

# BILANS KADENCJI 2010-2014

w świetle wyników wyborów samorządowych

## NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

Opracowanie: Cezary Trutkowski

Anna Kurniewicz

### Spis treści

<b>WYNIKI WYBORÓW w świetle STATYSTYK.....</b>	<b>2</b>
FREKWENCJA WYBORCZA w wyborach lokalnych 2014.....	2
GŁOSY NIEWAŻNE.....	2
WYBORY BEZALTERNATYWNE.....	3
KTO KANDYDOWAŁ? .....	3
ROLA PARTII POLITYCZNYCH .....	4
STABILNOŚĆ NA STANOWISKU LIDERA .....	5
<b>WYNIKI BADANIA „BILANS KADENCJI” .....</b>	<b>6</b>
CHARAKTERYSTYKA RESPONDENTÓW .....	7
DOŚWIADCZENIA OSTATNIEJ KADENCJI .....	8
PRIORYTETY ROZWOJOWE I WYZNACZNIKI SUKCESU JST .....	9
<b>DETERMINANTY WYNIKU WYBORCZEGO .....</b>	<b>11</b>

## WYNIKI WYBORÓW w świetle STATYSTYK<sup>1</sup>

### FREKWENCJA WYBORCZA w wyborach lokalnych 2014

Uśrednione wyniki frekwencji wyborczej w skali całego kraju pokazują, że kolejny raz **do wyborów poszła mniej niż połowa Polaków** uprawnionych do głosowania. Należy przy tym jednak zauważyć, że frekwencja wyborcza była nieznacznie wyższa niż cztery lata temu: w 2014 r. kształtowała się na poziomie 47,4% w pierwszej turze i 39,97% w drugiej turze, podczas gdy w 2010 r. było to odpowiednio 47,32% i 35,31%. Spadek frekwencji między turami wyborów w 2014 r. był zatem prawie dwukrotnie niższy niż w 2010 r. Podobnie jak w poprzednich wyborach samorządowych najwyższą frekwencję zanotowano w województwie świętokrzyskim (53% w pierwszej turze), a najniższą w województwie opolskim (42% w pierwszej turze). Największy spadek odsetka kart wydanych do głosowania w pierwszej turze, o 1,8 pkt. proc., dotyczył województwa zachodniopomorskiego, najwyższy wzrost – województwa łódzkiego (o 1,6 pkt. proc.).

Wybory samorządowe 2014 r. ponownie pokazały, że jeden z najważniejszych wskaźników aktywności politycznej – frekwencja wyborcza – jest silnie związany z wielkością gminy. Kierunek tej zależności dla wyborów samorządowych jest przy tym odwrotny niż w przypadku wyborów ogólnokrajowych – **im mniejsza jednostka samorządowa, tym więcej mieszkańców bierze udział w głosowaniu**. Wskazuje to na **szczególnie wartość samorządności w mniejszych społecznościach lokalnych**. Różnica w średniej frekwencji między gminami do 5 tys. mieszkańców, a osiągniętymi najniższy wynik gminami od 100 do 500 tys. mieszkańców, wyniosła 17,7 pkt. proc. Zgodnie z tymi prawidłowościami, najwyższą średnią frekwencję wyborczą zanotowano w gminach wiejskich (55%), najniższą zaś – generalnie w miastach na prawach powiatu (41%). Dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich wyniosła ona odpowiednio 48% i 51%. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest nieznaczny wzrost frekwencji w największych miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców), co w literaturze określane jest jako „syndrom miasta stołecznego” (w największych miastach, a szczególnie w stolicy, kampania wyborcza prowadzona jest szczególnie intensywnie, co przekłada się na zwiększoną aktywizację polityczną mieszkańców, którzy chętniej decydują się na odwiedzenie lokali wyborczych).

### GŁOSY NIEWAŻNE

W skali kraju, w wyborach samorządowych na wszystkich szczeblach oddano 9,76% głosów nieważnych (w 2010 r. było to 7,89%). Podobnie jak w poprzednich latach, wartość tego wskaźnika w wyraźny sposób zależy od typu wybieranego organu władzy samorządowej – **im większy dystans władzy samorządowej od obywatela tym więcej głosów nieważnych**.

<sup>1</sup> Podstawą tej części analiz są oficjalne wyniki wyborów samorządowych pochodzące z Państwowej Komisji Wyborczej. Ze względu na istniejące w tym momencie braki pewnych zestawień dla roku 2014 oraz skąpy i podstawowy charakter dostępnych danych, możliwość zachowania pełnej porównywalności wyników w ujęciu dynamicznym oraz kompletność analiz, jest ograniczona.

W 2014 r. w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast stwierdzono 2,14% głosów nieważnych, w wyborach do rad gmin i miast na prawach powiatu – 5,16%, w wyborach do rad powiatu – 16,67%. Najwyższy odsetek głosów nieważnych oddano w wyborach do sejmików wojewódzkich – 17,93%. **W porównaniu do 2010 r. można zaobserwować wzrost udziału głosów nieważnych w odniesieniu do wszystkich kategorii wyborów.** Szczególnie znaczące różnice wystąpiły w przypadku wyborów do **rad powiatowych i sejmików wojewódzkich** (wzrost o odpowiednio 8,49 pkt. proc. i 5,87 pkt. proc.).

Analiza przyczyn obserwowanego zjawiska jest utrudniona ze względu na obowiązujące regulacje. Przepisy uchwalonego w 2011 roku Kodeksu Wyborczego nie przewidują bowiem podawania w protokołach z prac obwodowych komisji wyborczych przyczyn nieważności głosów (za wyjątkiem wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Analiza porównawcza wyborów do gminnych organów wykonawczych z 2006, 2010 i 2014 r., pod kątem wyróżnianych przez PKW kategorii głosów nieważnych, wskazuje na pewną stabilność procentowego udziału poszczególnych kategorii. Najczęstszą przyczyną unieważnienia kart wyborczych jest niepostawienie na karcie znaku „x” (71,04% w 2006 r., 65,23% w 2010 r., 67,30% w 2014 r.). Na drugim miejscu znajduje się postawienie zbyt wielu znaków „x” (24,80% w 2006 r., 28,05% w 2010 r., 26,00% w 2014 r.). Karty unieważnione ze względu na inne przyczyny stanowiły 4,16% w 2006 r., 6,72% w 2010 r. i 6,70% w 2014 r. W roku 2014 w stosunku do roku 2010 zauważalny jest niewielki wzrost głosów unieważnionych z powodu oddania pustej karty – o 2,07 pkt. proc. przy spadku udziału kategorii „postawienie zbyt wielu znaków „x”” – o 2,05 pkt. proc.

## WYBORY BEZALTERNATYWNE

W 2014 r. w 9,6% gmin zgłoszono wyłącznie jednego kandydata na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta. Był to **spadek o 2,6% w stosunku do roku 2010**. Najliczniejszą kategorię gmin z wyborami bezalternatywnymi stanowiły gminy miejskie. Zjawisko to dotyczyło 17,2% jednostek tego typu<sup>2</sup>. W gminach wiejskich odsetek ten wyniósł 12,3%, a w miejsko-wiejskich niecały 1%. We wszystkich miastach na prawach powiatu wyborcy mogli głosować na więcej niż jednego kandydata.

W układzie regionalnym najwięcej gmin, w których głosowano na wyłącznie jednego kandydata, ponownie zanotowano w województwie wielkopolskim, chociaż na przestrzeni czterech lat nastąpił spadek odsetka takich jednostek - z 19% do 15%. Szczególnie interesująco prezentuje się sytuacja w województwie podlaskim, w którym, w porównaniu z rokiem 2010, procent gmin z wyborami bezalternatywnymi zmalał w sposób zdecydowany (z 14% do 1%). Duże spadki odnotowały też województwa: dolnośląskie (z 9% na 5%) i lubuskie (z 15% na 6%). Zauważyć należy także, że w żadnym z pozostałych województw nie nastąpił wyraźny wzrost skali omawianego zjawiska. W wyróżniających się pod tym względem województwach: śląskim oraz zachodnio-pomorskim wskaźnik ten zwiększył się o zaledwie 2%.

## KTO KANDYDOWAŁ?

Wybory 2014 r. były pierwszymi wyborami samorządowymi, w których obowiązywały przepisy ustawy kwotowej, gwarantujące, że na liście kandydatów w wyborach do sejmików wojewódzkich, rad powiatów i rad miast na prawach powiatu musi znaleźć się co najmniej 35% przedstawicieli

<sup>2</sup> Wśród 239 gmin miejskich w 41 gminach zgłoszono wyłącznie jednego kandydata

jednej płci. **Nowe regulacje wpłynęły na rekordową obecność kobiet na listach wyborczych.** W wyborach do sejmików wojewódzkich stanowiły one 44% wszystkich kandydatów (wzrost o 14 pkt. proc w porównaniu z 2010 r.), w wyborach do rad powiatów – 45% (wzrost o 16 pkt. proc.) w wyborach do rad gmin – 35% (wzrost o 3 pkt. proc.), w tym w wyborach do rad miast na prawach powiatu – 44%. Wzrósł także udział kobiet na listach kandydatów do gminnych organów wykonawczych z 14 % w 2010 r. do 16% w 2014 r. Najwięcej kobiet ubiegało się o stanowisko wójta (17%), najmniej – prezydenta (14%).

Znaczny wzrost liczby kobiet kandydujących w wyborach samorządowych, **nie przełożył się jednak w istotny sposób na zwiększenie liczby zdobytych przez nie mandatów.** Władze uchwałodawcze i wykonawcze wciąż zdominowane są przez mężczyzn – dotyczy to wyborów do wszystkich organów samorządu. Przykładowo, w sejmikach wojewódzkich kobiety zajmują obecnie 23% miejsc (tyle samo co w 2010 r.).

Niewielkie jedynie zmiany nastąpiły w przypadku mandatów władz wykonawczych: odsetek kobiet prezydentów wzrósł z 7% w 2010 r. do 11% w 2014 r., kobiet na stanowisku wójta przybyło 2% (9% w 2010 r., 11% w 2014), a wśród burmistrzów kobiet jest obecnie 10% (co stanowi niewielki wzrost w stosunku do roku 2010 - 9%). Udział kobiet we władzach wykonawczych nie różnicuje się znacząco w zależności od typu jednostki gminnej. Można natomiast zauważyć znaczące różnice w jednostkach różnej wielkości: najwięcej kobiet objęło mandaty prezydenckie (w 40% miast pow. 500 tys. mieszkańców), podczas gdy w miastach od 100 do 500 tys. mieszkańców odsetek ten wynosi zaledwie 6%.

## ROLA PARTII POLITYCZNYCH

Wybory 2014 r. nie zmieniły znacząco obrazu zaangażowania partii politycznych w wybory do poszczególnych organów samorządu. Wciąż wyraźnie rysuje się tendencja, **że im wyższy szczebel władz samorządowych tym większy udział kandydatów startujących z list komitetów partyjnych.** W sejmikach wojewódzkich przedstawiciele komitetów wyborczych partii politycznych lub koalicji partii stanowili 74% wszystkich ubiegających się o mandat. W radach powiatów odsetek ten wyniósł 53%, a w wyborach do rad gmin 31%.

W sejmikach wojewódzkich swoich kandydatów wystawiło 13 partii politycznych lub koalicji partii, z czego na cztery największe partie ogólnopolskie (PiS, PO, PSL i SLD) przypadało 67% ogółu kandydatów partyjnych. Te cztery ugrupowania podzieliły też między siebie prawie wszystkie dostępne w województwach mandaty (96%) – pozostałe 4% obsadziły komitety niepartyjne. Najwyższy odsetek radnych niepartyjnych można odnotować w sejmiku województwa opolskiego (choć tak jak we wszystkich pozostałych sejmikach stanowią oni tam grupę mniejszościową - 23%). Stosunkowo wysoki odsetek radnych niepartyjnych zauważyć można także w sejmiku województwa dolnośląskiego (11%) i województwa śląskiego (9%).

W wyborach do rad powiatów listy kandydatów zgłosiło 11 partii politycznych lub koalicji partii. Najwięcej kandydatów partyjnych startowało z listy PiS (33%), na drugim miejscu znalazło się PSL (24%), a na trzecim i czwartym, odpowiednio PO (21%) i SLD (19%). Komitety partyjne zwyciężyły (otrzymały najwięcej głosów) ogółem w 80% powiatów – w 81% powiatów ziemskich i w 72% powiatów grodzkich.

Na poziomie wyborów do rad gmin swoich kandydatów zgłosiło aż 19 ogólnopolskich komitetów partyjnych (w tym PiS 36%, PSL 27%, SLD 16% i PO 14%). Cztery lata wcześniej było ich tylko 6.

**Wzrost liczby komitetów partyjnych nie przełożył się jednak na większy odsetek kandydatów partyjnych wśród ogółu startujących.** W 2014 r., w porównaniu z 2010 r. zauważalny jest nawet spadek tego odsetka – niewielki w gminach do 20 tys. mieszkańców (z 28% w 2010 r. do 26% w 2014 r.) i bardziej znaczący w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (z 43% w 2010 r. do 34% w 2014 r.). Stosunek liczby kandydatów partyjnych do kandydatów niezależnych nieznacznie wzrósł tylko w grupie miast na prawach powiatu (z 52% w 2010 r. do 53% w 2014 r.). Na podstawie tych danych widać także wyraźnie, że **partie polityczne ustępują pola komitetom lokalnym głównie w mniejszych gminach.**

Podobną prawidłowość obserwować można w przypadku wyborów wójtów / burmistrzów / prezydentów miast. W małych gminach (do 5 tys. mieszkańców) odsetek kandydatów wystawianych przez komitety niepartyjne utrzymuje się na wysokim poziomie (ok. 74%), w większych zaś (pow. 100 tys. mieszkańców), podobnie jak w 2010 roku wyniósł nieco ponad 46% (po wyraźnym spadku między 2002 a 2006 r. - z 60% do 40%). Najwyższy udział startujących z list partyjnych można odnotować wśród kandydatów na prezydentów (niemal 50%). Za wyjątkiem miast największych (pow. 500 tys. mieszkańców), we wszystkich klasach wielkości gmin odsetek kandydatów partyjnych jest wyższy wśród startujących niż wybranych.

**Porównując wyniki wyborów z 2010 i 2014 r. trudno wysnuć wnioski o umacnianiu się pozycji partii politycznych na szczeblu władz gminnych.** Świadczy o tym przede wszystkim prawie niezmienny odsetek bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów. Podobnie jak cztery lata temu najwięcej liderów partyjnych jest wśród prezydentów miast (38,3% w 2010 i 37,7% w 2014 r.). Wśród wójtów odsetek ten wynosi odpowiednio 19,2% w 2010 i 17,9% w 2014 a wśród burmistrzów 16,2% w 2010 i 17,1% w 2014.

## **STABILNOŚĆ NA STANOWISKU LIDERA**

Wyniki wyborów w 2014 r. **wskazują na stosunkowo wysoki odsetek powtórnych wyborów liderów władz wykonawczych.** Mieszkańcy zaufali ponownie 61% prezydentów miast (sytuacja, w której lider kandydował i przegrywał wybory dotyczyła 32% miast prezydenckich). W ujęciu dynamicznym **zauważalny jest jednak spadek liczby prezydentów osiągających sukces w kolejnych wyborach.** W 2010 r. odsetek ten kształtował się bowiem na poziomie 76%.

Warto zauważyć, że wśród prezydentów polskich miast wybranych w 2014 r. 63% pełni swój urząd od co najmniej dwóch kadencji. Wyniki wskazują przy tym, że wielokadencyjni liderzy częściej wybierani są w pierwszej turze wyborów. Prezydenci, którzy wcześniej nie piastowali tego stanowiska, stanowili ponad 50% zwycięzców po dwóch turach i tylko 9% zwycięzców po jednej turze.

## WYNIKI BADANIA „BILANS KADENCJI”

Bilans Kadencji 2010-2014 jest unikalnym, ogólnopolskim badaniem, które służy pozyskaniu wiedzy na temat sposobu postrzegania **przez lokalnych liderów** działań samorządów w ostatnich czterech latach. Zestawienie różnorodnych doświadczeń, ocen i opinii dotyczących szerokiego spektrum spraw lokalnych, sposobów kształtowania polityk publicznych, sukcesów i porażek jednostki samorządowej oraz jej relacji z otoczeniem, nie tylko samo w sobie jest wartościowym materiałem diagnostycznym, ale stanowi też punkt wyjścia do identyfikacji czynników, które:

- **decydują o sukcesie bądź porażce władz w wyborach samorządowych**
- **mogą wpływać na osiągniętą w nich frekwencję.**

W tym sensie, badanie wskazuje konkretne obszary działań związanych z szeroko pojętym funkcjonowaniem samorządu, które mają największe pozytywne oddziaływanie na realny wynik wyborczy.

Badanie zrealizowano techniką **CAWI** (ang. *Computer Assisted Web Interview*), za pomocą kwestionariusza kierowanego do konkretnych odbiorców. W jego ramach zastosowano dobór wyczerpujący tzn. ankietę wysłano **do liderów wszystkich jednostek samorządowych szczebla gminnego w Polsce**. Wykorzystano przy tym dwie bazy danych: bazę teleadresową Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz bazę adresów e-mail liderów gminnych będącą w posiadaniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

W sumie otrzymano 551 ankiet wypełnionych w całości i 264 ankiety wypełnione częściowo. Po eliminacji z bazy danych kwestionariuszy otrzymanych z tych samych jednostek i uzupełnieniu informacji statystycznych w przypadku ankiet niepełnych pozostało w niej **627 unikalnych ankiet** odpowiadających 627 jednostkom samorządowym. W grupie tej znalazło się: **28 z miast na prawach powiatu, 69 z gmin miejskich, 146 z miejsko-wiejskich oraz 384 z wiejskich**, co w znacznym stopniu odpowiada rozkładowi typów JST w populacji.

Docelową, zakładaną grupą respondentów byli **liderzy polityczni** JST, czyli w zależności od gminy: **wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci** (w/b/p). Cel ten w dużej mierze udało się zrealizować – przywódcy gminni stanowią **60,5%** wszystkich respondentów, a wliczając ich zastępców omawiany udział sięga 66,5%. Dodatkowo wśród pozostałych respondentów **4,8% posiadało doświadczenie lidarskie** wynikające z piastowania tego stanowiska w przeszłości.

Uzyskana w badaniu stosunkowo niska stopa zwrotu kwestionariuszy może budzić wątpliwości, co do możliwości wnioskowania na ich podstawie o populacji generalnej. Zestawienie wybranych wyników z danymi pochodzącymi z innych badań<sup>3</sup> **nie uwidocznilo jednak znaczących różnic**. O dokładności pomiaru świadczą także porównania między strukturą populacji, a strukturą próby dokonane przy wykorzystaniu danych Banku Danych Lokalnych GUS. Ich przedmiotem były następujące kategorie: typ JST, wielkość mierzona liczbą mieszkańców oraz rozmieszczenie terytorialne gmin w układzie wojewódzkim.

<sup>3</sup> Chodzi przede wszystkim o Barometr Rozwoju Instytucjonalnego przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Badanie zrealizowano metodą CAWI, stosując dobór wyczerpujący. W odniesieniu do jednostek gminnych osiągnięto w nim stopę zwrotu na poziomie 74,3% (1843 jednostki).

Poniżej zaprezentowano najważniejsze wnioski i obserwacje sformułowane na podstawie **analizy wypełnionych kwestionariuszy**. Analizy te zostały uzupełnione o wnioski płynące z zestawienia uzyskanych danych z wynikami wyborów samorządowych 2014.

## CHARAKTERYSTYKA RESPONDENTÓW

Przynajmniej połowa liderów zadeklarowała **staż pracy** w samorządzie wynoszący **16 lat**<sup>4</sup>. Analiza relacji między doświadczeniem władzy (liczba kadencji), a doświadczeniem działalności w samorządzie pokazuje, że **im dłużej funkcjonuje w Polsce samorząd, tym więcej wśród jego władz osób z doświadczeniem w strukturach samorządowych**, nie ograniczającym się wyłącznie do pełnienia funkcji liderek. **Doświadczenie dłuższe niż liczba piastowanych kadencji ma 52,5% w/b/p** (50,3% w gminach wiejskich, 51,8% w miejsko-wiejskich i 63,2% w miejskich).

**Wielokadencyjność liderów** jest najczęściej obserwowana w **gminach wiejskich**. 78,9% wójtów piastuje swoją funkcję dłużej niż przez jedną kadencję, a **14,7% pełni ją od sześciu lub więcej kadencji** (dla gmin miejsko-wiejskich i miejskich odsetek ten wynosi odpowiednio: 7,20% i 4,10%). Warto przy tym podkreślić, że jedynie 11,3% liderów pełni swą funkcję od sześciu kadencji.

Zdecydowana większość liderów (87%) to mężczyźni, w wieku powyżej 45 lat, legitymujący się wykształceniem wyższym lub podyplomowym (9% respondentów w tej grupie zadeklarowało posiadanie wykształcenia niższego niż magisterskie).

W kontekście czynników potencjalnie wpływających na cechy przywódcze liderów samorządowych warto zwrócić uwagę na sposób postrzegania przez nich relacji społecznych na terenie gminy oraz poziom deklarowanego społecznego zaufania. W przekonaniu liderów w **relacjach pomiędzy ludźmi** na terenie gminy najczęściej „przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne” (40,7%). Przedstawiciele 26,8% jednostek byli skłonni uznać, że w ich gminie „przeważa nieufność, ostrożność i interes prywatny”, a 32,5% liderów nie miało na ten temat zdania.

Mierząc poziom zaufania społecznego zastosowano dwa pytania kwestionariuszowe: „w jakim stopniu zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem „**większości ludzi można ufać?**” oraz „w jakim stopniu zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem w „**postępowaniu z innymi ludźmi należy zachować ostrożność?**”. W przypadku obu pytań rozkład procentowy odpowiedzi był podobny, co wyklucza tezę o przewadze postaw cechujących się nieufnością nad postawami zaufania. Z pierwszym stwierdzeniem zgodziło się **87,3%** liderów (odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”), z drugim – **83%**. Można zatem stwierdzić, że w opinii liderów **większości ludzi można ufać, ale równocześnie należy przy tym zachować pewną ostrożność**. W odniesieniu do kwestii związanych z poziomem zaufania społecznego nie obserwuje się znaczących różnic między typami gmin. Wyniki te obrazują typową dla społeczeństwa polskiego, warunkowaną historycznie, specyfikę postrzegania relacji społecznych i niejednoznaczność miar zaufania stosowanych w badaniach społecznych. Można je interpretować w kategoriach wysokiego potencjału do współpracy realizowanej w oswojonym, bezpiecznym środowisku. Szczególnego znaczenia w tym kontekście nabierają konsekwentne wysiłki zmierzające do budowy tożsamości lokalnej i wzmacniania mechanizmów współpracy w ramach utrwalonych wspólnot.

---

<sup>4</sup> Mediana wskazań

## DOŚWIADCZENIA OSTATNIEJ KADENCJI

Zdecydowana większość respondentów (ze wszystkich typów jednostek) **bardzo dobrze** ocenia swoją gminę jako **miejsce do życia**. Opinia o wysokiej jakości życia w środowisku lokalnym jest istotnie statystycznie powiązana z przekonaniem o przewadze w relacjach społecznych poczucia solidarności i dbałości o dobro wspólne.

Istnieje też związek pomiędzy opinią o jakości życia i postrzeganiem relacji społecznych, a subiektywnie przewidywanym efektem wyborczym. W gminach najlepiej ocenianych pod względem jakości życia prawdopodobieństwo tego, że dojdzie do drugiej tury wyborów samorządowych było, zdaniem respondentów, **najmniejsze**. Podobnie w odniesieniu do relacji społecznych, przy czym w tym przypadku zależność jest w znacznej mierze liniowa: im większe deklarowane prawdopodobieństwo drugiej tury, tym częściej, w opiniach badanych, w relacjach społecznych przeważała nieufność, ostrożność i interes prywatny.

Analizy wskazują na **dużą deklarowaną satysfakcję samorządowców z własnej działalności**. Świadczą o tym bardzo dobre (samo)oceny działalności władz samorządowych oraz przekonanie o wysokim stopniu realizacji pierwotnych (formułowanych na początku kadencji) zamierzeń (zarówno w przypadku ocen liderów jak i nie-liderów). Satysfakcja z działalności jest największa w przypadku najbardziej „osiadłych” przywódców, sprawujących swoją funkcję przez 6 lub więcej kadencji.

Zgodnie z deklaracjami badanych, **największe pozytywne zmiany w jednostkach samorządu terytorialnego w czasie ostatniej kadencji** można zaobserwować w odniesieniu do: wyglądu miejscowości, dostępności placów zabaw dla dzieci, jakości i stanu dróg i ulic, wyposażenia publicznych placówek oświatowych, stanu technicznego infrastruktury oświatowej, estetyki budynków użyteczności publicznej, pozyskiwania środków z UE oraz gospodarki odpadami. Dla wymienionych obszarów odsetek odpowiedzi „zmieniło się na lepsze” wyniósł powyżej 80%.

W kwestiach związanych z **otwartością władz gminnych na współpracę** – takich, jak: współpraca z innymi JST lub współpraca z mieszkańcami, sytuacja poprawiła się (w opiniach respondentów) w (odpowiednio) 59,9% i 68,1% jednostek.

Wśród obszarów, które zdaniem największej grupy respondentów **nie uległy zmianie lub zmieniły się na gorsze**, wymieniano: działalność instytucji opieki społecznej, jakość transportu publicznego, sytuację na rynku pracy, dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej, dostępność mieszkań komunalnych i dostęp do lekarzy specjalistów (oceniany pozytywnie tylko przez 12,9% respondentów). **Warto zwrócić uwagę na przewagę wśród tych obszarów sfer, na które wpływ władz samorządowych jest ograniczony.**

Wśród największych **trudności związanych z bieżącym zarządzaniem** jednostką samorządową respondenci wymieniają przede wszystkim kwestie związane z finansami: **brak adekwatnego finansowania zadań zleconych** (61,6% wskazań) oraz **niewystarczające dochody własne** (58,4% wskazań). Na trzecim miejscu znajduje się **niestabilność przepisów prawa i zmieniające się regulacje** (50,6% wskazań). Pozostałe kategorie (tj. prawne ograniczenia decyzyjności w niektórych dziedzinach, nadmiar obciążeń związanych z wydatkowaniem środków unijnych, niekorzystne zjawiska zachodzące w skali makrospołecznej, bierność obywateli itd.) nie są generalnie postrzegane jako bariery dla sprawnego zarządzania. W odniesieniu do klas wielkości JST niewystarczające dochody własne są najbardziej dotkliwe w gminach najmniejszych (do 5 tys. mieszkańców). W



przypadku braku adekwatnego finansowania zadań zleconych rozkład w poszczególnych klasach jest bardziej zrównoważony.

W opinii respondentów, spośród różnych decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym w trakcie ostatniej kadencji, największy wpływ na działalność władz samorządowych miały: reforma śmieciowa (67,0% wskazań), nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia JST (40,2% wskazań), „6-latki w szkołach” (22,2% wskazań) oraz nowa perspektywa finansowa UE (21,3% wskazań).

Interesującą kwestią jest **partycypowanie jednostek gminnych w wydatkach inwestycyjnych powiatów**. Środki na ten cel (więcej niż raz) przekazywało 77,7% jednostek (najwięcej w gminach średniej wielkości – Od 20 do 100 tys. mieszkańców).

Spśród elementów wpływających na poziom **rozwoju instytucjonalnego** i usprawniających zarządzanie gminą największy odsetek jednostek posiada **strategię rozwoju** (81,6%), na drugim miejscu znalazł się **kodeks etyki pracowników samorządowych** (63,0%). Najniższe odsetki (i tak zawyżane przez miasta na prawach powiatu) występują w odniesieniu do systemu zarządzania jakością ISO (20,6%) oraz systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym wspartym na ISO (10,7%). Odpowiedź „żadne z powyższych” zaznaczyło 1,7% respondentów.

W ramach rozwoju instytucjonalnego **samoocenę metodą PRI, CAF lub za pomocą innego systematycznego narzędzia** (najczęściej kontroli zarządczej) dokonywało 45,6% jednostek. Zgodnie z deklaracjami respondentów większość jednostek (54,4%) nie przeprowadziła jednak w przeciągu 4 lat żadnej formalnej samooceny (!). Na tym tle pozytywnie wyróżniają się miasta na prawach powiatu – tylko 32% z nich praktykowało zarządzanie bez weryfikacji jego efektywności.

## PRIORYTETY ROZWOJOWE I WYZNACZNIKI SUKCESU JST

W opinii respondentów, **dziedzinami wymagającymi szczególnego wsparcia** w ich jednostkach samorządowych są: **oświata i opieka przedszkolna** (65,2% wskazań) oraz **infrastruktura drogowa** (64,3% wskazań). Na trzecim miejscu znalazły się kwestie związane z budową wodociągów i kanalizacji (45,1% wskazań). W odpowiedziach na to pytanie występują **wyraźne różnice** pomiędzy typami gmin – we wszystkich trzech obszarach tak zdefiniowanych potrzeb największy odsetek wskazań zanotowano w przypadku gmin wiejskich (podczas gdy w gminach miejskich częściej wskazywano na priorytety związane z polityką społeczną).

W świetle przytoczonych powyżej przekonań liderów nie powinno zaskakiwać, że **priorytetem rozwojowym** władz w ostatniej kadencji były w zdecydowanej większości **inwestycje infrastrukturalne** (86,4% wskazań). Na kolejnych pozycjach znalazły się: podnoszenie jakości usług publicznych/komunalnych (31,3% wskazań), stabilizacja budżetu gminy (24,2% wskazań), sprawy społeczne<sup>5</sup> (16,6%), aktywizacja społeczna mieszkańców (15,8%), bieżące zarządzanie, czy wreszcie po prostu reagowanie na pojawiające się problemy (15,2%). Rozkład odpowiedzi jest zróżnicowany pomiędzy typami jednostek, chociaż inwestycje **infrastrukturalne w każdej analizowanej grupie znajdują się na pierwszy miejscu**. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich stosunkowo częściej, jako priorytet, wskazywane było bieżące zarządzanie (co, przynajmniej w części tych jednostek, świadczyć może o braku sprecyzowanych priorytetów rozwojowych). W gminach wiejskich było ono postrzegane jako ważniejsze niż aktywizacja społeczna mieszkańców, która z kolei w miastach na prawach powiatu znalazła się na trzeciej pozycji.

<sup>5</sup> W tym kontekście warto zauważyć, że kartę dużej rodziny (lub adekwatny program) przyjęło 61,9% badanych jednostek

**Skala inwestycji infrastrukturalnych jest dla większości respondentów najważniejszym wyznacznikiem sukcesu gminy** (71,3% wskazań). Warto zauważyć, że najmniej wskazań jako miernik sukcesu gminy otrzymały kategorie: zaangażowanie mieszkańców w planowanie i kształtowanie rozwoju społecznego (14,5% wskazań) oraz społeczna integracja mieszkańców (12,1%). Kategorie te nieco częściej wybierane były w grupie liderów czyli po wyłączeniu odpowiedzi innych grup respondentów), uzyskując wtedy odpowiednio 17,4% i 15,2% wskazań.

Wyraźna większość respondentów jest przekonana o **dużym wpływie mieszkańców** na decyzje podejmowane przez władze gminne. Przekonanie o dużym wpływie, w sposób istotny statystycznie, przekłada się na **mniejsze** przewidywane prawdopodobieństwo organizacji drugiej tury w wyborów. Jednocześnie waga nadawana **aktywizacji społecznej mieszkańców** (największa w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców) jest jedyną kategorią wyraźnie różnicującą priorytety rozwojowe gmin różnej wielkości.

Przeprowadzane w gminach **konsultacje społeczne** dotyczyły przede wszystkim **dokumentów strategicznych**, realizowało je 68,7% jednostek, oraz **planów zagospodarowania przestrzennego**, które realizowało 67,1% jednostek. Konsultacje dotyczące ogólnego budżetu zorganizowało tylko 21,9% gmin.

Analiza **relacji między priorytetami działalności władz, a przewidywanym prawdopodobieństwem organizacji drugiej tury wyborów** pokazuje, że **małe** zakładane prawdopodobieństwo drugiej tury występuje w przypadku priorytetów dających widoczne dla mieszkańców rezultaty (podnoszenie jakości usług, inwestycje infrastrukturalne, inwestycje w sprawy społeczne, integracja mieszkańców). Równocześnie, jest ono **wyższe** w przypadku przyjmowania priorytetów, których efekty są trudniej bezpośrednio dostrzegalne dla członków lokalnej społeczności (stabilizacja budżetu, bieżące zarządzanie).

Analiza **stylu przywództwa** lokalnych liderów pozwala na wyróżnienie **dwóch wyrazistych kategorii przywódców**: (1) liderów dążących do rozwiązywania problemów wspólnie z mieszkańcami i otwartych na korzystanie z zasobów zewnętrznych (innych niż publiczne zasoby lokalne) oraz (2) silnych, czasem populistycznych wódatarzy, którzy chętniej realizują interesy większości niż poszukują szerokiego konsensusu. Dane wskazują, że pierwsza grupa jest liczniejsza (ok. 32% badanych), druga zaś stosunkowo niewielka (ok. 9% respondentów). Odpowiedzi pozostałych badanych nie tworzyły wyraźnego wzorca.

W badaniu weryfikowano **opinie na temat funkcjonowania rad**. Zgodnie z deklaracjami badanych:

- w 91% ogółu jednostek rada gminy/miasta na ogół popiera wnioski zgłaszane przez w/b/p. Popieranie wniosków w/b/p wiąże się z mniejszym zakładanym prawdopodobieństwem drugiej tury wyborów.
- w 49,3% jednostek w radzie gminy istnieją grupy reprezentujące przeciwstawne interesy (dotyczy to w największym stopniu dużych jednostek). Istnienie przeciwstawnych interesów przekłada się na większe przewidywane prawdopodobieństwo drugiej tury wyborów. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że **nawet w tych jednostkach, w których zadeklarowano istnienie w radzie grup reprezentujących przeciwstawne interesy w 82% przypadków potwierdzono, że radni na ogół popierają wnioski zgłaszane przez w/b/p.**
- w większości gmin (71,3%) obrady rady nie są burzliwe i nie wywołują szczególnych emocji (burzliwe obrady mają miejsce częściej w większych jednostkach). Konfliktowe obrady (będące zapewne wyrazem występujących podziałów politycznych) zmniejszają częstotliwość popierania przez radnych wniosków zgłaszanych przez w/b/p – jednak nawet w przypadku

takich jednostek 82% respondentów przyznało, że wnioski lidera są przez radnych na ogół akceptowane. Warto także zauważyć, że przy braku konfliktów, w opinii respondentów, maleje prawdopodobieństwo drugiej tury.

- w 66,5% gmin większość radnych ma wystarczające kompetencje do pełnienia swojej funkcji (kompetencje radnych są podobnie oceniane w różnych jednostkach). Wysokie kompetencje radnych przekładają się na mniejsze prawdopodobieństwo drugiej tury.

W opinii respondentów, **radni gminni** przy podejmowaniu decyzji dotyczących funkcjonowania JST częściej kierują się: **dobrem ogółu mieszkańców** niż interesami grupy wyborców, **perspektywicznym rozwojem gminy/miasta** niż podnoszeniem własnej popularności i zwiększaniem szans wyborczych, **reprezentacją interesów mieszkańców gminy** niż reprezentacją interesów swojej partii politycznej.

Przy czym, wybór tych kierunków działań jest częstszy w gminach, w których dominuje przekonanie o znacznym poparciu radnych dla wniosków zgłaszanych przez w/b/p oraz o braku antagonizmów i konfliktów w radzie.

**Ocena pracy rady wiąże się z oceną relacji społecznych na terenie gminy.** Jest ona zasadniczo lepsza tam, gdzie w relacjach społecznych przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne.

## DETERMINANTY WYNIKU WYBORCZEGO

Analiza zjawiska reelekcji dotychczasowych liderów wśród JST objętych badaniem wskazuje na **zjawisko umacniania się na stanowisku wraz ze wzrostem doświadczenia na czele władz wykonawczych** w gminie (mierzonego liczbą kadencji). Przywódcy pełniący swoją funkcję przez pięć lub sześć kadencji wygrywali w wyborach prawie dwukrotnie częściej niż ich mniej doświadczeni odpowiednicy. Wyraźnie rysuje się też **negatywny związek między szansą reelekcji, a osiąganą frekwencją wyborczą**. Niższa frekwencja sprzyja dotychczasowym liderom. Można przypuszczać, że mieszkańcy częściej idą do wyborów by wyrazić sprzeciw niż uznanie w stosunku do sposobu zarządzania ich JST. Odsetek liderów, którym wyborcy zaufali ponownie jest przy tym najwyższy w miastach na prawach powiatu i gminach wiejskich.

Wyniki badania ankietowego generalnie wskazywały na wysoką (samo)ocenę samorządowców w kontekście prowadzonych przez nich działań. Dalsze analizy pokazały, że istnieje związek między tą oceną a rezultatami wyborów: **im gorsza była, dokonywana przez lidera, ocena funkcjonowania władz lokalnych tym rzadziej lider był ponownie wybierany w I turze** (a także tym częściej przegrywał w II turze). Jednocześnie nie stwierdzono występowania zależności pomiędzy tą oceną a zarejestrowaną frekwencją wyborczą w I turze.

Spośród wielu wymienionych możliwych priorytetów działalności władz samorządowych w ostatniej kadencji<sup>6</sup> tylko jeden okazał się mieć istotny związek z rezultatem wyborczym. Otóż **w tych JST, w których wśród priorytetów działalności władz w ostatniej kadencji wybierano „stabilizację budżetu**

<sup>6</sup> Wśród nich znalazły się: inwestycje infrastrukturalne, sprawy społeczne (np. rozwiązywanie problemów mieszkańców, integracja mieszkańców), bieżące zarządzanie, reagowanie na pojawiające się problemy, podnoszenie jakości usług publicznych/komunalnych oraz inne, ważne lokalnie sprawy.

**gminy/miasta” częściej dochodziło do zmiany na stanowisku lidera** (w badaniu na ten priorytet wskazywali wóldarze z 24,4% gmin), przy czym zmiana ta często dokonywała się już w I turze. Interpretując tę zależność należy mieć na uwadze, że jednostki zmuszone do stabilizacji budżetu to gminy, które respondenci znacznie częściej określali jako „raczej biedne” lub „bardzo biedne”. Należy także podkreślić przy tym oczywistą zależność pomiędzy ogólną opinią o warunkach życia w gminie, a szansą reelekcji – **w tych jednostkach, w których jakość życia oceniana była lepiej częściej dochodziło do zwycięstwa dotychczasowego wójta, burmistrza lub prezidenta już w I turze.**

W kwestionariuszu poproszono badanych liderów o ocenę wpływu działań podejmowanych w minionej kadencji na lokalne warunki życia. W tym celu wykorzystano trzydzieści cztery wskaźniki odnoszące się do większości aspektów funkcjonalnych polskich JST. Pięć z nich okazało się mieć istotny związek z rezultatem wyborczym. Dotyczyły one oceny sytuacji na rynku pracy, lokalnych dróg (jakości i stanu infrastruktury drogowej oraz bezpieczeństwa na drogach), lokalnej infrastruktury kanalizacyjnej i postrzegania stanu współpracy władz samorządowych z mieszkańcami. We wszystkich tych przypadkach **lepsze oceny tych elementów związane były z sukcesem wyborczym dotychczasowego lidera.** W przypadku prezentowanych przez liderów ocen innych czynników (takich jak np. oceny stanu środowiska naturalnego, polityki oświatowej, działalności instytucji opieki społecznej, pracy urzędników, działalności instytucji kultury, czy stanu lokalnego bezpieczeństwa) nie odnotowano zależności z wynikiem wyborczym.

Oprócz czynników związanych z priorytetami i efektami zarządzania na poziomie lokalnym, kolejna grupa determinant wyniku wyborczego dotyczy relacji występujących zarówno pomiędzy organami władzy samorządowej jak i w obrębie samej społeczności.

Dane wskazują, że rezultat wyborów jest zależny od częstości występowania konfliktów w organach władzy samorządowej. Zestawienie uzyskanych wyników badania z wynikami wyborów sygnalizuje bowiem, że **w tych JST, w których zdiagnozowano bardziej konfliktowe relacje, zdecydowanie częściej dochodziło do utraty stanowiska przez lidera już w I turze wyborów.** Zachowaniu ciągłości władzy nie służy także upolitycznienie działalności lokalnych ciał przedstawicielskich. **W JST gdzie, zgodnie z deklaracjami, większą rolę w pracach rad odgrywają interesy partyjne, szanse na reelekcję lidera maleją.**

Istotnym elementem oddziałującym na rezultaty wyborów był również charakter lokalnych relacji społecznych, a w zasadzie ocena tych relacji dokonywana przez respondentów. Wyraźnie częściej można bowiem mówić o sukcesie wyborczym dotychczasowego przywódcy w tych jednostkach samorządowych, w których „przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne”, niż tam gdzie dominuje „nieufność, ostrożność i interes prywatny”. Może to świadczyć o znaczeniu działań, które służą wzmocnieniu integracji i budowie lokalnego kapitału społecznego.

Analiza wyników badania objęła także identyfikację czynników wpływających na **stwierdzoną w 2014 roku frekwencją wyborczą**<sup>7</sup>. W odniesieniu do efektów kadencji, można odnotować istnienie negatywnych zależności między poziomem uczestnictwa mieszkańców w I turze wyborów a oceną zmian w sześciu sferach działań władz samorządowych. Wśród nich znajdują się wskaźniki dotyczące

---

<sup>7</sup> Analizę związków pomiędzy wynikami badania a frekwencją wyborczą w 2014 r. przeprowadzono głównie w odniesieniu do zagregowanych danych obrazujących poziom uczestnictwa w I turze wyborów. W tym celu wyodrębniliśmy (metodą zawiasów Turkey’a) cztery grupy – odpowiadające kolejnym kwartylom frekwencji: I (do 38,45%), II (38,46-44,23%), III (44,24%-49,51%).

sytuacji na rynku pracy, jakości transportu publicznego, klimatu inwestycyjnego, dostępności mieszkań komunalnych, wyglądu miejscowości oraz stanu technicznego infrastruktury oświatowej. **Zależności te można interpretować w kategoriach aktywizacji elektoratu w sytuacji niezadowolenia z lokalnych warunków życia.** Wniosek odnoszący się do relacji pomiędzy negatywnymi ocenami różnych aspektów funkcjonalnych JST a mobilizacją wyborczą znajduje też potwierdzenie w analizie danych odnoszących się do zgeneralizowanej oceny lokalnej jakości życia. **W JST, w których była ona gorzej oceniana przez liderów, odnotowano wyższą frekwencję wyborczą.**

Kolejnym przeanalizowanym aspektem był **związek pomiędzy frekwencją wyborczą a podejmowaniem przez jednostki samorządowe inicjatyw służących włączaniu obywateli w kształtowanie polityk publicznych.** W wielu polskich gminach wzrasta świadomość znaczenia partycypacji mieszkańców w lokalnych procesach decyzyjnych. Spośród dziewięciu zaprezentowanych w ankiecie działań potencjalnie budujących partycypacyjny model lokalnego zarządzania, w przypadku sześciu stwierdzono występowanie zróżnicowania ze względu na poziom frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych. Są to realizacja badań opinii publicznej na reprezentatywnej próbie, badań satysfakcji/opinii klientów gminnych jednostek organizacyjnych, badań satysfakcji klientów Urzędu Miasta/Gminy, budżetu obywatelskiego, konsultacji społecznych dotyczących dokumentów strategicznych przyjmowanych w gminie oraz planów zagospodarowania przestrzennego. **W przypadku żadnego z tych działań nie odnotowano jednak zależności pozytywnej** – wyniki badania nie umożliwiają sformułowania wniosku o dobroczynnym wpływie tych aktywności na aktywizację wyborczą mieszkańców. Przeciwnie, dane wskazują, że w gminach charakteryzujących się wysoką frekwencją wyborczą, działania te są rzadsze niż w gminach, w których uczestnictwo mieszkańców w wyborach jest na niskim poziomie.

Szczególnie warto podkreślić **fakt braku oddziaływania realizacji budżetu obywatelskiego na zwiększenie frekwencji.** Jest to o tyle zaskakujące, że samorządy w których realizowano budżet obywatelski to jednostki częściej oceniane przez swych liderów jako miejsca, w których przeważa poczucie solidarności i dbałość o dobro wspólne. Analiza danych wskazuje, że zróżnicowanie frekwencji wyborczej pomiędzy JST, w których realizowano i nie realizowano budżetu obywatelskiego **związane jest z ogólną sytuacją tych jednostek.** O ile w jednostkach, w których warunki życia oceniono negatywnie zróżnicowanie okazało się nieistotne statystycznie, o tyle w jednostkach ocenianych lepiej miało już znaczenie. Można zatem wysnuć wniosek, że realizacja budżetu obywatelskiego nie oddziałuje na frekwencję wyborczą w jednostkach borykających się z dużymi problemami (tych, które były negatywnie oceniane przez liderów jako miejsca do życia). W innych jednostkach (lepiej ocenianych) zróżnicowanie frekwencji pomiędzy samorządami, które realizowały budżet obywatelski i takimi, które go nie realizowały jest już istotne – zależność ta jest jednak nadal negatywna. Świadczyć to może o tym, że także w jednostkach odnoszących sukces działania typu budżet obywatelski nie znajdują uznania (bądź nie spotykają się z zainteresowaniem) szerszych grup wyborców. Wyjaśnienia determinantów frekwencji wyborczej, na obecnym etapie obywatelskiego rozwoju społeczeństwa polskiego, upatrywać należy zatem w działaniach samorządu nakierowanych na podnoszenie jakości życia mieszkańców, a nie bezpośrednio w podejmowaniu (lub ich braku) inicjatyw konsultacyjnych.