywatnymi), przeważają one nieznacznie we wszystkich grupach krajów poza Polską.

Wpływ na decyzje władz samorządowych

Na decyzje podejmowane przez władze samorządowe próbują wpływać różne grupy interesów, osoby lub instytucje dążące do osiągnięcia swoich celów. W ankiecie zadaliśmy radnym pytanie o ich ocenę skuteczności w odniesieniu do kilku różnych grup: małych, lokalnych przedsiębiorstw, wielkiego biznesu, Kościołów i różnych organizacji społecznych. W niedawnym badaniu opinii mieszkańców respondenci wyrazili przekonanie, że najbardziej wpływową grupą są deweloperzy lub inne grupy związane z wielkimi inwestorami. Natomiast w badaniu opinii burmistrzów można było zauważyć rosnące przekonanie o skuteczności różnego rodzaju organizacji społecz-

Rys. 9



nych (w tym tzw. ruchów miejskich)³. Wyniki prezentowanego w tym artykule badania sugerują, że opinie radnych zbliżone są do opinii burmistrzów. Najwyżej oceniany jest wpływ organizacji społecznych, a potem instytucji religijnych (por. rys. 9).

Wyraźne są jednak różnice między opiniami radnych z małych i dużych miejscowości. W miastach pow. 100 tys. mieszkańców, w odróżnieniu od mniejszych gmin, najwyżej oceniane są wpływy dużego biznesu, jako mniej znaczące postrzegane są natomiast organizacje społeczne. To trochę zaskakujące, bo tzw. ruchy miejskie i inne organizacje społeczne wydają się najaktywniejsze właśnie w dużych miastach. Być może wynik ten można wiązać z głośnymi akcjami organizacji ekologicznych blokujących niektóre inwestycje w małych miejscowościach.

Rysunki 10 i 11 porównują postrzeganie znaczenia różnych grup przez radnych polskich i przez ich kolegów z innych krajów. Przede wszystkim rzuca się w oczy, że w przeważającej części przypadków polscy radni niżej niż ich zagraniczni koledzy oceniają wpływ różnych zewnętrznych aktorów na decyzje władz gminnych. Różnica ta jest szczególnie widoczna, jeśli chodzi o władze wyższego szczebla. Także w kilku innych przypadkach postrzegany przez polskich radnych wpływ jest niższy od „przeciętnej europejskiej”. W odniesieniu do władz wyższego

szczebla aż 54% radnych europejskich postrzega go jako duży (oceny 4 lub 5 w skali od 1 do 5). W Polsce analogiczny odsetek wynosi tylko 35%. Inną kwestią jest, na ile jest to sprawa specyficznej percepcji, a na ile faktycznie mniejszego wpływu na decyzje.

Ale są też wyjątki od tej reguły. Najbardziej rzuca się w oczy postrzegany wpływ kościołów czy grup religijnych. To jedyny przypadek, w którym średnia ocena radnych polskich jest wyższa od przeciętnej dla ich kolegów z innych krajów. W Polsce wpływ ten jako wysoki lub bardzo wysoki ocenia prawie 25% radnych, podczas gdy przeciętnie w skali europejskiej jest to tylko 14%. Oddziaływanie grup religijnych postrzegane jest jako równie silne tylko w krajach Europy Południowej. Jako minimalnie niższy od średniej dla wszystkich radnych europejskich oceniany jest także wpływ na decyzje polskich gmin w przypadku organizacji społecznych oraz dużych inwestorów i przedsiębiorstw.

Jakie wartości są najważniejsze w działalności samorządu?

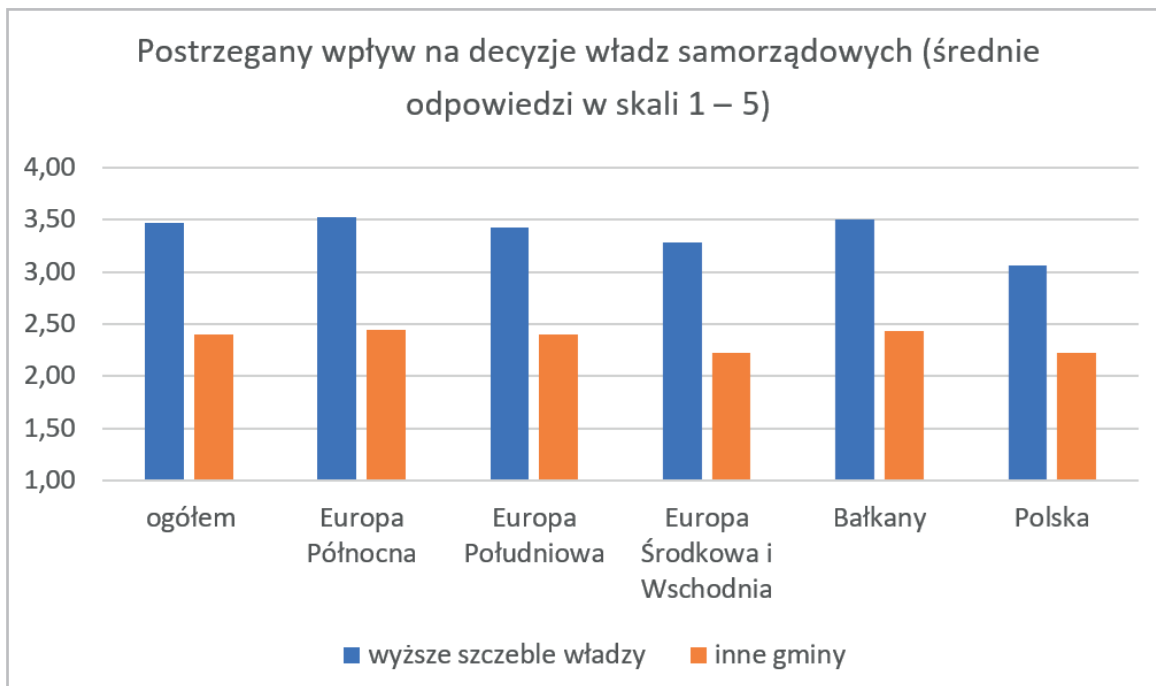
Co daje istnienie samorządu terytorialnego we wspólnym państwie? Profesor University of Oxford L.J. Sharpe w napisanym ponad 50 lat temu artykule⁴ postawił tezę, że najważniejsze są trzy wartości:

- wolność (autonomia) – istnienie samorządu zapo-

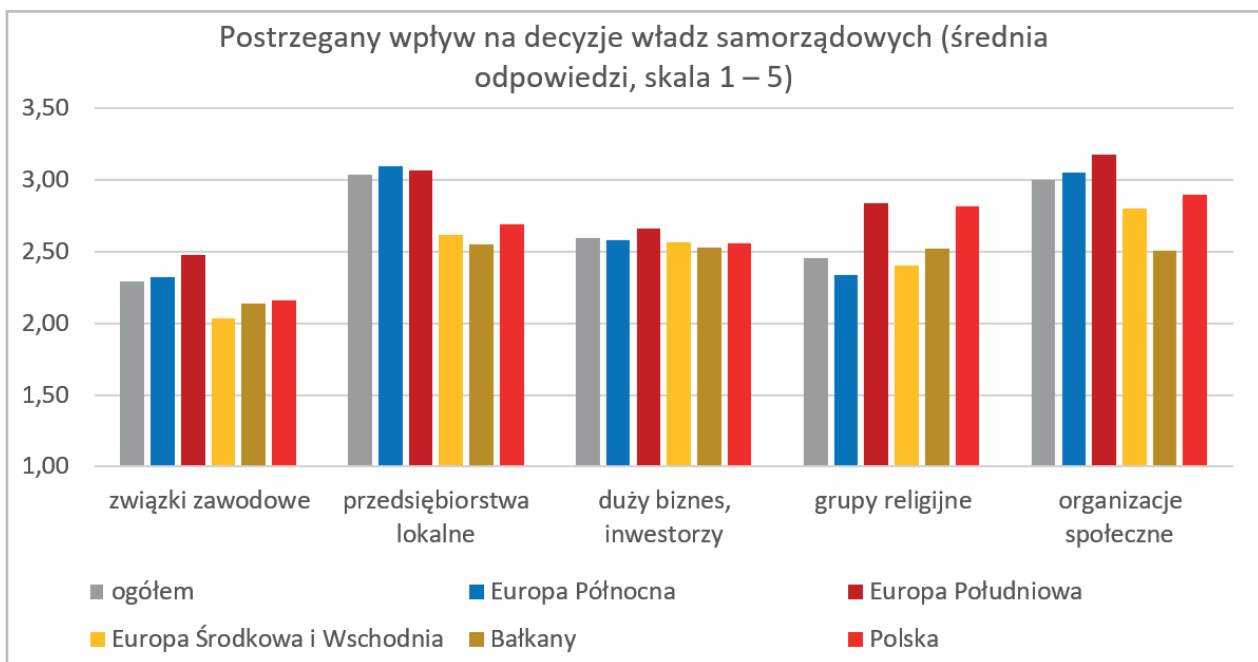
3 Przytoczone tu wyniki omówione są w artykule: Swianiewicz, P. (2024). The perceived role of non-elected actors in community power structure in Poland: results of a survey experiment. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 71E, s. 63–77. <http://dx.doi.org/10.24193/tras.71E.4>

4 Sharpe, L.J. (1973). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 2, s. 153–174.

Rys. 10



Rys. 11



biega nadmiernej koncentracji władzy politycznej w jednych rękach i zwiększa możliwości podejmowania różnych decyzji politycznych w poszczególnych społecznościach lokalnych. Wartością jest więc to, że samorządy podejmują autonomiczne decyzje, kierując się interesem społeczności lokalnych, a nie np. wytycznymi rządu;

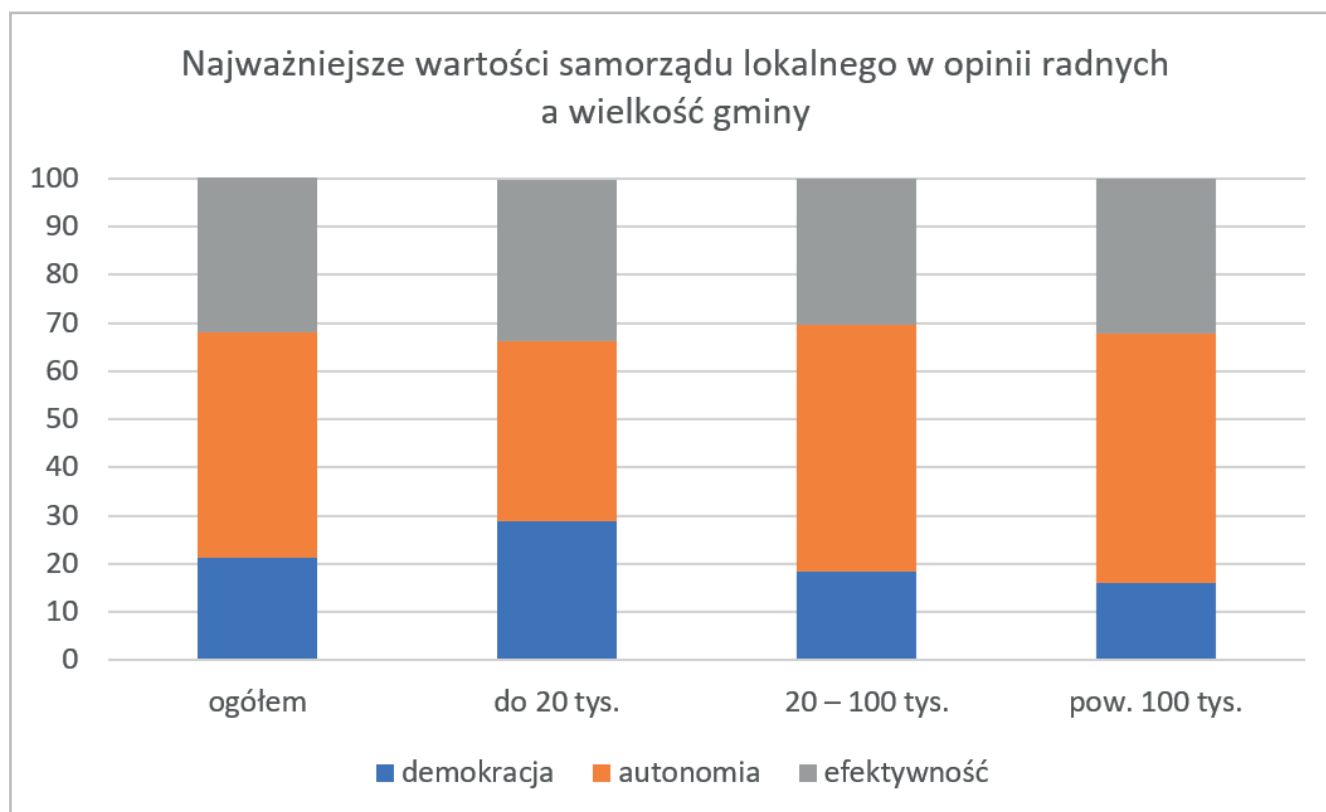
- partycypacja (demokracja) – istnienie samorządu umożliwia większe zaangażowanie jednostek w proces samorządzenia. Poprawia dostęp obywateli do

ich przedstawicieli podejmujących ważne decyzje publiczne;

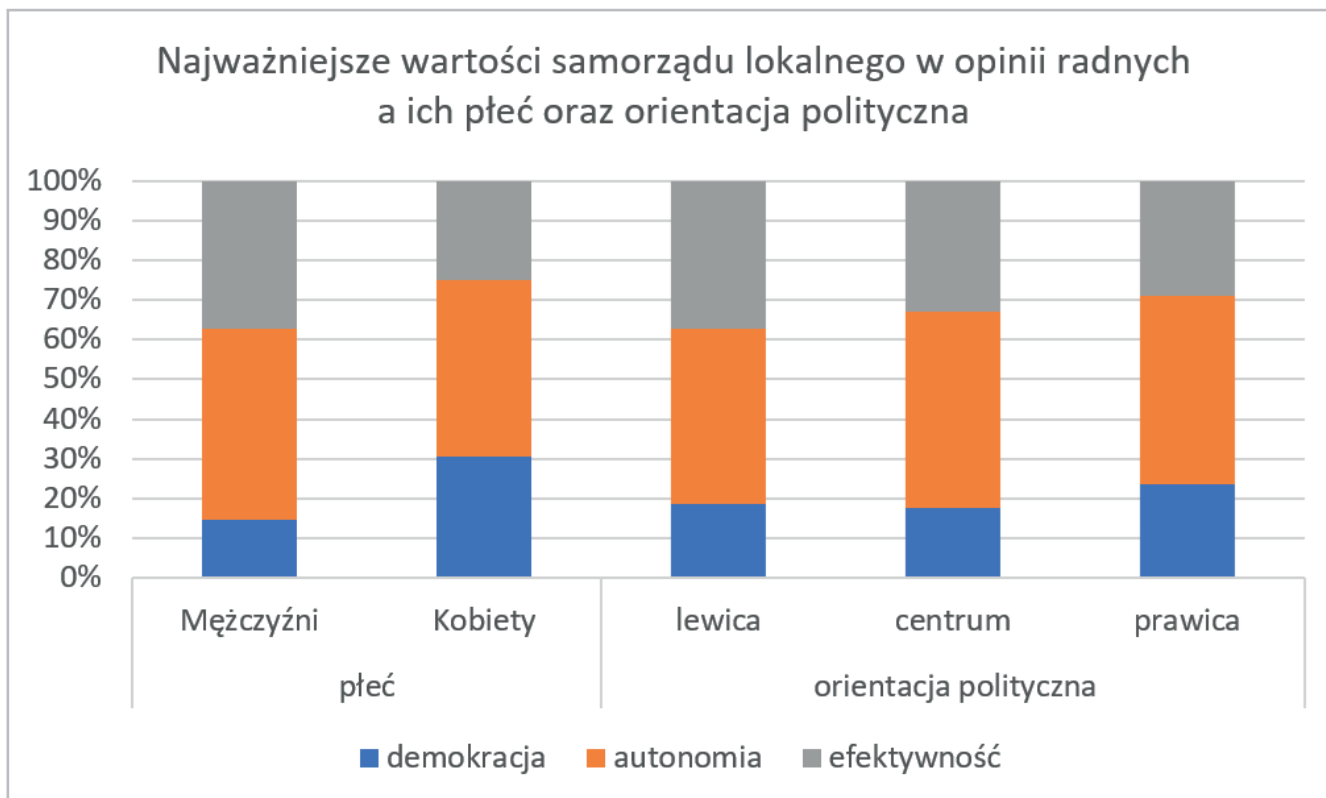
- efektywność – dzięki samorządowi różne funkcje (usługi) mogą być wykonywane bardziej efektywnie.

W ankiecie chcieliśmy się dowiedzieć o to, które z tych wartości wydają się radnym najważniejsze. W tym celu poprosiliśmy o wybranie dwóch – ich zdaniem najważniejszych – spośród sześciu zdań opisujących znaczenie samorządu. Dwa z nich odnosiły się do demokracji lokalnej (zapewnienie bliskiego kontaktu między

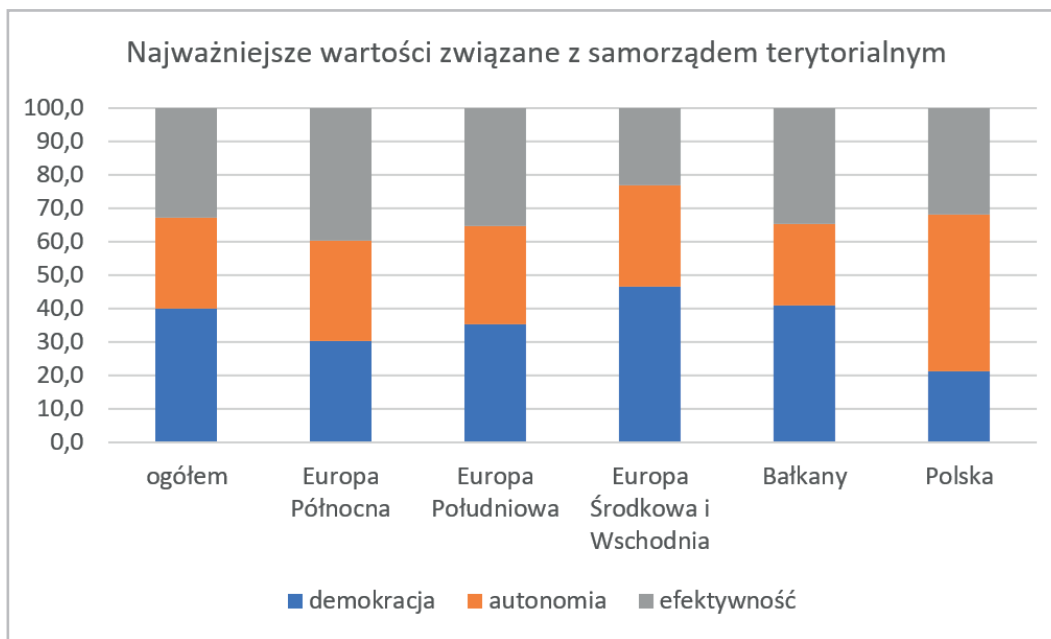
Rys. 12



Rys. 13



Rys. 14



władzami samorządowymi i mieszkańcami oraz zapewnienie, by mieszkańcy mieli realny wpływ na decyzje władz samorządowych), dwa do autonomii (zapewnienie, by decyzje samorządów wynikały z lokalnych priorytetów, i zapewnienie, by lokalne priorytety były ważniejsze od definiowanych na szczeblu krajowym), a dwa do samorządu jako dostawcy usług publicznych (zapewnienie jak najlepszej jakości lokalnych usług publicznych oraz zapewnienie, by usługi były dostarczane możliwie jak najtaniej).

Niemal identyczne pytanie zadane zostało burmistrzom Polski, Czech i Słowacji ponad 20 lat temu (w 1997 r.)⁵. Wtedy polscy respondenci zdecydowanie skupili się na roli samorządów jako efektywnych dostawców usług publicznych, co odróżniało ich od opinii kolegów ze Słowacji (skupiających się na autonomii działania samorządów) i z Czech (którzy podobne znaczenie przypisywali do każdej z trzech wymienionych wartości).

Tym razem odpowiedzi radnych są odmienne. Radni wskazywali przede wszystkim na wartość autonomii lokalnej, a więc możliwości podejmowania decyzji zgodnej z lokalnymi priorytetami. Być może na zmianę tych wartości w porównaniu z opiniami wyrażanymi przez burmistrzów ponad 25 lat temu wpłynęły ostatnie lata, kiedy to na skutek różnych działań podejmowanych przez rząd autonomia lokalna wydawała się szczególnie zagrożona. Wystarczy przypomnieć spadek „indeksu samorządności” w latach 2015–2023 wskazywany przez publikowane nie-

5 Wyniki tamtego badania omówione zostały w: Swianiewicz, P. (2000) Wartości samorządu terytorialnego w oczach burmistrzów krajów Europy Środkowej [w:] T. Gruszecki (red.) *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, Lublin: Verba, a także w pierwszym rozdziale: Swianiewicz, P. (2004) *Finanse lokalne: teoria i praktyka*, Warszawa: Municipium.

dawno raporty Fundacji Batorego⁶. Stosunkowo najmniej naszą uwagę nasi respondenci zwracali na opinie wskazujące na wagę demokracji lokalnej (por. rys. 12).

Interesujące jest zróżnicowanie odpowiedzi w zależności od wielkości miejscowości oraz od niektórych cech respondentów (rys. 12 i 13). Jak widać na rys. 12, radni z małych gmin są bardziej od kolegów z większych miast skupieni na wartościach demokratycznych (komunikacji z mieszkańcami, partycypacji społecznej), a mniej istotna jest dla nich autonomia podejmowania decyzji. Odwrotne jest stanowisko radnych z największych miast. Zauważalne są też różnice między kobietami i mężczyznami (rys. 13). Radne dużo bardziej niż radni skupiają się na wartościach demokratycznych, radni większą wagę przykładają zaś do efektywności wykonywania usług publicznych. Pewnym zaskoczeniem może być to, że na efektywność w większym stopniu zwracają uwagę radni o orientacji lewicowej niż ci, którzy identyfikują się z prawicą, w tym przypadku różnice nie są jednak bardzo duże.

Wybór najważniejszych wartości samorządu to kolejne pytanie ankiety, w którym można dostrzec specyficzną poglądów polskich radnych (por. rys. 14). W Europie Zachodniej (a przede wszystkim w jej północnej części) największą uwagę zwraca się na zagadnienia związane z efektywnością dostarczania usług publicznych. Zgodnie z dominującą przynajmniej w części tych krajów koncepcją funkcjonalną samorządy postrzegane są przede wszystkim jako maszyny do zapewniania dostępu do ważnych usług publicznych. Z kolei w krajach Europy Środkowej i Wschodniej przywiązuje się wagę przede wszystkim do roli samorządu jako instytucji wzmacniającej demokrację.

6 https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/Indeks-samorzadnosci_edycja-3.pdf.

Przedstawione powyżej wyniki to tylko stosunkowo niewielka część, wybranych subiektywnie rezultatów przeprowadzonego badania. Prezentowane tu zestawienia ograniczają się do prostych porównań częstości odpowiedzi. Na bardziej wyrafinowane analizy naukowe, dające podstawy do rozbudowanych interpretacji przyjdzie jeszcze poczekać, aż międzynarodowy zespół badaczy przedstawi podsumowującą projekt publikację. Natomiast już teraz widać, że zgromadzone dane potwierdzają tezę o silnym zróżnicowaniu postaw radnych w zależności od kontekstu historycznego, politycznego i kulturowego poszczególnych krajów. W szczególności można zaobserwować specyficzne cechy wyróżniające poglądy polskich radnych na tle ich europejskich koleżanek i kolegów.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Badania i Raporty NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl