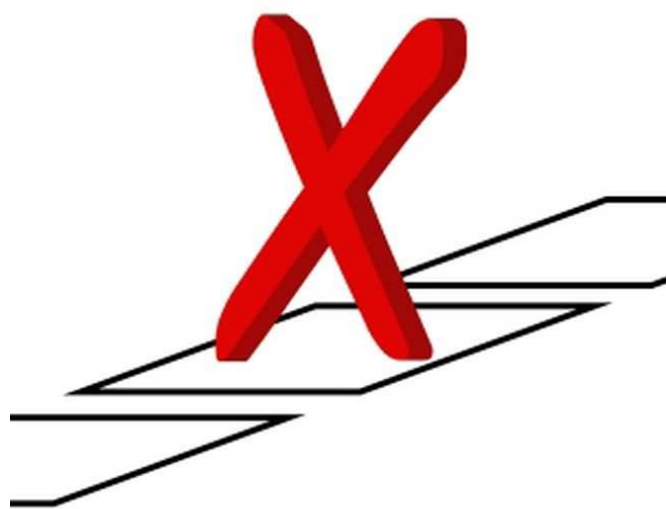


*Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku,  
w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej?*

*Sukces? Porażka? Normalność?*

**RAPORT Z BADAŃ**



(Streszczenie)

Kraków, maj 2011 r.

Celem raportu była ocena kondycji polskiego samorządu w 20 lat po reformie ustrojowej. Do kluczowych obszarów badawczych należy zaliczyć:

- 1) Obraz samorządu terytorialnego w Polsce w wyniku wyborów w 2006 i 2010 roku
- 2) Stopień „upartyjnienia” samorządów
- 3) Lokalne wzory aktywności społecznej i samorządowej na tle wyborów w 2006 i 2010 roku
- 4) Wpływ krajowej debaty publicznej na działania lokalnych społeczności i podział władzy w samorządzie

W odniesieniu do szczebla samorządu terytorialnego przyjęto gminę jako jednostkę analizy. Wybór poziomu administracyjnego ma tutaj ogromne znaczenie: innymi prawami rządzą się wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a innymi do rad gmin. Warto dodać tutaj jeszcze jedną zmienną, jaką jest wielkość gminy. Przyjęta perspektywa badawcza obejmuje poziom gminnego samorządu w wyborach do rad oraz na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Metodologia:

**Etap I.** Analiza danych zastanych (*desk research*) pochodzących z Państwowej Komisji Wyborczej z elementami techniki „drażenia danych”.

**Etap II.** Analiza *studiów przypadków* w wybranych gminach na terenie całej Polski.

Porównywano następujące dane liczbowe z lat 2006 i 2010:

- Liczbę uprawnionych do głosowania (w 2010 wzrost w gminach do 20 tys. mieszkańców oraz większych, niewielki spadek w miastach na prawach powiatu)

- Frekwencję wyborczą (wyższa w roku 2010, najwyższa w województwach świętokrzyskim i, w poprzednich wyborach w mazowieckim; najniższa w opolskim w obu przypadkach)

Wybory	2006 rok		2010 rok	
	I tura	II tura	I tura	II tura
Dolnośląskie	44,7%	38,7%	45,2%	34,8%
Kujawsko-pomorskie	43,2%	35,9%	45%	36,9%
Lubelskie	48,5%	43,1%	49,9%	39,6%
Lubuskie	45,7%	41,1%	46%	39,3%
Łódzkie	45,6%	35,4%	46,5%	30,4%
Małopolskie	46,1%	41,1%	48,5%	37,1%
Mazowieckie	50,5%	46,4%	50,9%	39,9%
Opolskie	39,3%	32,7%	40,9%	30,1%
Podkarpackie	48,6%	42,5%	50,7%	40,9%
Podlaskie	45,8%	38,3%	47,9%	39,2%
Pomorskie	46,9%	41,7%	46,7%	40,5%
Śląskie	39,9%	32,3%	42,9%	29,4%
Świętokrzyskie	50,3%	42,5%	53,5%	41,2%
Warmińsko-mazurskie	46,3%	39,6%	47,5%	41,1%
Wielkopolskie	47,1%	38,6%	47,1%	31,5%
Zachodniopomorskie	45,6%	39,1%	46%	33%

\*wyróżniono województwa o najwyższej frekwencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

- Ilość głosów nieważnych i przyczyny nieważności (niewielki spadek w roku 2010, ponad 12% głosów nieważnych w wyborach do sejmików wojewódzkich, utrzymująca się tendencja: im wyższy szczebel władzy samorządowej tym więcej głosów nieważnych)

- Liczbę kandydatów (2006: więcej startujących, mniej wybranych; 2010 mniej startujących, nieco więcej wybranych)
- Wyniki wyborów ze względu na płeć (ok. 4% wzrost liczby mandatów na wszystkich poziomach samorządu dla kobiet w 2010 roku)

## Wnioski z badania

Analiza wyników wyborów do samorządów lokalnych w 2006 i 2010 roku na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej wskazuje na kilka charakterystycznych cech polskiej demokracji lokalnej. Poniżej prezentujemy skrótowe zestawienie tych wskaźników, które w sposób najbardziej dobitny opisują polski samorząd w 20-lecie od jego restytucji. Dodać tu należy, że analiza dokonana została w podziale na 3 kategorie gmin ze względu na wielkość mierzoną liczbą mieszkańców. Wyniki wyborów samorządowych analizowane były zatem osobno dla gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, pow. 20 tys. mieszkańców i gmin miejskich na prawach powiatu (czyli duże miasta). Analiza wskazuje na to, że:

### Najważniejsze obserwacje

- ⇒ Frekwencja w wyborach samorządowych jest stale na poziomie nie przekraczającym połowy uprawnionych do głosowania. W 2010 r. osiągnęła ona wskaźnik 47% w I turze i 35% w II turze. Cztery lata wcześniej frekwencja kształtowała się odpowiednio na poziomie 46% i 40%. W tym miejscu podkreślić należy, że w obu analizowanych latach frekwencja była wyższa niż 20 lat wcześniej, podczas pierwszych w pełni demokratycznych wyborów do samorządu terytorialnego – wynosiła ona wtedy niewiele ponad 42% wszystkich uprawnionych do głosowania.

- ⇒ Władze uchwałodawcze i wykonawcze zdominowane są przez mężczyzn – dotyczy to wszystkich kategorii analizowanych gmin. W 2010 r. stanowili oni ok. 80% w 2006 r. i max 76% w 2010 r. radnych we wszystkich kategoriach gmin. Odnotowano niewielki wzrost liczby kobiet w radach gmin oraz niewielki wzrost liczby kobiet na stanowiskach władz wykonawczych w wyniku wyborów w 2010 r. w stosunku do 2006 r.
- ⇒ Zauważono niski udział ludzi młodych we władzach samorządowych zarówno w 2006, jak i 2010 r. Ich udział w ogólnej liczbie radnych kształtował się na poziomie 2% w gminach do i pow. 20 tys. mieszkańców oraz 3% w miastach na prawach powiatu dla przedziału wiekowego 18-25 lat.
- ⇒ Statystyczny radny to najczęściej mężczyzna w wieku 45-60 lat. Średnia wieku kandydatów na radnych wynosi ok. 52 lat.
- ⇒ Statystyczny wójt, burmistrz, prezydent jest mężczyzną w wieku 45-52 lata.
- ⇒ Statystyczny wójt, burmistrz i prezydent to osoba z wyższym wykształceniem. Dotyczy to 85% wójtów, 93% burmistrzów i 97% prezydentów miast.
- ⇒ Nieco spada udział kandydatów niezależnych oraz startujących z list komitetów obywatelskich w wyborach do rad gmin; spadek ten nie dotyczy miast na prawach powiatu. Warto tu przypomnieć, że 20 lat wcześniej *gros* kandydatów wywodziło się z Komitetów Obywatelskich „Solidarność” oraz lokalnych komitetów wyborczych. W wyborach w 1990 r. ich udział w ogólnej liczbie uzyskanych wtedy mandatów stanowił łącznie prawie 78%. Taki udział niezależnych komitetów i kandydatów charakterystyczny jest w wyborach samorządowych w 2010 r. dla gmin liczących do 20 tys. mieszkańców.
- ⇒ W wyborach w 2010 r. potwierdza się silna pozycja PSL w radach gmin i organach wykonawczych w gminach do 20 tys. mieszkańców. W 2010 r. udział radnych popieranych przez PSL wynosi 13% w tej kategorii gmin.
- ⇒ W 2010 r. nastąpił wzrost udziału kandydatów Platformy Obywatelskiej (zarówno startujących, jak i wybranych) w wyborach do rad gmin i organów wykonawczych.

PO zwiększyła swoje udziały w radach gmin pow. 20 tys. mieszkańców (o 7 pkt. proc. w 2010 r.) i miastach na prawach powiatu (tu wzrost wyniósł 6 pkt. proc.).

- ⇒ Urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta zdecydowanie częściej obejmowali kandydaci bezpartyjni zarówno w 2006 r., jak i 2010 r. Ich udział kształtował się na poziomie 70-80% w obu analizowanych latach.
- ⇒ Mimo powyższego nastąpił jednak nieznaczny wzrost liczby kandydatów partyjnych wybranych na urząd wójta, burmistrza w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców i gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Przyrost ten był w granicach nieco powyżej 1 pkt. proc.
- ⇒ W przypadku miast na prawach powiatu spadła liczba prezydentów popieranych przez partie polityczne. Spadek ten był w granicach prawie 2 pkt. proc. w stosunku do 2006 r.
- ⇒ Wyniki wyborów w 2010 r. potwierdzają wysoki odsetek powtórnych wyborów kandydatów w wyborach władz wykonawczych (największy w przypadku prezydentów miast). I tak w ostatnich wyborach wyborcy zaufali ponownie 76% prezydentom miast, 72% wójtom i 68% burmistrzom.
- ⇒ Najbardziej „upartyjnione” województwa to: łódzkie, lubelskie, mazowieckie.
- ⇒ Najmniej „upartyjnione” województwa to: śląskie, pomorskie.
- ⇒ W większości województw nastąpiła nieznaczna zmiana w kierunku większego „upartyjnienia” rad gmin (tj. nastąpił wzrost liczby wybranych kandydatów partyjnych do rad gmin).

### Upartyjnienie samorządu a jego funkcjonowanie

Należy stwierdzić, że **samorząd terytorialny na poziomie gmin działa sprawnie**. Przyczyną tego stanu jest fakt, iż mamy tu do czynienia z ustabilizowaną sytuacją, gdyż jeśli chodzi o profil samorządu, nie odnotowano znaczących zmian w charakterystyce kadr samorządowych

między wyborami w 2006 i 2010 r. Typowy reprezentant władzy wykonawczej w samorządzie terytorialnym to najczęściej mężczyzna (ponad 90% pełniących ten urząd), w wieku 50-51 lat i z wykształceniem wyższym (dotyczy to ponad 85% wszystkich wójtów i ponad 90% burmistrzów i prezydentów miast). Przedstawiciel rady gminy to najczęściej mężczyzna (ok. 76%) w wieku 45-60 lat. Co znamienne, to w 2010 roku statystyczny radny jest o 4 lata starszy niż ten wybrany w wyborach w 2006 roku. Oznaczać to może, że wyborcy preferują osoby ustabilizowane życiowo i z dużym doświadczeniem.

Niestety, analiza wyników badań wskazuje, że **udział kobiet w polskim samorządzie terytorialnym jest** po 20 latach dość **niski**, żeby nie powiedzieć niezadowolający. Wprawdzie w wyniku ostatnich wyborów samorządowych udział kobiet w radach gmin i władzach wykonawczych nieznacznie wzrósł (o ok. 3-4 pkt. procentowe), jednakże kształtuje się on na poziomie 22-26% w przypadku rad gmin i 7-9% w przypadku władz wykonawczych.

**Gminne kadry samorządowe charakteryzuje stosunkowo duża niezależność** i wysoka powtarzalność wyboru (zwłaszcza władz wykonawczych). Zdecydowana większość wójtów (ok. 80%), burmistrzów (ponad 80%) i prezydentów miast (ponad 60%) nie należy do żadnej partii politycznej lub też nie kandyduje z list partii politycznych. Ponownie wyborcy w 2010 roku wybrali ok. 70% urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz ok. 40% radnych na kolejną kadencję.

Istotne w tej analizie jest też to, że **samorząd terytorialny na poziomie gmin charakteryzuje duży stopień stabilizacji władzy wykonawczej**, co przekładać się może na poczucie zadowolenia mieszkańców z tego, co dzieje się w ich gminie. Potwierdzają to badania CBOS z 2010 roku, które pokazują, że w ciągu ostatnich 8 lat w lokalnych społecznościach w istotnym stopniu wzrosło zadowolenie z zachodzących zmian w ich otoczeniu. Po raz pierwszy od 20 lat liczba osób, które uważają, że mają wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu przewyższyła liczbę tych, które uważają, że nie mają na to żadnego wpływu. Można na obie te informacje spojrzeć w ten sposób, że respondenci CBOS doceniają zmiany w swoim otoczeniu, które zapewne zachodzą dzięki dobremu wykorzystaniu funduszy unijnych oraz umiejętności władz samorządowych (szczególnie wykonawczych), które potrafią pozyskać i efektywnie wykorzystać te fundusze. Być może ta satysfakcja z jakości zarządzania przekłada się na poczucie własnego wpływu na wszystko to, co dzieje się w gminie. Można zatem powiedzieć, że po 20 latach od przeprowadzenia reformy samorządowej wyrosła w Polsce stabilna grupa ludzi, którzy potrafią zarządzać sprawami wspólnoty samorządowej i cieszą się wysokim poziomem akceptacji wśród swoich współobywateli.

Przeprowadzone badania wskazały na **brak silnej zależności pomiędzy stopniem „upartyjnienia” a aktywnością obywatelską mieszkańców oraz poziomem jakości życia w gminie**. Stopień „upartyjnienia” samorządu w bardzo małym stopniu wpływa na aktywność

obywatelską w gminach do 20 tysięcy mieszkańców, natomiast w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców stopień „upartyjnienia” oddziałuje na postawy i opinie mieszkańców badanych gmin. Obecność „wielkiej polityki” wszędzie postrzegana była raczej, jako czynnik przeszkadzający w porozumiewaniu się społeczności lokalnych z władzą samorządową lub była elementem nieistotnym. Z analiz jakościowych wynika, że inne czynniki decydują o aktywizacji mieszkańców w gminach. Są to przede wszystkim: lokalne wzory współpracy między władzą wykonawczą a mieszkańcami gminy (przyjęte sposoby sprawowania władzy, obecność silnego lidera w postaci wójta i uprawiany przez niego styl zarządzania i komunikowania się ze społeczeństwem) oraz tradycje działalności społecznej w gminie (lokalna kultura polityczna i utrwalone postawy samorządowe). Czynniki te znacząco wpływają na ocenę współpracy między mieszkańcami a władzą samorządową oraz deklarowane w wypowiedziach poczucie zaangażowania w sprawy gminy.

Natomiast oddziaływanie partii politycznych na samorząd jest najsilniej widoczne w okresie kampanii wyborczej. Po wyborach funkcjonowanie partii w lokalnych społecznościach rządzi się swoimi prawami, **przynależność do partii przedstawicieli władz samorządowych schodzi na dalszy plan w obliczu rozwiązywania spraw ważnych dla danej gminy (społeczności)**. Przynależność do danej partii politycznej ma stosunkowo również niewielki wpływ na relacje między władzą wykonawczą a uchwałodawczą w samorządzie gminnym. Jeśli dochodzi do sytuacji konfliktowych, to raczej na polu konfliktu interesów poszczególnych dzielnic, sołectw, bądź grup społecznych, które reprezentują radni, bądź też personalnych konfliktów w relacji wójt/burmistrz/prezydent a rada gminy. Opcja polityczna organu wykonawczego ma znaczenie na początku kształtowania się relacji, tuż po wyborach. Po pewnym czasie normalizuje się na tyle, że o panujących relacjach można mówić w kategoriach współdziałania.

Reasumując należy stwierdzić w odpowiedzi na zadane w tytule badań pytanie, że **projekt pod tytułem samorząd terytorialny w 20-lecie swego istnienia zdał egzamin dojrzałości**. Funkcjonuje normalnie, osiąga w wielu przypadkach sukcesy, ale też jego funkcjonowanie wskazuje na konieczność dokonania pewnych istotnych korekt. Usprawnienie tego mechanizmu życia publicznego w Polsce ma zasadnicze znaczenie dla potęgowania efektów płynących z wykorzystywania tego sukcesu, jakim jest udany i sprawnie funkcjonujący mechanizm samorządności lokalnej. Pamiętać należy, by dbać o większą reprezentatywność mieszkańców, oczyścić debatę publiczną z retoryki konfliktu, zredefiniować rolę i zadania rad gmin, wreszcie – oddać gminy mieszkańcom, czyli w większym niż dotąd stopniu powodować, aby interesowali się oni sprawami wspólnoty i działać na jej rzecz.