

Katarzyna Dojwa

Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd terytorialny, reforma, opinia publiczna, instytucja, prestiż

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

Zagadnieniem często podejmowanym w badaniach empirycznych i w publikacjach dotyczących działania samorządu terytorialnego jest problem percepcji społecznej władz samorządowych i samorządu terytorialnego. Jest to o tyle istotne, że mandatariusze rad różnych szczebli, osoby piastujące funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, nie tylko reprezentują społeczności lokalne, ale także są odpowiedzialne za realizację ich podstawowych potrzeb. Bez wątpienia przedmiotowe zagadnienie wiąże się z kwestią reprezentacji i wyłaniania władz w gminach, powiatach i regionach. Nabiera to wreszcie szczególnego znaczenia w sytuacji kryzysu państwa i kryzysu zaufania do władzy publicznej, a także permanentnych negatywnych zjawisk mających miejsce na krajowej scenie politycznej.

Narodziny i instytucjonalizacja samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku

W centralistycznym modelu organizacji społecznej, z którym mieliśmy do czynienia w okresie realnego socjalizmu, obszar autonomii lokalnej ulegał radykalnemu ograniczeniu. Znajdowało to swoje uzasadnienie

polityczne, wszak podstawowym podmiotem politycznym, ekonomicznym i społecznym w ustroju demokracji socjalistycznej miało pozostawać państwo, organizujące całokształt egzystencji obywateli¹. Nie oznaczało to likwidowania lokalności jako takiej, nie mniej jej wyraźne ograniczenie. Lokalność odżywała zwłaszcza w czasie przesilen politycznych², szczególnie w latach osiemdziesiątych³. Problematyka samorządności pojawia się zarówno w gronie ówczesnej opozycji⁴, jak i w obozie rządzących. Jej częściowa realizacja będzie mieć miejsce w trakcie ostatnich wyborów do rad narodowych w 1988 roku⁵. Wcześniej kwestia zaistniała w trakcie obrad „Okrągłego Stołu”, gdzie przedstawiciele obu stron zgodzili się na ustanowienie samorządu terytorialnego oraz zapewnienie mu gwarancji konstytucyjnych⁶. Po obradach wydarzenia mające miejsce na scenie politycznej nabierają szybszego tempa oraz rozmachu. Gro ich koncentruje się na poziomie makro, dotyczy alternacji władzy i reform gospodarczych. Z punktu widzenia społeczeństwa zmiany zachodzą bardzo szybko, stąd też uwagę opinii publicznej absorbują wybory do obu izb parlamentu, otwarcie granic, uwolnienie cen, restrukturyzacja przemysłu, prywatyzacja państwowych zakładów pracy, reorientacja (załamanie) handlu zagranicznego, a także rozmaite zjawiska społeczne, wśród których na długi czas rolę pierwszoplanowego problemu będzie odgrywać bezrobocie. Nic więc dziwnego, że kwestia samorządu i samorządności schodziła na plan dalszy. Nie bez znaczenia będzie tu wypracowana przez wiele lat praktyka podejmowania najważniejszych decyzji na szczeblu kraju. To od władz szczebla centralnego oczekiwano rozwiązywania najistotniejszych problemów politycznych i społecznych, takich jak redystrybucja dochodu,

¹ M. Michalewska-Pawlak, *Samorządność jako podstawa demokracji partycypacyjnej w projektach polskiej opozycji politycznej w latach 1980–1989*, [w:] A. Wiktorska-Święcka, W. Bokajło (red.), *Closer to citizens. Wyzwania dla polskiej demokracji w Unii Europejskiej*, Wrocław 2009, s. 113.

² B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa a zmiana lokalnych elit politycznych*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Elity polityczne w Polsce*, Toruń 2007, s. 279.

³ Więcej na ten temat K.Z. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna” 1988, nr 5.

⁴ S. Kurowski postulował tworzenie grup mieszkańców i ugrupowań politycznych, mających reprezentować różne grupy obywateli w wyborach do rad narodowych. Por. S. Kurowski, *Dyskusja o programie*, „Niezależność” 1981, nr 129.

⁵ J. Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory. Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 roku*, Warszawa 1989, s. 37–45.

⁶ K. Sidorkiewicz, *Początki odrodzonego samorządu terytorialnego w Elblągu w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, [w:] M. Dajnowicz (red.), *Oblicza polityczne regionów Polski. Elity i społeczeństwo*, Białystok 2008, s. 181–182.

generowanie miejsc pracy, zabezpieczeń socjalnych czy dostępności do usług edukacyjnych i zdrowotnych.

Inicjatywa utworzenia samorządu została podjęta przez Senat RP w trakcie pierwszego posiedzenia merytorycznego (29.07.1989), kiedy to izba druga parlamentu wezwała do jego budowy⁷. Wyłonienie władz lokalnych na tym szczeblu było bardzo istotne, gdyż gmina stanowi instytucjonalny i polityczny wyraz lokalnego układu społecznego, będącego konkretyzacją podstawowych elementów struktury społecznej. W konkretnych układach społecznych wytwarza się część dóbr i usług, rodzą się systemy wartości, kształtują style życia oraz powstaje sieć interakcji lokalnych⁸.

Restytuowany w Polsce samorząd terytorialny powinien był spełniać dwa zadania. W sensie społecznym reforma miała na celu upodmiotowienie obywateli, w sensie politycznym chodziło o przełamanie monopolu władzy⁹. Cele polityczne udaje się zrealizować wiosną 1990 r. na mocy poszczególnych ustaw, uwieńczeniem procesu są wybory samorządowe. Realizacja celu społecznego będzie miała wymiar procesualny, będzie chodziło o „zastąpienie dotychczasowych związanych z systemem monocentrycznym elit nowymi elitami wywodzącymi się z etosu »solidarnościowego«”¹⁰.

Przebiegające przy relatywnie niskiej frekwencji (42,13%) wybory pokazują, że nowa elita gminna rekrutuje się głównie z grona osób nie posiadających wcześniejszego doświadczenia w pełnieniu tego typu funkcji¹¹. Dotychczasowa elita władzy na szczeblu gminy zostaje odsunięta od władzy. „Wybory samorządowe w maju 1990 roku bez wątpienia więc spowodowały wymianę kadr władz lokalnych”¹². Z perspektywy dwudziestu lat wynik wyborów wydaje się syndromatyczny. Zwycięża ruch obywatelsko-solidarnościowy, który zdobywa 55% głosów. Stanowiącą następczynię rozwiązanej PZPR Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej

⁷ R. Wróbel, *Cztery lata reformy. Z doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce 1990–1994*, Warszawa 1994, s. 33–37.

⁸ M. Barański, *Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej*, [w:] P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, Katowice 2000, s. 154–155.

⁹ P. Wieczorek, *Proces przemian demokratycznych i ich wpływ na system instytucji ustrojowych w Polsce*, [w:] *Prawo i społeczeństwo polskie*, Warszawa 1990.

¹⁰ B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa...*, s. 281.

¹¹ E. Łojko, *Samorządność lokalna – mit czy szansa?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 69–74.

¹² B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa...*, s. 283.

uzyskuje wedle szacunków jedynie 2,7% głosów. Jedna czwarta głosów zostaje oddana na rzecz niezależnych kandydatów i osób startujących z komitetów organizacji społecznych¹³.

Stworzenie samorządnej gminy miało być pierwszym etapem przywrócenia samorządności, po nim miały nastąpić kolejne działania. Pomimo wyraźnego zaakceptowania idei państwa samorządowego¹⁴ oraz rozpoczętych wcześniej prac, reforma samorządowa „zatrzymała się na szczeblu gminnym”¹⁵, co należy łączyć z alternacją władzy w 1993 roku. Niska świadomość wyborcza, brak poczucia wpływu na sprawy lokalne, rozczarowanie mechanizmami demokratycznymi – to poza ówczesną sytuacją w kraju kolejne powody, dla czego frekwencja wyborcza w wyborach do rad gmin w 1994 r. wyniosła zaledwie 33,8%¹⁶. Jeśli uznamy frekwencję wyborczą za wskaźnik ówczesnego zainteresowania społeczeństwa samorządnością, to nie dziwi nas determinowane politycznym konsensusem decyzje koalicji SLD–PSL, aby do tej kwestii nie powracać w okresie jej rządów.

Powrót do reformy samorządowej

Już pod koniec 1997 roku¹⁷ powrócono formalnie do podjętych w czasie „Okrągłego Stołu” postulatów dotyczących samorządności¹⁸, by ich formalną realizację zakończyć w połowie 1998 roku. Reformie towarzyszyło przekonanie o konieczności wprowadzenia nowego zasadniczego podziału terytorialnego¹⁹, czego dokonano ustawą z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁰. Określana mianem „koniecznego warunku transformacji ustrojowej”

¹³ Tamże, s. 282.

¹⁴ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 102–113, 102.

¹⁵ *Reforma zatrzymała się na szczeblu gminnym*, rozmowa W. Kochana z M. Kuleszą, „Causus” 1997, nr 4, s. 3–5.

¹⁶ 19 czerwca 1994 roku. Wybory do rad gmin, Warszawa 1994, s. 2.

¹⁷ Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1997 roku ustanowiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa (Dz.U. z 1997 r. Nr 146, poz. 985) – podaję [za:] M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 5.

¹⁸ Więcej na ten temat: K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce (konceptje samorządu terytorialnego)*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 4.

¹⁹ Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa 1997.

²⁰ Dz.U. Nr 96, poz. 603.

reforma zakładała zmianę organizacji terytorialnej kraju, radykalną przebudowę administracji publicznej, decentralizację zarządzania²¹. Wdrażanie reform utrudniały konflikty i animozje wewnątrz elit politycznych, opinia społeczeństwa²², indywidualizacja postaw niektórych polityków AWS²³. Zasadniczą cechą reformy 1998 r. był zakres zmian strukturalnych w administracji terenowej oraz równoczesna fundamentalna zmiana zasadniczego podziału terytorialnego państwa – z dwustopniowego na trójstopniowy²⁴. Zmierzano do uporządkowania władzy wykonawczej w Polsce w trzy, jasno odróżnione od siebie, segmenty władzy publicznej²⁵: segment centralny, segment regionalny i segment lokalny. Segment lokalny miał zapewniać mieszkańcom powszechne usługi publiczne²⁶. Istotne było także uporządkowanie administracji terenowej²⁷. Jako główne cele realizacji reformy wskazywano: usprawnienie zarządzania państwem przez decentralizację; lepsze zarządzanie finansami publicznymi; zwiększenie wpływu obywateli na sprawy lokalne; wykreowanie lokalnych elit; symulację rozwoju lokalnego²⁸. To oczywiście nie jedyne kwestie. Jak wskazywał M. Kulesza, „istotą samorządu terytorialnego jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym społecznościom lokalnym (...) działającym przez swoich przedstawicieli”. Zwracał uwagę, iż „samorząd jest instytucją wyzwalamą inicjatywę i odpowiedzialność za losy własnego środowiska, jest także szkołą gospodarki i demokracji”²⁹.

Rewolucja samorządowa 1990 roku prowadzi do alternacji władzy na szczeblu podstawowym, wprowadza także instytucjonalne podstawy roz-

²¹ Więcej na ten temat m.in.: M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności...*

²² M. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 278–279.

²³ Por. M.D. Zdort, *Kontestatorzy czy obrońcy programu*, „Rzeczpospolita” 1998.03.20.

²⁴ Trójstopniowy podział administracyjny miał w Polsce co najmniej półtorawiekową tradycję, zaś 80,1% miast-siedzib powiatów ziemskich było nimi jeszcze na przełomie XIX i XX wieku. Por. J. Bartkowski, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 275.

²⁵ Por. Z. Gilowska, E. Wysoka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa...*, s. 137–139.

²⁶ A. Nelicki, *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji...*, s. 51.

²⁷ Tamże, s. 52.

²⁸ J. Koral, *Sukcesy i porażki wdrażanej reformy*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000.

²⁹ M. Kulesza, *Słowo wstępne* [do:] A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego*, Warszawa 1986, s. 12.

woju samorządności i budowy społeczeństwa obywatelskiego w gminie. Inaczej jest na wyższych poziomach, gdyż kwestia władztwa na wysokości województwa pozostaje w rękach administracji rządowej, co będzie się wiązać z ograniczeniem bazy rekrutacyjnej elit regionalnych³⁰. Zmieniają to pierwsze wybory do dwu szczebli samorządu terytorialnego w 1998 roku. Ich wyniki okażą się syndromatyczne.

Analizując liczbę mandatów zdobytych przez kandydatów sześciu zarejestrowanych centralnie list partyjnych (AWS, SLD, Przymierze Społeczne, UW, Ruch Patriotyczny „Ojczyzna”, Stowarzyszenie „Rodzina Polska”) widzimy zdecydowane różnice poparcia dla bloków w przypadku różnych szczebli samorządu. W małych gminach (do 20 tys. mieszkańców) kandydaci spoza tych bloków zdobyli 87% mandatów, w gminach większych (powyżej 20 tys. mieszkańców) – tylko 36%. W powiatach ziemskich odsetek radnych spoza „szóstki” wyniósł 21%, w powiatach grodzkich – 14%³¹, by w sejmikach wojewódzkich wynieść jedynie 2%³². Zgodnie z przewidywaniami wybory przyniosły znaczny sukces ogólnokrajowym organizacjom partyjnym i koalicjom politycznym³³. Obserwowana stała się tendencja, zgodnie z którą upartyjnienie samorządu wzrasta wraz ze stopniem samorządu³⁴. Dodatkowo wyniki wyborów korelowały pozytywnie z notowaniami poszczególnych ugrupowań politycznych. Było to szczególnie widoczne na poziomie regionalnych scen politycznych, wyborów do rad metropolii, obecne w wyborach do rad powiatów oraz rad dużych i średnich miast, ale także nie pozostawało bez wpływu na wyniki na szczeblu gminnym³⁵. Wydaje się, że zainteresowanie partii politycznych samorządem wynikało i wynika współcześnie zarówno z chęci uczestnictwa we władzy w samorządzie aktywistów partyjnych oraz z faktu, że demokratyczne wybory zawsze „stanowiły miarodajny pilotaż nastrojów politycznych (...), a także przepływów subelektoratów

³⁰ A.T. Kowalewski, *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 95–103.

³¹ T. Zarycki, *Wybory samorządowe w 1998 r.*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju; Założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Warszawa 1999, s. 42–43.

³² H. Lisicka (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2001.

³³ B. Holender, *Ordynacja i decentralizacja*, „Rzeczpospolita” 26.10.1998.

³⁴ T. Zarycki, *Wybory samorządowe w 1998 r.*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja...*, s. 42–43; M. Halamaska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Warszawa 2001, s. 72–73.

³⁵ Obserwowalna stała się strategia sięgania przez kandydatów należących do partii niepopularnych, bądź też posiadających niskie notowania sondażowe po „lokalną” lub „społeczno-obywatelską” nazwę komitetu.

w skali wojewódzkiej”³⁶, ale także nie bez znaczenia jest tu szereg stanowisk i miejsc pracy, a także znana z praktyki państw o dłuższej tradycji demokracji niż nasza, możliwość socjalizacji politycznej w samorządzie. „Upartyjnienie”, często w polskich realiach zastępujące termin „upolitycznienie”³⁷, w przypadku samorządów gminnych Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji, Finlandii, Irlandii czy w Niemczech będzie wyższe niż w Polsce³⁸.

Wprawdzie wskazywano, iż reforma 1998 r. była procesem przebiegającym „przy wsparciu powszechnej akceptacji dla idei państwa samorządowego”³⁹, ale owa akceptacja zdawała się mieć raczej charakter bierny. Ważny był jeszcze jeden czynnik. Reforma samorządowa była jedną z czterech reform ustrojowych, a trzy pozostałe reformy – edukacji, opieki medycznej i ubezpieczeń emerytalnych – z perspektywy obywatela były zdecydowanie bardziej istotne i „namacalne”. Badania społeczne pokazywały, że reforma administracyjna państwa była odsuwana. Nigdy nie należała ona do głównych postulatów reformy państwa i w świadomości społecznej zawsze była traktowana jako rzecz drugorzędna. Generalnie absorbowwała ona w zdecydowanie większym stopniu lokalne elity polityczne⁴⁰, niż społeczeństwo, co potwierdziły badania⁴¹. Polacy u progu wyborów 1990 roku postrzegali za dużo ważniejsze zreformowanie i usprawnienie gospodarki kraju, jak i ochronę środowiska naturalnego, zaś ponad połowa deklarowała, że reformą samorządową się nie interesuje⁴². W maju 1990 r. ponad 40% zapytanych stwierdziło, że wybory samorządowe nie będą mieć dla nich osobiście żadnego znaczenia, bądź niewielkie znaczenie (co trzeci zapytany)⁴³. Natomiast w 1991 r. co trzeci badany wskazywał, że reforma podziału terytorialnego kraju jest mało

³⁶ A.W. Lipiński, *Lokalna kampania samorządowa z 2002 roku*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 14.

³⁷ T. Rabska, *Politycy czy profesjonaliści? W samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 4.

³⁸ P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 19.

³⁹ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejowski, *Perspektywy...*, s. 102.

⁴⁰ J. Bartkowski, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej...*, s. 275 oraz A. Kowalczyk, *Dotychczasowe doświadczenia i aktualny stan prac badawczych nad reformą podziału Polski na regiony*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, Warszawa 1993, s. 122–23.

⁴¹ *Władza lokalna wobec regionalizacji*, CBOS, 1991.

⁴² *Spoleczne opinie o reformie samorządu terytorialnego*, CBOS, marzec 1990.

⁴³ *Wybory samorządowe 1990*, CBOS, maj 1990.

istotna, zaś co czwarty uważał, że w ogóle nie ma potrzeby dokonywania zmian⁴⁴.

Jak natomiast oceniano już zrealizowaną w 1998 roku reformę? Badania z udziałem radnych rad wyłonionych w 1998 roku pokazały, że typ rady oraz sprawowana funkcja, wpływały na postrzeganie reformy i jej efektów. Odpowiedzi na pytanie, czy warto było wprowadzić reformę, były pozytywne, zarówno wśród radnych rad gminnych (47,6%), powiatowych (66,7%), i wojewódzkich (74,6%), a także reprezentantów lokalnej władzy wykonawczej w powiecie – starostów (83,9%)⁴⁵. Zapytani o realizację celów reformy, uczestnicy władztwa samorządowego wyższych szczebli (powiat, województwo) wyrażali aprobatę, w przeciwieństwie do radnych gmin, którzy do wykonalności postulatów reformy samorządowej odnosili się generalnie sceptycznie. W pytaniu otwartym o zrealizowane cele reformy, wśród najczęstszych odpowiedzi znalazła się decentralizacja władzy⁴⁶. Wśród respondentów, których zdaniem nie było potrzeby wprowadzać reformy lub też jej cele nie zostały zrealizowane, dominowały wskazania nieodpowiednich środków finansowych⁴⁷.

W sondażu „Jak Polacy oceniają transformację 1989–2004?” problematyka samorządu pojawiła się tylko marginalnie – sama reforma administracyjna została uznana jedynie przez 2% respondentów za sukces minionego 15-lecia transformacji systemowej, wedle 5% – za porażkę⁴⁸. Interesującym wskaźnikiem jest tu sama liczba wskazań – w poważnej mierze reprodukuje ona wyniki innych badań społecznych i ugruntowuje tezę o jej znikomym znaczeniu społecznym.

Samorząd terytorialny w oczach Polaków

Biorąc pod uwagę społeczny wizerunek samorządu terytorialnego możemy uwzględnić kilka elementów. Jednym z nich jest zadowolenie mieszkańców z ich miejscowości. Generalnie możemy uznać, że jest ono wysokie.

⁴⁴ Sondaż przeprowadzono w dniach 15–19.03.1991 roku na 1500 osobowej próbie losowej mieszkańców Polski – wyniki zostały zaprezentowane w dodatku „Biuletynu nr 2” Zespołu ds. Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, podając [za:] A. Kowalczyk, *Dotychczasowe doświadczenia...*, s. 123–124.

⁴⁵ J. Bartkowski, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej...*, s. 273.

⁴⁶ Tamże, s. 277–278.

⁴⁷ Tamże, s. 278.

⁴⁸ F. Gawryś, *Bilans III Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” 13.09.04, nr 215.

Analiza wyników badań pokazuje, że opinie w tej kwestii są stabilne. W sierpniu 2010 roku dziewięciu z dziesięciu badanych wskazuje zadowolenie z faktu mieszkania w swojej miejscowości. Jedynie 8% badanych wyraża przeciwną opinię⁴⁹. Jeśli porównamy wyniki tego badania z rezultatami poprzednich, to okaże się że Polacy generalnie są zadowoleni ze swego miejsca zamieszkania, gdyż dla przykładu w roku 1992 i 1993 twierdziło tak 83% badanych, w 1996 – 86%, w 2002 – 84%.

Z punktu widzenia podjętych tu rozważań, istotne wydaje się pytanie dotyczące azymutu zmian, które zaszły od roku 1989 w ich miejscowości. Wszak to przede wszystkim władze lokalne odpowiadają za rozwój danej miejscowości, stąd też takie badanie można było uznać jako niebezpośredni wskaźnik akceptacji/braku akceptacji dla ich prac. Tu opinie badanych nie są już tak jednoznaczne. Jeszcze w czerwcu 1992 roku 34% twierdziło, że w ich miejscowości zaszły zmiany na lepsze, 32% – że praktycznie nic się nie zmieniło, a 30% – uważało, że zmieniło się na gorsze. Dziesięć lat później, w październiku 2002 roku liczba malkontentów zmian w Polsce lokalnej spadła do 17% badanych, wzrost wyraźnie (do 48%) odsetek badanych zwracających uwagę na zmiany na lepsze.

Jeśli przeanalizujemy wyniki ośmiu badań (od czerwca 1992 do października 2002 roku) to zobaczymy, że liczba osób uważających, że w ich miejscu zamieszkania zaszły zmiany na lepsze oscylowała od 34 do 64%, osób nie dostrzegających zmian od 16 do 32, zaś badanych dostrzegających regres – od 12 do 30%⁵⁰. Oznacza to dość duże zróżnicowanie ocen, a także brak silnie skorelowanego z czasem azymutu postrzeganych zmian. W świetle powyższych danych zaskakują wyniki badania z sierpnia 2010 roku, które pokazują, że aż 78% zapytanych uważa, że zaszły zmiany na lepsze. Odsetek osób które uważają, że zaszły zmiany na gorsze jest najniższy z dotychczasowych pomiarów i wynosi tylko 5%. Zmiennymi, które korelowały pozytywnie z dobrą oceną zachodzących zmian było miejsce zamieszkania (mieszkańcy miast, szczególnie dużych miast lepiej oceniali zmiany niż mieszkańcy wsi i małych miast), wykształcenie (osoby wykształcona dokonywały więcej wskazań pozytywnych), subiektywna ocena warunków materialnych (im wyższa, tym więcej ocen wskazujących na zaistnienie pozytywnych zmian).

Powyżej zaprezentowano ocenę społeczną zmian, które zaszły w naszych miejscowościach w przeciągu transformacji systemowej. A na

⁴⁹ *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS/127/2010.

⁵⁰ Tamże.

ile do owych zmian przyczyniły się władze lokalne wyłonione w wyborach 2006 roku? W ocenie badanych kadencja kończąca się w 2010 roku wypadła dość pozytywnie. Niemal dwie trzecie respondentów (61%) wskazało, że w ciągu ostatnich czterech lat w ich gminie zaszły zmiany na lepsze⁵¹. Co ciekawe, w ocenie działania władz poprzedniej kadencji również przeważały wskazania pozytywne, nie mniej oceny respondentów były bardziej wstrzemięźliwe⁵². Wydaje się, że próba interpretacji różnic wskazań może się wiązać z napływem do Polski środków unijnych, a także orientacji lokalnych elit na realizację problemów ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Pozytywne zmiany dotyczyły głównie kwestii estetycznych, takich jak wygląd miejscowości, czystość ulic i innych miejsc publicznych, inwestycje związane z remontem budynków użyteczności publicznej, następnie zaś pozyskiwanie funduszy z UE, polepszenie stanu dróg, funkcjonowanie instytucji kulturalnych oraz podniesienie atrakcyjności turystycznej miejscowości. Najniżej zostały ocenione zmiany zachodzące w służbie zdrowia, komunikacji z innymi miejscowościami, w zakresie stanu dróg a także klimatu dla inwestorów tworzących nowe miejsca pracy⁵³.

Postrzeganie przez Polaków tych, którzy sprawują władzę jest względnie stabilne, co jednak niekoniecznie może być przez elity polityczne uznawane za powód do dumy. W świetle badań nadal aktualna wydaje się wypowiedź A. Szczypiorskiego, iż większość polityków są to »amatorzy bez przygotowania nie tylko do rządzenia, ale w ogóle do odegrania jakiegokolwiek roli publicznej. Dużo nieuctwa, jeszcze więcej pychy i głupoty«⁵⁴. Z drugiej strony – ponownie w świetle badań – ta wypowiedź odnosi się raczej do polityków szczebla centralnego, nie zaś samorządowego.

Badania zrealizowane w roku 1998 pokazywały, że niemal połowa respondentów (49%) była usatysfakcjonowana pod koniec kadencji pracami rady gminy. Jedna czwarta badanych (26%) wyrażała przeciwną opinię, niemal identyczna liczba respondentów (25%) nie miała w tej kwestii zdania. Badanie z roku 2002 generalnie przynosi bardzo podobne rezultaty. Cztery lata później respondenci łaskawszym okiem patrzyli na

⁵¹ Tamże.

⁵² Badanych pytano o ocenę ogólnych zmian, jakie zaszły w ich miejscowości w przeciągu ostatnich czterech lat (1998–2002). Odpowiedź „Zmieniło się na lepsze” wybrało 39% badanych, „Praktycznie się nie zmieniło” – 47%, zaś „Zmieniło się na gorsze” – 10%.

⁵³ *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS/127/2010.

⁵⁴ T. Goban-Klas, *Percepcja elit politycznych*, [w:] *Elity polityczne w Polsce*, Warszawa 1992, s. 184.

dokonane zmiany. Zapytani o ocenę ustępującej niebawem rady swojego miasta lub gminy w zdecydowanej większości wyrażali zadowolenie (69%) z ich pracy. Jedynie co szósty badany (17%) wskazywał, że jest z jej prac niezadowolony⁵⁵.

W roku 2002 po raz pierwszy wybieraliśmy bezpośrednio wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Od tego czasu instytucja bezpośrednich wyborów zakorzeniła się i wpisała w zakres akceptowanych przez społeczeństwo rozwiązań⁵⁶. Zastosowane rozwiązania sprawiły, że osoby wyłonione w bezpośrednich wyborach stały się bardziej rozpoznawalne w kontekście swoich funkcji, a uniezależnienie ich od wyboru/odwołania ze strony radnych stało się katalizatorem wyrastania lokalnych przywódców, „włodarzy” zakorzenionych na określonym terytorium, ale i potrafiących efektywnie utrzymać zdobyte zaufanie. Nic więc dziwnego, że kończący jesienią 2010 roku swą kadencję wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast *in gremio* są bardzo pozytywnie oceniani przez badanych. Pozytywną opinię, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta dobrze wykonywali swoje obowiązki wyraziło aż 71% badanych. Jedynie co szósty (17%) uważał, że władze te działały źle⁵⁷. Warto wskazać, że najlepiej o swoich włodarzach wypowiadali się mieszkańcy wsi (74% wskazań pozytywnych) najgorsze notowania otrzymywali prezydenci miast (w przypadku miast 501 tys. mieszkańców i więcej wskazań pozytywnych było 62%, miast 101–500 tys. – 67%)⁵⁸.

Co stanowi determinantę działań polityków? W przypadku aktorów krajowej sceny politycznej dominowały merkantylne bądź też partyjne pobudki⁵⁹. Tu obraz elit samorządowych jest korzystniejszy, nie mniej negatywne aspekty pojawiają się także⁶⁰. Największa liczba badanych (34%)⁶¹ uważa, że reprezentują oni przede wszystkim interesy wszystkich mieszkańców gminy, ale jedna czwarta wskazała, że są to osoby, które w swojej aktywności kierują się przede wszystkim interesem swo-

⁵⁵ *Oceny działalności władz lokalnych, czyli co się zmieniło w naszych miejscowościach od ostatnich wyborów samorządowych*, CBOS, BS/127/2010.

⁵⁶ Należy zauważyć, że pojawiały się także pomysły rozszerzenia zaistniałego sposobu wyboru także na osobę starosty i marszałka województwa.

⁵⁷ *Oceny działalności władz lokalnych...*

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Por. m.in. K. Dojwa, *Opinia publiczna o politykach*, „Dziś. Przegląd społeczno-polityczny” 2005, nr 6; K. Dojwa, *Obraz polityki i polityków w społeczeństwie polskim*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Człowiek wobec masowych zjawisk społecznych*, Wrocław 2006, s. 105–115.

⁶⁰ *Oceny działalności władz lokalnych...*

⁶¹ Respondenci mogli wybrać dwa wskazania.

jego ugrupowania politycznego. Tyle samo badanych uważa, że dbają oni głównie o swoje własne interesy. Optymistycznie na realizację misji samorządu terytorialnego i realizację celu wspólnego pozwala spojrzeć odpowiedź, która uzyskała najmniejszą liczbę wskazań. Otóż wedle 14% badanych to osoby, które reprezentują głównie dobro swoich znajomych, kolegów lub krewnych.

Wybory są ważną instytucją współczesnej demokracji – poprzez nie realizuje się zasada suwerenności ludu⁶², zapisana wiele lat temu w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, wedle której „źródłem wszelkiej suwerenności jest w istocie swojej lud”⁶³.

Zjawiskiem charakteryzującym rozmaite badania dotyczące partycypacji w wyłanianiu władzy samorządowej jest – podobnie jak ma to miejsce w przypadku deklaracji i faktycznych zachowań wyborczych w wyborach ogólnopolskich – deklaratywna aktywność wyborcza w elekcji samorządowej⁶⁴. Emblematem wagi samorządu terytorialnego może być tu frekwencja wyborcza, oscylująca od jednej trzeciej do ponad połowy wyborców. Oczywiście w okresie PRL ta frekwencja była relatywnie wyższa, nie mniej „w świadomości obywateli wybory do rad narodowych w żadnej mierze nie są wydarzeniem lokalnym, sprawą ważną tylko dla mieszkańców jakiegoś terenu”⁶⁵.

Badania przedwyborcze również pozwalają sformułować wniosek o średnim zainteresowaniu wyborami samorządowymi. Widoczna jest też tendencja, zgodnie z którą zbliżanie się daty wyborów intensyfikuje zainteresowanie elekcją. Dla przykładu, w sierpniu 1998 r. zainteresowanie wyborami deklarowało 50% (brak zainteresowania – 47%), we wrześniu już 63% (brak zainteresowania 35%). Cztery lata później te wskazania były podobne. We wrześniu 2002 roku zainteresowanie deklarowało 53% (brak – 45%), zaś miesiąc później – już 61% (przeciwnie wskazania 38%). Wyniki badań z roku 2006 nie wskazywały praktycznie żadnych różnic. W październiku 2006 roku zainteresowanie wyborami deklarowało 53%, brak zainteresowania – 45%, w listopadzie – już 57% (wskazania przeciwnie – 41%)⁶⁶. Co ciekawe zainteresowanie wyborami samorządowymi

⁶² M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 35.

⁶³ M. Simlat *Kracja władzy lokalnej w Polsce w latach 1990 i 1998 (próba porównania systemów wyborczych)*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Kraków 2000, s. 69.

⁶⁴ K. Łabędź, *Spoleczne zaplecze samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Kraków 2000, s. 112.

⁶⁵ J. Raciborski, *Rytuał, plebiscyt czy wybory...*, s. 205 i n.

⁶⁶ *Wybory samorządowe 2010*, CBOS, BS 118/2010.

w 2010 roku mierzone trzy miesiące przed ich datą było zdecydowanie wyższe niż miało to miejsce w przeszłości, w analogicznych okresach⁶⁷. Oczywiście próbując dokonać interpretacji wskazań moglibyśmy się odnieść do wydarzeń mających miejsce na krajowej scenie politycznej.

Gdybyśmy chęć ponownego głosowania na mandatariuszy władzy lokalnej uznali za wskaźnik akceptacji dla ich działań i satysfakcji z ich prac, to okazałoby się, że jest ona relatywnie niewielka. W sierpniu 2010 roku niewiele ponad jedna trzecia respondentów twierdziła, że chciałaby w wyborach do rady miasta/gminy poprzeć kandydatów związanych z obecnymi władzami miasta/gminy (38%)⁶⁸. Jeśli porównamy te wyniki z poprzednimi pomiarami to okaże się, że deklaracje głosowania na kandydatów związanych z dzisiejszą władzą samorządową są w roku 2010 nieznacznie częstsze niż miało to miejsce w roku 2002 i 2006⁶⁹. Gdybyśmy uznawali wskazania respondentów za wskaźnik akceptacji dotychczasowej aktywności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast okazałoby się, że efektywność owych władz jest średnia. 40% badanych twierdziło, że chętnie oddałoby głos na osobę dziś sprawującą władzę w gminie, ale 38% twierdziło, że chętnie głosowałoby na kandydata innego niż ten, który obecnie sprawuje urząd⁷⁰.

Postrzeganie samorządu terytorialnego jako instytucji

Różnaitestylizowane badania dotyczące postrzegania instytucji publicznych kreślą relatywnie niekorzystny wizerunek władz publicznych. Patrząc z perspektywy transformacji ustrojowej widzimy, że w przypadku władzy ustawodawczej mamy do czynienia z systematycznym przekraczaniem liczby oceny pozytywnych przez oceny negatywne. Izba druga polskiego parlamentu jest generalnie nieznacznie lepiej oceniana niż izba pierwsza. Obserwowaną tendencją jest także formułowanie lepszych ocen na początku poszczególnych kadencji i ich szybsze lub wolniejsze obniżanie się wraz z upływem czasu. Gdyby nie zbieżność owego trendu z tym, co notują inne badania społeczne (polepszanie się nastrojów na początku roku, notowany jako relatywnie duże zaufanie i akceptacja trend na

⁶⁷ Badania z sierpnia 2010 r. pokazują, że zbliżającą elekcją interesuje się aż 59% badanych, co jest o tyle istotne, że w terminie realizacji badania nie jest jeszcze znany termin wyborów. Por. *Wybory samorządowe 2010*, CBOS, BS 118/2010.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ *Wybory samorządowe 2010*.

⁷⁰ Tamże.

początku działania rządu lub na początku kadencji prezydenta), mogliśmy zaryzykować pogląd, że w miarę działania każdej z izb parlamentu społeczeństwo dochodziło do wniosku, że działa ona niezgodnie z jego oczekiwaniami. Nieco inna sytuacja ma miejsce w przypadku premiera oraz prezydenta – tu ocena instytucji jest silnie spersonifikowana.

Instytucjami ocenianymi najwyżej przez Polaków były w czerwcu 2010 r.⁷¹ Państwowa Straż Pożarna, Wojsko Polskie i Policja. Dodatkowo fluktuacja ocen powyższych instytucji była relatywnie ograniczona. W tym samym badaniu pozytywnie ocenia działalność samorządu jako instytucji władzy publicznej 64% badanych. Negatywnie wypowiada się o nim jedna czwarta (26%). W badaniu z marca 2010 roku pozytywnie oceniało funkcjonowanie władz samorządowych 62% badanych, zaś negatywnie 27%⁷². Wskazania w przypadku samorządu są stabilne. Jeśli porównamy wyniki 16 paneli, obejmujących okres ponad czterech lat, zrealizowanych przez ten sam ośrodek badawczy i przy zastosowaniu tego samego narzędzia badawczego, to okaże się, że różnice wskazań pozytywnych oscylowały od 54% do 70%, zaś wskazań negatywnych od 18% do 30%. Analiza powyższych danych wskazuje, że pozytywną opinię na temat funkcjonowania samorządów miast i wsi wyrażała zawsze więcej niż połowa badanych, natomiast negatywną opinię artykułowała maksymalnie mniej niż jedna trzecia zapytanych.

Jeśli przyjrzymy się wynikom pomiaru z sierpnia 2010 roku (dobre oceny samorządu sygnalizuje 68% badanych, złe – 22%, 10% nie ma zdania w tej kwestii)⁷³ w kontekście zmiennych socjo- demograficznych respondentów to zauważymy, że działalność samorządu lepiej oceniają osoby młode niż w średnim wieku i starsze. Próbując zinterpretować wskazania poszczególnych grup wiekowych moglibyśmy się odnieść do cyklu życia, w którym znajdują się poszczególni badani. Osoby w młodym wieku mogą być zaabsorbowane nauką, poszukiwaniem pracy i awansem, aktywnością towarzyską i zakładaniem rodziny, stąd w spektrum ich zainteresowań zadania realizowane przez samorząd gminny mogą mieć ograniczony zasięg. On ulegnie intensyfikacji wtedy, kiedy jednostka zacznie korzystać z usług publicznych generowanych przez władze samorządowe: przedszkoli i żłobków, sieci szkół podstawowych, rozmaitego typu zasiłków i pomocy, szeroko rozumianych usług publicznych. Ta intensyfikacja będzie nie tylko skorelowana pozytywnie z wiekiem i cyklem rodzinnym

⁷¹ Ocena instytucji publicznych, CBOS, 85/2010.

⁷² Tamże.

⁷³ Oceny działalności parlamentu i władz samorządowych, CBOS, BS 112/2010.

respondenta, ale także z jego wolnym czasem, który wcześniej absorboowało podnoszenie kwalifikacji, zapewnienie rodzinie warunków do życia i stabilności finansowej. Relatywnie najgorsze z punktu widzenia samorządu wskazania dokonywane przez najstarszych respondentów moglibyśmy tłumaczyć zarówno przez pryzmat stosunku osób starszych do polityki jako takiej⁷⁴, ale także większych oczekiwań względem samorządu związanych z sytuacją rodzinną, zdrowotną, osobistą, jak i większą orientacją na kwestie lokalne.

Jeśli chodzi o miejsce zamieszkania, to mieszkańcy wsi oraz mieszkańcy średnich miast lepiej oceniają swoje władze samorządowe (71% wskazań pozytywnych) niż ma to miejsce wśród mieszkańców miast dużych i metropolii (w przypadku miast 101–500 tys. mieszkańców i miast 501 i więcej tysięcy mieszkańców wskazań pozytywnych jest zaledwie 65%). Najgorzej swoje władze lokalne oceniają mieszkańcy średnich miast, liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców. Biorąc pod uwagę możliwość kontroli władz lokalnych, ich zakorzenienie, zjawiska wyboru reprezentantów nie z grona kandydatów partyjnych, tylko z grona kandydatów znanych nam bezpośrednio, nie dziwią niższe wskazania akceptacji dla aktywności władz lokalnych dokonywane przez respondentów z dużych miast i metropolii. O upartyjnieniu, bądź instytucjonalizacji samorządu tam, gdzie bezpośredni kontakt z radnym i przedstawicielem najwyższej władzy w gminie jest praktycznie niemożliwy, przekonywaliśmy się w czasie każdych poprzednich wyborów samorządowych. „Etykieta” partii politycznej była podstawowym nośnikiem programu danego kandydata i stanowiła skrótowe określenie jego poglądów, setki billboardów i kampania budowana przez pryzmat przekazów medialnych. Przeciwnieństwem tego byłaby sytuacja na wsi, gdzie reprezentanci władzy lokalnej podlegają codziennej kontroli, gdzie „wszyscy wszystkich znają”, stąd też działania władzy niejako muszą być konstruowane przez pryzmat działania dla dobra wspólnego. Jeśli chodzi o gorsze oceny instytucji samorządu z perspektywy mieszkańców małych miast, to wydaje się, że interpretując te wskazania moglibyśmy się odnieść zarówno do sytuacji ekonomicznej i społecznej tego typu jednostek, ale także do zjawisk, które z punktu widzenia samorządu są jego patologiami. Te zjawiska na takim szczeblu będą widoczne: kwestia zatrudnienia czyjegoś krewnego oraz „ustawienia” przetargu będzie nosić znamiona intersubiektywnie

⁷⁴ K. Dojwa, *Osoby starsze jako wyborcy. Ujęcie socjologiczne*, [w:] M. Krzysztofik, D. Gruza (red.), *Osoby starsze wobec polityki. Rola osób starszych wobec kształtowania polityki*, Zielona Góra 2010, s. 15–29.

komunikowalnej, stąd też może to negatywnie rzutować na postrzeganie tamtejszych władz samorządowych przez mieszkańców⁷⁵.

Najgorzej działania samorządu jako instytucji oceniali rolnicy (63% wskazań pozytywnych), najlepiej: pracownicy usług oraz robotnicy (odpowiednio: 71 i 72%). Wśród osób nieaktywnych zawodowo największą liczbę wskazań pozytywnych artykułowali uczniowie i studenci (79%), następnie zaś gospodynie domowe (72%). Raczej nie dziwi relatywnie najniższa liczba wskazań pozytywnych wśród osób bezrobotnych (56%) – liczba miejsc pracy w dużej mierze zależy od aktywności samorządu gminnego, zaś kwestia zasiłku, aktywizacji lokalnego rynku pracy, kursów doszkalających – od samorządu powiatowego. Wydawać by się mogło, że pozytywne wskazania dotyczące funkcjonowania zdecentralizowanych władz powinni formułować głównie ci, którzy pracują w instytucjach publicznych. Tak nie jest – pracownicy instytucji państwowych i publicznych najrzadziej ze wszystkich innych kategorii osób zatrudnionych oceniają działania instytucji samorządowych pozytywnie (63%). Być może uzasadnieniem takich a nie innych wskazań byłyby kontakty z samorządami i ich pracownikami albo też dedukowana na bazie własnego miejsca pracy większa wiedza o funkcjonowaniu tego typu instytucji. Dochody nie są płaszczyzną różnicującą wskazania w dużym stopniu, bardziej widoczne jest to w przypadku subiektywnego określania własnej sytuacji materialnej – generalnie im jest ona gorsza, tym mniej wskazań pozytywnych.

Podsumowując, samorząd jest instytucją publiczną, która jest relatywnie pozytywnie oceniana przez społeczeństwo. Ten walor jest jeszcze bardziej widoczny, jeśli porównamy społeczny wizerunek posłów bądź senatorów. Zmienne socjodemograficzne nie różnicują wyraźnie wskazań respondentów.

Prestiż społeczny funkcji samorządowych

Kwestia szacunku społecznego, jakim obdarza się przedstawicieli rozmaitych profesji, bardzo często pojawiała się i pojawia się nadal w badaniach empirycznych. To, jakim poważaniem darzy społeczeństwo przedstawicieli poszczególnych profesji, jest istotne z punktu widzenia właściwego

⁷⁵ Syndromatyczny byłby tutaj dokument *Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*, LZG 410-19/2009, Delegatura NIK w Zielonej Górze, Zielona Góra 2010.

zarządzania rozmaitymi organizacjami, jak i z poziomu mezostrukturalnego w sytuacji, kiedy zawód jest jednym z najważniejszych czynników sytuujących jednostkę w przestrzeni społecznej. Problematyka zawodów i hierarchii prestiżu rozmaitych profesji pojawiała się w badaniach dużo wcześniej⁷⁶.

Z punktu widzenia oceny społecznej statusów związanych ze sprawowaniem władzy na różnych poziomach strukturalnych te badania nabierają dodatkowego znaczenia. Wysoki prestiż funkcji radnego czy burmistrza może być przecież interpretowany jako efektywność władzy lokalnej w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty i profesjonalizm sprawowania funkcji. Biorąc pod uwagę prestiż profesji, to syndromatyczne wydaje się być zajmowanie przez zawody i funkcje związane z polityką publiczną ostatnich miejsc w rankingach. Jak to wygląda w poszczególnych pomiarach? Wedle badania z 1996 roku⁷⁷, w którym respondenci mogli wybrać trzy zawody i określić je mianem darzonych dużym poważaniem, zawód polityka respondenci usytuowali na ostatniej pozycji rankingu. Tylko 3% badanych uznało, że to zawód o dużym poważaniu społecznym. Nie dziwi zatem zamykanie przez polityka rankingu dotyczącego pożytku społecznego płynącego z określonych zawodów. Tylko 1% badanych uważa, że jest to profesja ważna z punktu widzenia społeczeństwa, niemal nikt nie uważa polityka za profesję przysparzającą innym ludziom bezpośrednich korzyści. Inaczej będzie jednak, jeśli przyjrzymy się korzyściom materialnym wypływającym z tego zawodu – tu 15% badanych uważa, że ta funkcja wiążące się z dużymi gratyfikacjami materialnymi⁷⁸. Jeszcze bardziej widoczne będzie to w analogicznym badaniu z 2000 roku⁷⁹. Polityk, osoba sprawująca funkcje państwowe i samorządowe, to te kategorie, w których osiągnęte dochody są najwyższe. Zawody prawnicze, prezes, kierownik, dyrektor – te profesje zajmowały niższe pozycje. Częściowej interpretacji zaprezentowanych powyżej wyników dostarcza nam inne badanie, wedle którego najmniejszą liczbę wskazań dotyczących wysokiej uczciwości i rzetelności zawodowej otrzymują politycy, potem posłowie

⁷⁶ Por. m.in. H. Domański, Z. Skawiński, *Hierarchie prestiżu zawodów w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 1989, nr 1; H. Domański, *Klasy społeczne, grupy zawodowe, organizacje gospodarcze. Struktura społeczna w krajach rozwiniętego kapitalizmu*, Warszawa 1991; H. Domański, *Rola klasyfikacji zawodów w analizie struktury społecznej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985; H. Domański, Z. Sławiński, *Wzory prestiżu a struktura społeczna*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.

⁷⁷ *Spółeczne postrzeganie zawodów*, OBOP, 50/1996.

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ *Polacy o zawodach*, OBOP, 23/2000.

na Sejm, następnie urzędnicy państwowi wysokiego szczebla, a potem urzędnicy w urzędach gminnych i miejskich⁸⁰.

W badaniu z końca 2008⁸¹ roku analizuje się prestiż społeczny 33 różnych zawodów. Z punktu widzenia naszych rozważań skoncentrujemy się tylko na tych, które łączą się bezpośrednio z polityką lub samorządnością. Ostatnie miejsce w rankingu zajmuje działacz polityczny (19% darzy go dużym szacunkiem, 35% – średnim, zaś 40% małym szacunkiem). W roku 1999 ta profesja także znajdowała się na ostatnim miejscu rankingu⁸². Na kolejnej od dołu pozycji w 2008 roku sytuuje się poseł na Sejm RP (duży szacunek – 24%, średni – 35%, mały – 36%). Pozycję trzecią od dołu zajmuje radny gminy, który cieszy się dużym szacunkiem jednej trzeciej badanych (31%), średnim szacunkiem czterech na dziesięciu respondentów (43%), niskim – jednej piątej. Jeśli chodzi o radnego gminy, to nie obserwujemy wyraźnych zmian w jego społecznym wizerunku w stosunku do roku 1999. Wtedy 30% badanych uznawało tę funkcję za związaną z dużym szacunkiem, na średni szacunek wskazywało 47% badanych, zaś na niski 17% zapytanych. Obserwowalną zmianą, która zaszła w okresie niemal dekady, jest „awans” na wyższe pozycje w rankingu i w konsekwencji „wyrzucenie” radnego gminy, przez przedstawicieli takich zawodów, jak: robotnik budowlany niewykwalifikowany, właściciel małego sklepu oraz referent w biurze.

Nieco lepiej, jednak *sensu stricte* wcale nie pozytywnie, oceniano w 2008 roku funkcję starosty (duży szacunek – 38%, średni – 44%, mały – 11%), a także burmistrza (odpowiednio: 42%, 42% oraz 11%). Co jednak istotne, zarówno starosta (w 2008 r. 29 pozycja w liczącym 33 zawody rankingu), jak i burmistrz (pozycja 26), w rankingu z 1999 roku zajmowali lepsze pozycje. Burmistrz wskazaniami respondentów został usytuowany na 14 pozycji, zaś starosta na pozycji 17 (na 26). Duży szacunek dla burmistrza deklarowało w 1999 roku 44% badanych, średni – 40%, zaś niski – 10% zapytanych. Jeśli chodzi o starostę, to w 1999 roku osoby piastujące tę funkcję cieszyły się dużym szacunkiem 41% badanych. Tyle samo respondentów wskazywało, że taka godność wiąże się ze średnim poważaniem. Co dziewiąty badany (11%) artykułował, że łączy tę funkcję z niskim prestiżem⁸³.

⁸⁰ *Opinie o uczciwości i rzetelności zawodowej*, CBOS, 116/2000.

⁸¹ *Prestiż zawodów*, CBOS, BS 8/2009.

⁸² *Prestiż zawodów*, CBOS, 1999.

⁸³ Tamże.

Zakończenie

Pisząc o wizerunku społecznym polityków, instytucji publicznych, gremiów decyzyjnych z perspektywy public relations, bądź nawet marketingu politycznego, zwraca się uwagę na kwestię nie tyle właściwej pracy i aktywności, realizacji określonych funkcji, ale głównie na płaszczyznę komunikacyjną. Wizerunek premiera, rządu, poszczególnych ministrów i ministerstw czy prezydenta kreują nie tyle decyzje i działania, co raczej ich odbiór społeczny. A ów odbiór to w dużej mierze pochodna prezentacji medialnych. Współcześnie środki masowego przekazu posiadają co najmniej władzę równą tej, która spoczywa w rządzie bądź parlamencie⁸⁴, stąd też ich wpływ na procesy polityczne wydaje się być nie do przecenienia. Nie mniej musimy pamiętać o tym, że ten atrybut mediów ujawnia się głównie na płaszczyźnie ogólnonarodowej i dotyczy mediów masowych. Zainteresowanie takich mediów tym, co się dzieje w Polsce lokalnej i na szczeblu regionalnym, jest ograniczone. Stąd też miejsce owych kreatorów w gminie i w powiecie będą przejmować media lokalne. Biorąc pod uwagę pojawiające się kwestie powiązań i koherencji z władztwem lokalnym i lokalnymi elitami, ta władza może ulegać ograniczeniu⁸⁵. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym możliwość nieoficjalnego „partycypowania” w gronie podmiotów decyzyjnych będzie tu specyficzny charakter wspólnot lokalnych, w których „wszyscy wszystkich znają”. Stąd też z punktu widzenia działaczy samorządowych ich aktywność polityczna wiąże się nie tyle z dobrym *publicity* czy szerzej public relations, co z imperatywem tworzenia trwałych więzi z mieszkańcami terytorium, wywiązywaniem się z obietnic wyborczych, działaniem dla wspólnego dobra, realizacją celów wspólnotowych. Na poziomie gminy łatwo jest otrzymać „czerwoną kartkę” od wyborców, wszak głosowanie jest tajne. Być może dlatego rozmaite badania opinii publicznej pokazują relatywnie dobre oceny działania władz samorządowych i samorządów różnych szczebli. Ale w jaki sposób interpretować relatywnie niskie wskazania dotyczące prestiżu funkcji radnego, oceny kompetencji lokalnych włodarzy, elementów charakteryzujących ich jako specyficzną grupę? Sami radni wskazują, że powyższe oceny są pochodną niskiego szacunku dla ogółu

⁸⁴ J. Garlicki, *Społeczne determinanty zmian w postrzeganiu demokracji w trakcie procesu transformacji systemowej*, [w:] J. Garlicki (red.), *Społeczne uwarunkowania procesu transformacji systemowej w Polsce*, „Studia Politologiczne” 2007, Vol. 11, s. 11–41.

⁸⁵ K. Dojwa, *Pomiędzy „misją” a „rynkiem”*. Próba analizy znaczenia prasy lokalnej dla społeczności lokalnej, [w:] K. Pokorna-Ignatowicz, S. Michalczyk (red.), *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*, Kraków 2010, s. 34–48.

polityków, że wydarzenia mające miejsce na krajowej scenie politycznej kładą się cieniem na postrzeganiu lokalnych i regionalnych elit. Ale czy tylko taka interpretacja jest możliwa?

STRESZCZENIE

Restytuowana ponad dwadzieścia lat temu instytucja samorządu terytorialnego na stałe wpisała się w nasz ład społeczno – polityczny, mimo że jej znaczenie dostrzegali wówczas tylko nieliczni. Polacy akceptują zmiany, które zaszły w przeciągu dwóch dekad w ich miejscu zamieszkania i dostrzegają pozytywne aspekty aktywności władz lokalnych. Samorząd jest instytucją władzy publicznej, która jest relatywnie pozytywnie oceniana, mimo że badani dość sceptycznie podchodzą do wyborów i relatywnie często chcą wymiany lokalnych elit. Elity polityczne a także samorządowcy nie cieszą się dużym szacunkiem społecznym.

Katarzyna Dojwa

LOCAL GOVERNMENT AND LOCAL AUTHORITIES AS SEEN BY THE PUBLIC. CERTAIN SOCIOLOGICAL ASPECTS

This (above or title) institution, reconstituted over twenty years ago, has become a permanent phenomenon within our socio-political life, although its significance has been observed by just a few. Poles (polish society) accept the changes that have taken place over the course of those two decades around their neighborhoods and are able to see (observe) the positive outcome of local management's activities. Polish local government is relatively well-assessed despite the fact that those surveyed are quite skeptical about local elections and relatively want to change local authorities. The political elite, together with local government activists are not highly respected in Poland.

Sebastian Kozłowski

Samorządowa wspólnota terytorialna – innowacja negatywna transformacji ustrojowej w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

*transformacja systemowa, innowacja, wspólnota lokalna,
więź społeczna, samorząd terytorialny, dewiacja*

STUDIA I ANALIZY

Znany, XIX-wieczny badacz problematyki budowania demokracji i samorządności, Charles Alexis de Tocqueville w znakomitym dziele *O demokracji w Ameryce* stwierdził: „Społeczność gminna pojawia się więc u wszystkich ludów, niezależnie od ich zwyczajów i praw. Człowiek stworzył monarchię i ustanowił republiki, gmina zaś zdaje się pochodzić wprost od Boga. O ile jednak gminy istnieją od czasu pojawienia się człowieka, swobody gminne są zjawiskiem rzadkim i kruchym¹”.

To właśnie delikatny charakter takiej „naturalnej” gminy w oczach Autora stwarza pole do naruszenia jej istoty działania i przekształcania tego organizmu w twór sztuczny, wypaczony. Specyfika niewielkich społeczności o charakterze lokalnym, funkcjonujących w sferze dbałości o tzw. małą ojczyznę w konfrontacji z mechanizmami strukturalnymi silnego (rozwijającego się na poziomie centralnym) państwa, zdaje się nie dawać większych szans na wykazanie się owej szczególnej wspólnoty terytorialnej. Wyraz temu przekonaniu daje de Tocqueville dodając do swych rozważań: „Trudność zachowania niezawisłości gminy, zamiast maleć, rośnie w miarę cywilizowania się narodów. Społeczeństwo bardziej cywilizowane niełatwo toleruje praktykowanie swobód gminnych, buntuje się przeciw wynikającym z nich nadużyciom i przestaje wierzyć w sukces eksperymentu, nie doczekawszy jego ostatecznych rezultatów. Swobody

¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134.