



KATARZYNA MACIEJEWSKA-MIESZKOWSKA

University of Warmia and Mazury  
in Olsztyn, Poland

ORCID iD: [orcid.org/0000-0003-1623-8788](https://orcid.org/0000-0003-1623-8788)

## OCENA SPOŁECZNA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

## SOCIAL ASSESSMENT OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES IN POLAND

## ABSTRACT

In the context of the upcoming local government elections, the issue of a role and importance of local government authorities in Poland is increasingly being raised in a public debate. This discussion is particularly due to the low social evaluation of actions of successive governments, the lack of trust in political parties and the integrity of politicians, as well as the low voter turnout. Opinions of the society regarding the recognition of individual local government bodies, the assessment of their activities and the attitude to local elections are the reflection of trends in the development of social awareness in the field of local democracy. The aim of the article is to indicate the main trends in the social perception of local government authorities in terms of their electoral participation in 2014 and 2018. The main hypothesis is that the level of personalization of local government bodies influences their perception by citizens. In order to verify the hypothesis, the following research methods were used: comparative, descriptive and analysis of existing data.

## STRESZCZENIE

W kontekście zbliżających się wyborów samorządowych coraz częściej podejmowana jest w debacie publicznej kwestia roli i znaczenia władz samorządowych w Polsce. Dyskusja ta wynika w szczególności z niskiej oceny społecznej działań kolejnych rządów, braku zaufania do partii politycznych i uczciwości polityków, a także niskiej frekwencji wyborczej. Opinie społeczeństwa na temat rozpoznawalności poszczególnych organów samorządowych, oceny ich działalności i stosunku do wyborów samorządowych ukazują tendencje w rozwoju świadomości społecznej w zakresie demokracji lokalnej. Celem artykułu jest wskazanie głównych nurtów w percepcji społecznej władz samorządowych w aspekcie ich partycypacji wyborczej w 2014 i 2018 r. Jako hipotezę główną przyjęto: poziom spersonalizowania organów samorządowych wpływa na ich postrzeganie przez obywateli. W celu zweryfikowania postawionej hipotezy zastosowano metodę porównawczą, opisową i analizę danych zastanych.

**KEYWORDS:** *local government, local elections, public opinion, Poland, local democracy*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *władza samorządowa, wybory samorządowe, opinia publiczna, Polska, demokracja lokalna*

## WPROWADZENIE

Z analiz Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), przeprowadzanych przez blisko 30 lat, wynika, że większość Polaków niezmiennie wskazuje demokrację jako system przewyższający w sensie pozytywnym inne formy rządów. W latach 1992-2021 opinie taką wyraziło od 52% (1992 r.) do 76% (2018 r.) ankietowanych. W 2021 r. tego zdania było 68% respondentów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że aprobata dla tej formy rządów nie jest jednoznaczna z pozytywną oceną funkcjonowania demokracji w Polsce. W tej kwestii od 1993 r. zdania Polaków są wyraźnie podzielone, gdyż *w kolejnych badaniach (...) dawali wyraz swojemu rozczarowaniu funkcjonowaniem demokracji w naszym kraju, a odsetek zadowolonych nigdy nie przekraczał 50%* (Komunikat 57/2021, s. 8). Ponadto w okresie od 2018 do 2020 r., kiedy w sondażach dominowały oceny pozytywne na temat stanu demokracji w Polsce, przewaga osób zadowolonych nad niezadowolonymi była niewielka i wahała się od 2 do 5 punktów procentowych. Należy też zauważyć, że niska ocena poziomu demokracji w Polsce koreluje, na przestrzeni lat, z postrzeganiem i oceną działań takich instytucji i organów władz państwowych jak parlament, kolejne rządy, a także partii politycznych i ich liderów.

Mając na uwadze powyższe istotne jest scharakteryzowanie stosunku Polaków do władz samorządowych, gdyż to na poziomie relacji z nimi kształtuje się w formie bezpośredniej świadomość i zaangażowanie obywateli w kwestie publiczne. Przekładają się one także na ocenę funkcjonowania demokracji i formowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Wśród wyznaczników poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wymienia się zaangażowanie obywateli w życie społeczne i polityczne w ramach społeczności lokalnych oraz znajomość zasad regulujących działanie i kompetencje struktur władz samorządowych. Wyrazem tego zaangażowania jest m.in. udział w wyborach samorządowych, zainteresowanie działaniami władz samorządowych i ich rozpoznawalność. Opinie i działania społeczeństwa w powyższych kwestiach ukazują tendencje w rozwoju świadomości społecznej w zakresie demokracji lokalnej. Celem artykułu jest wskazanie głównych nurtów w percepcji społecznej (Ratlewska 2013, s. 160, Skarżyńska 1995, s. 67). władz samorządowych w aspekcie ich partycypacji wyborczej w 2014 i 2018 r. Jako hipotezę główną

przyjęto: poziom spersonalizowania organów samorządowych wpływa na ich postrzeganie przez obywateli. W celu zweryfikowania postawionej hipotezy zastosowano metodę porównawczą, opisową i analizę danych zastanych.

## UDZIAŁ W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

Analizując zjawisko partycypacji politycznej obywateli, nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że udział w wyborach jest najbardziej rozpowszechnioną formą aktywności politycznej i ucieleśnia najbardziej fundamentalną demokratyczną zasadę równości (Putnam 2008, s. 60). W aspekcie deklaracyjnym respondenci CBOS wykazywali następujące tendencje w odniesieniu do wyborów samorządowych:

- w czasie kolejnych kampanii wzrastała liczba osób deklarujących zainteresowanie wyborami samorządowymi (tab. 1);

**Tab. 1.** Zainteresowanie wyborami samorządowymi

Zainteresowanie wyborami samorządowymi	Wskazania respondentów według terminów badań																						
	'98		'02				'06					'10				'14				'18			
	VIII	IX	VI	VIII	IX	X	VI	VIII	IX	X	XI	VIII	IX	X	XI	VII	VIII	IX	X	IV	V	VI	VII
	w %																						
Zainteresowani	50	63	55	50	53	61	47	47	48	53	57	59	65	62	66	62	62	66	70	69	71	71	73
Niezainteresowani	47	35	44	49	45	38	52	49	49	45	41	39	33	37	33	36	37	34	29	30	28	28	27
Trudno powiedzieć	3	2	1	1	2	1	1	4	3	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1

Źródło: Komunikat 99/2018, s. 2.

- od 2010 r. wybory samorządowe są wskazywane jako najważniejsze ze wszystkich rodzajów wyborów (tab. 2);

**Tab. 2.** Znaczenie wyborów

Jak Pan/i ocenia, jakie znaczenie dla ludzi takich jak Pan/i mają wybory:	IX '98	I '02	X '02	X '03	X '04	VIII '06	I '09	VII '09	IX '10	X '14	I '18	VIII '18	IV '19
	Średnia ocen (na skali 1–10)												
prezydenckie	7,75	7,32	7,27	7,36	6,89	7,08	6,53	6,53	6,95	6,71	7,24	7,01	8,02
parlamentarne	7,43	7,00	7,02	6,78	6,34	6,62	6,40	6,37	6,62	6,46	7,20	6,72	7,94
samorządowe	7,29	6,50	7,07	6,93	6,38	6,58	6,69	6,61	7,09	7,16	7,63	7,34	8,22

Źródło: Komunikat 67/2019, s. 3.

- przed wyborami samorządowymi udział w głosowaniu deklarowało w czasie kolejnych kampanii coraz więcej wyborców (tab. 3).

**Tab. 3.** *Deklaracje udziału w wyborach samorządowych*

Czy zamierza Pan/i wziąć udział w nadchodzących wyborach samorządowych?	'98		'02			'06				'10			
	VIII	IX	VIII	IX	X	VIII	IX	X	XI	VIII	IX	X	XI
	w %												
Tak	60	69	55	58	64	56	55	57	63	66	71	68	71
Nie	25	13	25	25	23	25	26	25	22	9	14	18	18
Nie wiem	15	17	20	17	13	19	19	18	15	25	15	14	11

  

Czy zamierza Pan/i wziąć udział w nadchodzących wyborach samorządowych?	'14					'18							
	VII	VIII	IX	X	XI	I	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
	w %												
Tak	66	65	66	70	69	79	74	75	73	76	76	74	80
Nie	19	20	20	17	18	8	12	13	15	11	12	12	9
Nie wiem	15	15	14	13	13	12	14	12	12	13	12	14	11

**Źródło:** Opracowano na podstawie Komunikat 137/2018, s. 4.

W przypadku ostatniej kwestii deklaratywność respondentów była weryfikowana przez faktyczną frekwencję wyborczą, która znacznie odbiegała od wyników badań, gdyż w czasie kolejnych wyborów była zdecydowanie niższa niż zapowiadana. Na przestrzeni lat kształtowała się ona następująco: 1990 – 42,27%, 1994– 33,78%, 1998 – 45,45%, 2002 – 44,23% (II tura – 35,02%), 2006 – 45,99% (II tura – 39,69%), 2010 – 47,32% (II tura – 35,31%), 2014 – 47,40% (II tura – 39,97%), 2018 – 54,90% (II tura – 48,83%). Tak znaczne rozbieżności między deklaracjami a faktyczną partycypacją wyborczą wystąpiły również w pozostałych rodzajach wyborów, a wiąże się je m.in. z ukrywaniem przez ankietowanych faktycznych poglądów i zachowań (Holbrook, Krosnick 2010). Jednocześnie zauważalna jest zależność między wzrostem deklaracji o udziale w wyborach w kolejnych badaniach a rzeczywistym wzrostem frekwencji. W 2018 r. po raz pierwszy ponad 50% uprawnionych wzięło udział w wyborach samorządowych, w stosunku do 2014 r. był to wzrost o 7,5%, natomiast zapowiedź udziału w głosowaniu między listopadem 2014 r. a październikiem 2018 r. wzrosła o 11% (Cześnik, Żerkowska-Balas, Kotnarowski, 2013). Tendencja wzrostowa w przypadku

udziału w głosowaniu jest zjawiskiem pozytywnym dla funkcjonowania demokracji i rozwoju świadomości obywatelskiej, gdyż niska frekwencja najczęściej traktowana jest jako objaw szerokorozumianego osłabienia zaangażowania w życie wspólnot.

W przypadku absencji w wyborach w 2018 r. ankietowani pytani o przyczyny ich nieobecności wskazywali:

- – brak czasu, pobyt poza miejscem zamieszkania, itp. (31%);
- – brak zainteresowania polityką (30%);
- – chorobę, niepełnosprawność (18%);
- – nieznaną kandydatów (13%);
- – niezdecydowanie na kogo oddać głos (8%);
- – zmęczenie dużą liczbą wyborów (8%);
- – przekonanie, że ich głos nie będzie miał znaczenia (7%);
- – brak odpowiednich kandydatów (7%);
- – uznanie wyborów za mało ważne, a to kto je wygra nie miało większego znaczenia (2%);
- – niezadowolenie z faktu, że kampania była zdominowana przez politykę, a zbyt mało mówiono o sprawach lokalnych (1%);
- – inne powody (8%) (Komunikat 172/2018, s. 2).

Z badań CBOS wynika, że w 2018 r., w porównaniu do 2002 i 2010 r., blisko dwukrotnie wzrosła liczba osób deklarujących, że ich absencja była wynikiem przyczyn obiektywnych. Zmianie nie uległa natomiast liczba osób uzasadniająca swoją absencję stanem zdrowia i brakiem zainteresowania polityką. Znamienne jest spadek liczby osób deklarujących pozostałe przyczyny absencji, gdyż zestawienie deklaracji z 2018 i 2010 r. *pozwala stwierdzić, że największe różnice in minus dotyczą przekonania o zbyt słabej ofercie wyborczej i braku kandydatów godnych poparcia, kontestacji wyborów jako takich (...) i krytycznej oceny kampanii wyborczej i nadmiernej polityzacji wyborów samorządowych* (Komunikat 172/2018, s. 3). Wzrost znaczenia przyczyn obiektywnych jako powodu nieuczestniczenia w głosowaniu interpretowany jest na dwa sposoby: jako faktyczny brak czasu wyborców na uczestniczenie w wyborach lub jako wzrost poczucia, że powinni byli w wyborach brać udział i w celu usprawiedliwienia swojej absencji uzasadniali ją czynnikami

obiektywnymi. Przyjmując to drugie uzasadnienie można założyć, że wybory w 2018 r. były dla Polaków ważniejsze niż poprzednie i stanowiły coś więcej niż wybór optymalnego składu władz lokalnych.

## ZAINTERESOWANIE DZIAŁANAMI WŁADZ SAMORZĄDOWYCH I ICH ROZPOZNAWALNOŚĆ

Na miesiąc przed wyborami w 2014 r. 69% ankietowanych twierdziło, że nie interesuje się tym, co postanawia sejmik województwa lub jego marszałek. Jedynie 27% było zainteresowanych działaniami tego organu. Wynik ten był najniższy ze wszystkich uwzględnionych w badaniu instytucji. Wyższy był dla rady powiatu lub starosty, a najwyższy dla rady gminy/miasta lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Analogiczna tendencja zaistniała w 2018 r., jednak w przypadku wszystkich instytucji wystąpił też wyraźny wzrost liczby respondentów zainteresowanych decyzjami poszczególnych władz, w tym również sejmiku lub marszałka, który wzrósł do 40%. Decyzjami władz gminnych było zainteresowanych 78%, a powiatowych 65% (tab. 4).

**Tab. 4.** *Zainteresowanie decyzjami władz samorządowych*

Proszę powiedzieć, w jakim stopniu zgadza się Pan/i lub nie zgadza z każdym ze stwierżeń. Interesuję się tym, co postanawia:	Tak		Nie		Trudno powiedzieć	
	'14	'18	'14	'18	'14	'18
	w %					
rada gminy/miasta lub wójt (burmistrz, prezydent miasta)	70	78	28	21	2	1
rada powiatu lub starosta*	44	65	52	32	4	3
sejmik województwa lub marszałek	27	40	69	56	3	4

\* Pytanie o zainteresowanie decyzjami władz powiatu było zadawane wyłącznie mieszkańcom powiatów ziemskich

**Źródło:** Komunikat 23/2018, s. 7.

Najwięcej respondentów deklaroowało zainteresowanie działaniami władz na poziomie regionu w miastach o wielkości 50–100 tys., a należy pamiętać, iż znaczna część miast tej wielkości utraciła w wyniku reformy administracyjnej w 1998 r. status miast wojewódzkich. O małym zainteresowaniu działaniami

władz regionalnych w 2014 r. świadczy również najniższy poziom rozpoznawalności marszałków na tle innych przedstawicieli władz samorządowych, jedynie 13% badanych potrafiło podać w tym czasie imię i nazwisko marszałka swojego województwa (Komunikat 148/2014, s. 8).

Czynnikiem wpływającym na niską rozpoznawalność marszałków może być fakt, że nie są oni wybierani w wyborach bezpośrednich, co spowodowało wrażenie *administracyjnego limitowania zakresu przeniesienia na przedstawicieli prawa decydowania w imieniu obywateli. Przyczyn takiego rozstrzygnięcia można doszukiwać się w obawach dotyczących możliwości wygenerowania w samorządach układu zbliżonego do koabitacji* (Wojtasik 2012, s. 261). Ponadto w okresie od jesieni 1998 r. do końca 2016 r. dominowali wśród marszałków ci, którzy byli wybrani na to stanowisko tylko raz (54 osoby). Dwukrotnie funkcję tę pełniło 19 osób. Sytuacja ta wynikała z faktu, że szanse profesjonalnej kariery regionalnej pojawiły się dopiero na przełomie 2006 i 2007 r. (wybory samorządowe i parlamentarne, po których podjęto działania zmierzające do odtworzenia koalicji rządowej PO-PSL w jak największej liczbie województw [14], koalicje te zostały odnowione po wyborach w 2010 i 2014 roku). Równocześnie szanse stabilnej kariery dotyczą przedstawicieli tylko dwóch partii: PO i PSL (a w przypadku województwa podkarpackiego członków PiS) (Majcherkiewicz 2017, s. 93). Fakt częstej rotacji na stanowisku marszałka również mógł przełożyć się na niski poziom ich rozpoznawalności. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w latach 2010-2014 w zakresie osób pełniących funkcję marszałka zmiany zaszyły pięciokrotnie.

Zdecydowanie lepiej w 2014 r. kształtowała się rozpoznawalność osób wybranych w głosowaniu na jednoosobowe organy wykonawcze, gdyż 80% ankietowanych znało nazwisko swojego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozpoznawalność była wprawdzie zróżnicowana w zależności od liczby mieszkańców danej miejscowości, niemniej nie była niższa niż 72% (tab. 5), co jest istotne, jeśli uwzględni się bardzo niski poziom rozpoznawalności marszałków. Tym jednak, co zaskoczyło w wynikach przeprowadzonych badań, był fakt, że pomimo aprobaty dla działań władz lokalnych *Polacy częściej wolą dać szansę nowym kandydatom niż doprowadzić do reelekcji kandydatów urzędujących (lub związanych z obecnymi władzami) (...). W wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dwie piąte ankietowanych (40%) preferowałoby osoby obecnie sprawujące ten urząd, natomiast nieco większa grupa (45%) zagłosowałaby na*



*innych kandydatów* (Komunikat 150/2014, s. 8). W wyborach do rady miasta/gminy 47% badanych wolało wybrać osoby niezwiązane z ówczesnymi władzami, a 37% poparłoby osoby pełniące w tym okresie funkcje radnych.

W 2018 r. poziom rozpoznawalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zmalał w porównaniu do 2014 r. o 1%. Nastąpiła jednak zmiana w podejściu do reelekcji władarzy, gdyż na tego samego kandydata ponownie zagłosowałoby 45% ankietowanych, a 36% poparłoby nowego. Preferencje w reelekcji dotychczasowych przedstawicieli respondenci deklarowali również w odniesieniu do rad miejskich/gminnych (Turska-Kawa, Wojtasik, 2020). Na dotychczasowych radnych chciało głosować 40%, a na nowych 35% (Komunikat 132/2018, s. 4).

**Tab. 5.** *Znajomość władz samorządowych według miejsca zamieszkania badanych w 2014 r.*

W %	Wieś	Miasto do 20 tys.	Miasto 20–50 tys.	Miasto 50–100 tys.	Miasto 100–500 tys.	Miasto powyżej 500 tys.
Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	77	72	80	77	87	92
Rada gminy	66	57	55	34	41	22
Starosta* (N=623)	17	30	29	28		
Marszałek województwa	8	10	17	10	21	24

\* Pytanie nie było zadawane mieszkańcom miast na prawach powiatu

**Źródło:** Oprac. na podstawie Komunikat 148/2014, s. 10.

W wyborach 2014 r. największą wagę obywatele przywiązywali do głosowania na poziomie władz gminnych: rady gminy/miasta – 36% i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – 42%. Zdecydowanie mniej osób stwierdziło, iż najważniejsze są dla nich wybory do sejmiku – 6% i rady powiatu – 3%, co koresponduje z innymi wcześniej przedstawionymi wskaźnikami dla działań samorządowych na poziomie województwa. Głosowanie jako jednakowo ważne na wszystkie szczeble władz samorządowych wskazało 11%. Ponadto w miastach na prawach powiatu wybory jednoosobowego organu wykonawczego (...) częściej są wskazywane jako najważniejsze w wyborach samorządowych (...). W pozostałych miejscowościach porównywalne odsetki osób wskazywały na wybory lokalnych organów uchwałodawczych i na wybory organów wykonawczych. A zatem, choć rady miast na prawach powiatu mają większe kompetencje niż rady pozostałych gmin, to nie przekłada się to na ocenę ważności wyborów do tych organów (Komunikat 148/2014, s. 4).

W trakcie kolejnej kampanii samorządowej znaczenie wyborów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) było najważniejsze dla 52% Polaków, co odzwierciedla wzrost rangi tych wyborów w stosunku do 2014 r. W przypadku organów kolegialnych jako najważniejsze wybory największa liczba respondentów wskazała wybory do rady miasta/gminy – 21%, 3% jako najważniejsze głosowanie wskazało wybory do rad powiatu, a 9% do sejmiku. Jako wszystkie jednakowo ważne wybory uznało 8% (Komunikat 132/2018, s. 1).

Zainteresowanie poszczególnymi rodzajami wyborów w 2014 r. wyraźnie nawiązywało do stopnia zainteresowania decyzjami poszczególnych organów samorządowych (tab. 6) i znalazło odbicie w ocenie działalności prac dotychczasowych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), gdyż 67% badanych uważało, iż *ogólnie rzecz biorąc* osoby te pracowały dobrze, z czego 14% stwierdziło, że bardzo dobrze (Komunikat 112/2014, s. 9). W 2018 r. wysoka ocena pracy dotychczasowych włodarzy utrzymała się na tym samym poziomie i 67% wyborców było z niej zadowolonych (Komunikat 82/2018, s. 2). Pozytywnie oceniono również działania rad miasta/gmin (64%). W kwestii zainteresowania decyzjami władz samorządowych nastąpił, w stosunku do 2014 r., wyraźny wzrost zainteresowania działalnością wszystkich organów: rad gminy/miasta lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wyniósł 78%, władz powiatu (rada powiatu lub starosta) – 65% i sejmiku lub marszałka 40% (Komunikat 23/2018, s. 6).

**Tab. 6.** Poziom zainteresowania decyzjami władz samorządowych w 2014 r.

W jakim stopniu zgadza się Pan/i lub nie zgadza ze stwierdzeniem – Interesuję się tym, co postanawia:					
W %	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
rada gminy/miasta lub wójt (burmistrz, prezydent miasta)	20	50	22	6	2
rada powiatu lub starosta* (N=623)	9	35	42	10	4
sejmik województwa lub marszałek	4	23	50	19	3

\* Pytanie nie było zadawane mieszkańcom miast na prawach powiatu

**Źródło:** Oprac. na podstawie Komunikat 148/2014, s. 6.

W 2014 r. potencjalni wyborcy w większości (62%) deklarowali również, iż w swych decyzjach odnośnie tego, na kogo oddadzą swój głos w wyborach na jednoosobowe organy wykonawcze, będą kierowali się wyłącznie osobą kandydata. Jedynie 5% twierdziło, iż zrobi to na podstawie tego, jaką partię polityczną

będzie on reprezentował. Oba czynniki natomiast planowało brać pod uwagę 30%. Większe upolitycznienie przy podejmowaniu decyzji zauważalne było w dużych miastach, zwłaszcza tych powyżej 500 tys. mieszkańców (tab. 7), gdyż 55% respondentów je zamieszkujących deklarowało, iż podejmie decyzję o poparciu kandydata na podstawie obu powyższych przesłanek. Głównym wyznacznikiem w czasie głosowania w następnych wyborach na jednoosobowe organy wykonawcze był dla większości ankietowanych fakt by kandydat był niezależny (57%) (Gendźwiłł, 2010, Gendźwiłł, Żółtak, 2012). Odmienne kryterium zadeklarowało 22% pytanym, którzy chcieli poprzeć kandydata konkretnej partii. Ponadto z deklaracji wynikało, że *najwięcej osób poszło głosować (...) z myślą, by poprzeć konkretnego kandydata czy kandydatów (65%). Oznacza to, że większość wyborców przynajmniej na jednym ze szczebli głosowania miała upatrzonych wcześniej faworytów* (Komunikat 165/2018, s. 6).

**Tab. 7.** Czynniki wpływające na preferencje wyborcze w głosowaniu na jednoosobowe organy wykonawcze a wielkość miejsca zamieszkania

Wielkość miejscowości	Czy podejmując decyzję, na kogo odda Pan/i głos w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie się Pan/i kierował/a:			
	wyłącznie osobą kandydata	zarówno osobą kandydata, jak i tym, jaką partię polityczną reprezentuje	przede wszystkim tym, jaką partię polityczną reprezentuje	trudno powiedzieć
	w %			
Wieś	69	21	6	4
Miasto do 19 999 miesz.	68	22	4	5
20 000 – 99 999	63	27	6	3
100 000 – 499 999	47	49	3	1
500 000 i więcej	42	55	3	0

**Źródło:** Komunikat 150/2014, s. 13.

Ważny w tym kontekście wydaje się też fakt, iż w październiku 2014 r., na miesiąc przed głosowaniem, 40% respondentów wiedziało już, na kogo będzie głosować w wyborach na stanowiska wykonawcze. 26% nie podjęło jeszcze ostatecznej decyzji, ale *miało kandydata, ku któremu się skłaniało*, a 34% nie wiedziało, na kogo odda głos. Jednocześnie 42% pytanym nie wiedziało, kto będzie w ich miejscowościach kandydował na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). 39% słyszało o kilku kandydatach, a 19% o jednym. Warto zaznaczyć również to, że w trakcie poprzednich kampanii samorządowych rozpoznawalność

kandydatów była jeszcze mniejsza (tab. 8). Najlepiej zorientowani na temat tego kto kandyduje byli mieszkańcy największych miast, osoby z wyższym wykształceniem, w dużym stopniu zainteresowani polityką i interesujący się wyborami (69%). Równocześnie 45% badanych zamieszkujących największe miasta nie podjęło decyzji, na kogo odda głos (Komunikat 150/2014, s. 11).

**Tab. 8.** Poziom rozpoznawalności kandydatów na jednoosobowe organy wykonawcze

Czy wie Pan/i, kto w Pana/i miejscowości będzie kandydował w tegorocznych wyborach samorządowych na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta)?	VII '02	VIII '02	IX '02	X '06	IX '10	X '10	IX '14	X '14
	w %							
Tak, slyszale(a)m o kilku kandydatach	15	15	23	34	19	30	24	39
Tak, slyszale(a)m o jednym kandydacie	9	8	11	10	15	16	17	19
Nie, nie wiem, kto będzie kandydował w wyborach, nie slyszale(a)m o żadnych kandydatach	76	77	66	56	66	54	59	42

**Źródło:** Komunikat 150/2014, s. 11.

W analogicznym okresie w 2018 r. o tym na kogo zagłosuje wiedziało 37% respondentów. Niezdecydowanych i biorących pod uwagę kilku kandydatów było 8%, a 20% choć znało kandydatów nie podjęło jeszcze decyzji. Brak kandydata i wiedzy na temat osób kandydujących zadeklarowało 35% (Komunikat 132/2018, s. 15). Dane te były zatem zbliżone do wyników z 2014 r. Ostatecznie, kiedy po I turze wyborów w 2014 r. zapytano Polaków, czym kierowali się przy głosowaniu na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), 86% stwierdziło, że osobą kandydata, 93% zaś, że podjęcie decyzji, na kogo zagłosują, było łatwe (tab. 9).

**Tab. 9.** Czynniki wpływające na preferencje wyborcze w głosowaniu na jednoosobowe organy wykonawcze a wielkość miejsca zamieszkania respondentów po I turze wyborów w 2014 r.

Czy głosując w I turze wyborów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kierował/a się Pan/i:	Miejsce zamieszkania				
	Wieś	Miasto do 19 999 mieszk.	Miasto od 20 000 do 99 999 mieszk.	Miasto od 100 000 do 499 999 mieszk.	Miasto 500 000 mieszk. i więcej
	w %				
przede wszystkim osobą kandydata	91	92	83	82	71
przede wszystkim nazwą partii, która go popierała	3	3	9	8	8
przede wszystkim tym, że popierał go niepartyjny komitet wyborców	0	1	2	5	0
w równym stopniu osobą kandydata, jak nazwą komitetu, który go popierał	3	3	4	3	21
trudno powiedzieć	1	0	2	0	0
odmowa odpowiedzi	2	0	1	3	0

**Źródło:** Komunikat 177/2014, s. 4.

Z przeprowadzonych wielozmiennych analiz CBOS wynikało, że *motywacje wyborców zależą przede wszystkim od wielkości miejscowości, w których mieszkają, przy czym najbardziej spersonalizowane są wybory samorządowe na wsiach (...), zaś najmniej w miastach co najmniej półmilionowych, choć w przypadku wyboru prezydenta także tam liczy się przede wszystkim osoba kandydata* (Komunikat 177/2014, s. 4).

## OCENA DZIAŁALNOŚCI WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

Znamienne na tle niskiej oceny działalności rządu i parlamentu, braku zaufania do partii politycznych i rzetelności polityków, a także w kontekście zbliżających się wyborów samorządowych w 2014 i 2018 r. były opinie Polaków na temat działalności władz samorządowych. Jak pokazały wyniki badań prowadzonych od początku lat 90. XX w., potencjalni wyborcy w większości pozytywnie oceniali władze miast i gmin (Komunikat 113/1997, s. 3). W latach 1993-2018 aprobatę dla władz miasta/gminy wyraziło od 50% do ponad 70% Polaków. W 2014 r. było to ponad 60%, a w 2018 r. ponad 70% (Komunikat 132/2018, s. 6).

Badania te nie obejmują oceny władz samorządowych na poziomie województw. Jednak pewnym ekwiwalentem tej oceny mogą być opinie na temat wpływu władz samorządowych poszczególnych szczebli na rozwój miejscowości i regionu, który ankietowani zamieszkiwali. Zdecydowanym faworytem w tym zakresie w 2010 r. były organy samorządu gminnego/miejskiego, a powtórzone w 2015 i 2018 r. badania wykazały zbliżone tendencje (tab. 10). Ocena ta jest z jednej strony potwierdzeniem utrzymującej się aprobaty dla działalności władz miast/gmin, z drugiej pokazuje, że respondenci w najmniejszym stopniu rozwój regionu utożsamiali z działaniami władz na poziomie sejmików.

Ponad połowa Polaków (53%) była zdania, że kompetencje jakie posiadają władze wykonawcze oraz rady gmin i miast są odpowiednie, 29% chciało by zostały zwiększone, a 7% ograniczone. Jednocześnie 57% chciało zwiększenia wpływu mieszkańców na sprawy lokalne (Komunikat 82/2018, s. 11).

**Tab. 10.** *Opinie na temat wpływu władz samorządowych na rozwój lokalny*

W jakim stopniu, w Pana(i) ocenie, rozwój miejscowości, w której Pan(i) mieszka i jej najbliższego regionu zależy od:					
W %	Rok	W dużym stopniu	W średnim stopniu	W małym stopniu	Trudno powiedzieć
samorządu gminnego/ miejskiego	'10	64	25	5	6
	'15	58	28	9	5
	'18	59	27	4	10
samorządu powiatowego	'10	50	31	8	11
	'15	45	33	12	10
	'18	41	32	8	19
samorządu wojewódzkiego	'10	40	35	12	12
	'15	37	32	19	12
	'18	35	28	12	25

**Źródło:** Oprac. na podstawie Komunikat 82/2018, s. 9.

## WNIOSKI

Pomimo, że dopiero w 2018 r. frekwencja w wyborach samorządowych w Polsce przekroczyła ponad 50%, znamieny jest fakt, że w trakcie kolejnych kampanii następował powolny, ale sukcesywny wzrost partycypacji wyborczej w procesie głosowania. Na podstawie przedstawionych danych należy też stwierdzić, że nie tylko wzrosła liczba osób wskazujących na wysoką rangę wyborów samorządowych i pozytywnie oceniających działania władz, ale że ocena ta przekłada się na decyzje wyborcze takie jak udział w wyborach i to na kogo wyborcy zgłoszą. W 2018 r. większość respondentów deklarowała bowiem, że w pierwszym rządzie w czasie głosowania będzie kierować się osobą kandydata, co więcej chęć oddania na niego głosu była czynnikiem mobilizującym do udziału w głosowaniu (Górecki, Bartnicki, Alimowski, 2021). Ponadto rozpoznawalność kandydatów i zadowolenie z dotychczasowej ich działalności jako władz samorządowych była swoistego rodzaju katalizatorem dla ponownego poparcia ich w wyborach.

Społeczna percepcja władz samorządowych w ujęciu ogólnym jest pozytywna i wyraźnie wynika z rozpoznawalności, postrzegania i oceny władz gminnych: rady gminy/miasta oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podejście to koresponduje z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego dotyczącymi nałożenia odpowiedzialności za sprawy publiczne na organy władzy znajdujące się najbliżej obywateli. Mając na uwadze powyższe

można stwierdzić, że realizacja przepisów EKSL sprzyja większej rozpoznawalności władz gminnych, gdyż to właśnie z nimi obywatele mają najczęstszy kontakt bezpośredni, a ich działania i decyzje przekładają się bezpośrednio na funkcjonowanie społeczności lokalnych.

Deficyty w kwestii wiedzy na temat działalności i kompetencji władz samorządowych występują jednak na poziomie powiatu i województwa. Pozytywnym czynnikiem dla rozwoju świadomego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym, a w konsekwencji dalszego rozwoju demokracji lokalnej byłoby zwiększenie zainteresowania inicjatywami i działaniami władz samorządowych wyższego szczebla, a także rozpoznawalności osoby marszałka województwa i starosty powiatu. W celu zwiększenia zaangażowania i zwiększenia świadomości obywateli w tym zakresie wskazane byłoby rozważenie zmian procedur wyborczych w odniesieniu np. do funkcji marszałka województwa i starosty powiatu. Wybory bezpośrednie w przypadku tych organów wpłynęłyby niewątpliwie na większe zainteresowanie kandydatami i kompetencjami jakie wiążą się ze stanowiskiem, o które kandydat by się ubiegał.

## REFERENCES

- Cześniak, M., Żerkowska-Balas, M., Kotnarowski, M. (2013). *Voting as a habit in new democracies – Evidence from Poland*, 46, 95-107. *Communist and Post-Communist Studies*.
- Gendźwiłł, A. (2010). *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, 40 (2), 99-120. *Studia Regionalne i Lokalne*.
- Gendźwiłł, A., Żóltak, T. (2012). *Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, 47 (1), 102-121. *Studia Regionalne i Lokalne*.
- Górecki, M. A., Bartnicki, S., Alimowski, M. (2021), *Local voting at local elections revisited: 'Friends and neighbors voting' at mayoral elections in rural Poland*, 94 (8), 102-109. *Political Geography*.
- Holbrook, A. L., Krosnick, J. A. (2010). *Social Desirability Bias in Voter Turnout Reports: Tests Using the Item Count Technique*. 74 (1), 37–67. *Public Opinion Quarterly*.
- Majcherkiewicz, T. (2017). *Marszałkowie województw jako politycy regionalni*. 16 (3), 79–103. *Studia Humanistyczne AGH*.
- Putnam, R. D. (2008). *Samotna gra w kręgle*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Ratalewska, M. (2013). *Spostrzeganie społeczne i jego znaczenie w procesie komunikacji międzyludzkiej*, 11, 159-168. *Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego*.
- Skarżyńska, K. (1995). *Potoczna percepcja i ewaluacja rzeczywistości społeczno-politycznej*. w: J. Reykowski (red.), *Potoczne wyobrażenia o demokracji. Psychologiczne uwarunkowania i konsekwencje*, Wydawnictwo IP PAN.
- Turska-Kawa, A., Wojtasik, W. (2020). *Incumbency Advantage in the Context of Electoral Manipulation. Experiences of Local Elections in Poland*, 18 (4), 647-674. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*.
- Wojtasik, W. (2012). *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

## KOMUNIKATY Z BADAŃ

- Komunikat z badań nr 112/2014, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 113/1997, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 132/2018, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 137/2018, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 148/2014, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 150/2014, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 165/2018, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 172/2018, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 177/2014, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 23/2018, CBOS, Warszawa.
- Komunikat z badań nr 57/2021, CBOS, Warszawa.



Komunikat z badań nr 67/2019, CBOS, Warszawa.

Komunikat z badań nr 82/2018, CBOS, Warszawa.

Komunikat z badań nr 99/2018, CBOS, Warszawa.