



## **CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ**

SEKRETARIAT 629 - 35 - 69, 628 - 37 - 04 UL. ŻURAWIA 4A, SKR. PT.24  
ZESPÓŁ REALIZACJI 00 - 503 W A R S Z A W A  
BADAŃ 621 - 07 - 57, 628 - 90 - 17 TELEFAX 629 - 40 - 89  
INTERNET: <http://www.korpo.pol.pl/cbos> E-mail: [cbos@pol.pl](mailto:cbos@pol.pl)

BS/66/58/94

### **RADNI O PROBLEMACH SWOICH GMIN I ICH SYTUACJI FINANSOWEJ**

KOMUNIKAT Z BADAŃ

WARSZAWA, KWIECIEŃ '94

PRZEDRUK MATERIAŁÓW CBOS W CAŁOŚCI LUB W CZĘŚCI ORAZ WYKORZYSTANIE DANYCH EMPIRYCZNYCH  
JEST DOZWOLONE WYŁĄCZNIE Z PODANIEM ŹRÓDŁA

Po pierwszych w pełni demokratycznych wyborach obserwowaliśmy napływ nowych ludzi do władz lokalnych. Zjawisku temu towarzyszyła reforma samorządowa. Fakty te niewątpliwie wpłynęły na sytuację w gminach. Interesowały nas opinie członków samorządów dotyczące kondycji finansowej gmin oraz ich najistotniejszych problemów. Temu między innymi zagadnieniu poświęciliśmy marcowe badanie<sup>1</sup> przeprowadzone wśród radnych.

### Najważniejsze sprawy gmin

Wśród najważniejszych **problemów do rozwiązania** radni najczęściej wymieniali<sup>2</sup> konkretne braki w infrastrukturze technicznej:

- ◆ komunikacja (miejska i zamiejscowa), drogi, chodniki, oświetlenie ulic - 39% (23%<sup>3</sup>),
- ◆ wodociągi i kanalizacja, ujęcia wodne - budowa, rozbudowa, remont - 37% (26%),
- ◆ bezrobocie - ograniczenia, likwidacja, miejsca pracy, zasiłki - 23% (7%),
- ◆ oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci - 22% (23%),
- ◆ łączność i telefonizacja, urzędy pocztowe - 17% (13%),
- ◆ oświata (ale nie przejęcie szkół) - 14% (18%),
- ◆ budownictwo mieszkaniowe, komunalne, brak mieszkań - 11% (15%),
- ◆ gazyfikacja - 10% (13%),
- ◆ ochrona środowiska naturalnego (np. szkody górnicze, regulacja rzek) - 10% (15%).

---

<sup>1</sup> Badanie "Radni '94" współfinansowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i CBOS zrealizowano w dniach 4-15 marca '94 na próbie losowej radnych (N=794).

<sup>2</sup> Pytanie otwarte: *Jakie są, Pana(i) zdaniem, najważniejsze problemy do rozwiązania w Pani gminie/mieście?*

<sup>3</sup> W nawiasach podano odsetki wskazań pochodzące z badania "Radni o sobie, sytuacji w kraju i lokalnych środowiskach" przeprowadzonego w dniach 17 września - 10 października '90 na losowej ogólnopolskiej próbie radnych (N=1477).

Porównanie obecnych opinii radnych z wyrażanymi przez nich w badaniu przeprowadzonym przez CBOS na początku ich kadencji skłania przede wszystkim do wniosku, iż problemy gmin zasadniczo się nie zmieniły. Obecnie częściej niż przed czterema laty wymieniano kwestie związane z komunikacją, wodociągami i kanalizacją, łącznością i bezrobociem; rzadziej natomiast - problemy oświaty, budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowiska oraz handlu i usług.

Na podstawie spontanicznych wypowiedzi radnych<sup>4</sup> można wywnioskować, że w trakcie mijającej kadencji w gminach **udało się rozwiązać** następujące sprawy:

- ◆ wodociągi i kanalizacja, ujęcia wodne (budowa, rozbudowa, remont) - 40%,
- ◆ komunikacja (miejska i zamiejskowa), drogi, chodniki, oświetlenie ulic - 34%,
- ◆ oświata (bez przejęcia szkół) - 22%,
- ◆ oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci - 19%,
- ◆ łączność i telefonizacja, urzędy pocztowe - 17%,
- ◆ gazyfikacja - 13%.

Wśród spraw, które **pozostały nie rozwiązane**, najczęściej wymieniano<sup>5</sup>:

- ◆ komunikację (miejska i zamiejskowa), drogi, chodniki, oświetlenie ulic - 34%,
- ◆ wodociągi i kanalizację, ujęcia wodne - budowa, rozbudowa, remont - 27%,
- ◆ oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci - 21%,
- ◆ łączność i telefonizację, urzędy pocztowe - 16%,
- ◆ bezrobocie (ograniczenie zjawiska, likwidacja problemu, miejsca pracy, zasiłki) - 14%,

---

<sup>4</sup> Pytanie otwarte: *Kadencja rad gminnych dobiega końca. Jakie ważne problemy udało się w tym czasie rozwiązać w Pana(i) gminie?*

<sup>5</sup> Pytanie otwarte: *Jakie ważne problemy pozostały nie rozwiązane?*

- ◆ oświatę (ale nie przejęcie szkół) - 13%,
- ◆ budownictwo mieszkaniowe, komunalne, brak mieszkań - 12%,
- ◆ gazyfikację - 10%.

Tylko sporadycznie (3%) radni stwierdzali, że żadnego problemu nie udało się załatwić, a jeden na stu radnych uznał, że w gminie rozwiązano wszystkie problemy.

Jak widać, w trakcie trwania kadencji najwięcej w gminach udało się zrobić w sprawach wodociągów i kanalizacji oraz dróg i komunikacji. Ponieważ jednak te dziedziny znalazły się także wśród tych, w których problemy pozostały nie rozwiązane, można stwierdzić, iż są to kwestie, które w największym stopniu przyciągają uwagę działaczy samorządowych i dlatego najczęściej wymieniane są zarówno wśród pozytywów, jak i negatywów.

Powyższe wyniki można porównać z wyrażaną przez członków samorządów lokalnych oceną rezultatów ich czteroletniej pracy w dwunastu podstawowych sferach życia gmin (tab. 1).

Na tej podstawie można wnioskować, że w mijającej kadencji samorządów lokalnych najwięcej - zdaniem radnych - udało się zrobić w sprawach: udostępniania terenów pod budownictwo, budowy wodociągów i kanalizacji oraz szkolnictwa i oświaty. Najwięcej krytycznych opinii dotyczyło zagadnień zwalczania bezrobocia. Mało zrobiono w budownictwie komunalnym i w dziedzinie poprawy stanu środowiska naturalnego. Częściowo więc znalazły potwierdzenie omówione wcześniej odpowiedzi na pytania otwarte.

Najmniejsze potrzeby zmian - zdaniem członków samorządów lokalnych - dostrzeżono w komunikacji i budownictwie komunalnym.

Tabela 1

w procentach

<i>Jak wiele, Pana(i) zdaniem, udało się w ciągu mijającej kadencji rady zrobić, by poprawić sytuację w zakresie:</i>	Bardzo dużo, prawie wszystko, co trzeba	Dużo	Mało	Bardzo mało, praktycznie nic	Trudno powiedzieć	Nic nie trzeba było robić
- opieki zdrowotnej	6	35	41	15	2	1
- szkolnictwa, oświaty	10	45	32	10	2	1
- kultury (domów kultury, bibliotek itp.)	6	42	35	15	1	1
- budowy i utrzymania dróg	6	39	41	12	2	0
- komunikacji	3	26	32	19	5	15
- rozbudowy i utrzymania sieci telefonicznej	14	33	27	24	1	1
- stanu środowiska naturalnego	4	29	41	24	1	1
- zwalczania bezrobocia i jego skutków	1	16	46	32	3	2
- bezpieczeństwa obywateli	2	36	37	14	5	6
- wodociągów i kanalizacji	13	51	23	10	2	1
- budownictwa komunalnego	1	14	33	36	3	13
- udostępniania terenów pod budownictwo	14	53	15	9	4	5

### Sytuacja finansowa gmin

Zakres, w jakim udało się rozwiązać problemy gmin, uzależniony jest zapewne od ich sytuacji finansowej.

W porównaniu z 1990 rokiem<sup>6</sup> obecnie znacznie więcej radnych dobrze ocenia sytuację finansową swojej gminy (tab. 2).

Tabela 2

w procentach

Jak Pan(i) ocenia obecną sytuację finansową swojej gminy?	Wskazania respondentów według terminów badań	
	IX/X '90	III '94
Bardzo dobra	1	3
Dobra	8	20
Przeciętna, ani dobra, ani zła	30	45
Raczej zła	38	24
Bardzo zła	23	7
Trudno powiedzieć	0	1

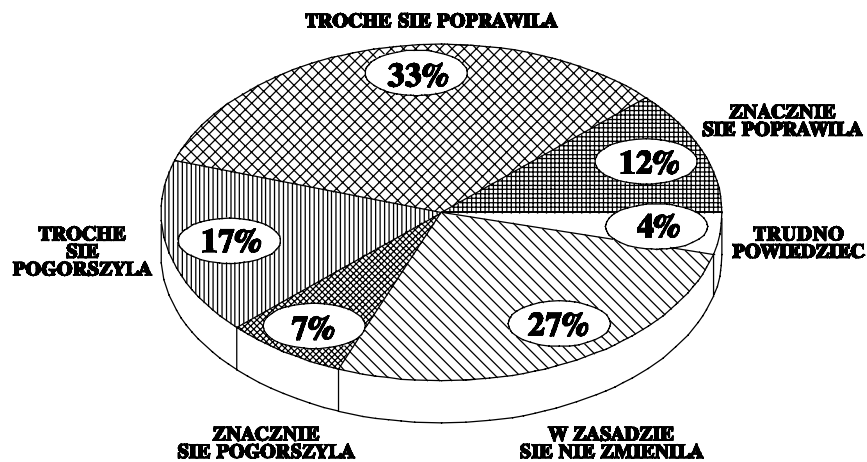
Pamiętać trzeba, że są to opinie radnych, a nie obiektywne dane o sytuacji finansowej gmin. Polepszenie się ocen nie musi oddawać stanu faktycznego, może być po prostu wyrazem samooceny radnych, których kadencja dobiega końca. Sytuacja finansowa gmin mogła się rzeczywiście poprawić, z jednej strony dzięki reformie samorządowej, a z drugiej - dzięki odmiennemu postrzeganiu spraw przez nowych ludzi, którzy weszli do ich władz.

Najlepiej oceniają sytuację finansową swoich gmin członkowie samorządów miejsko-wiejskich. Według 46% spośród nich, jest ona co najmniej dobra. Natomiast radni z miast i gmin wiejskich najczęściej określają sytuację finansową swojej gminy jako przeciętną.

Radni częściej wyrażają opinię, że w czasie trwania kadencji obecnej rady sytuacja finansowa ich gminy poprawiła się niż że uległa pogorszeniu.

<sup>6</sup> Por. komunikat CBOS "Radni o budżecie gminy", grudzień '90.

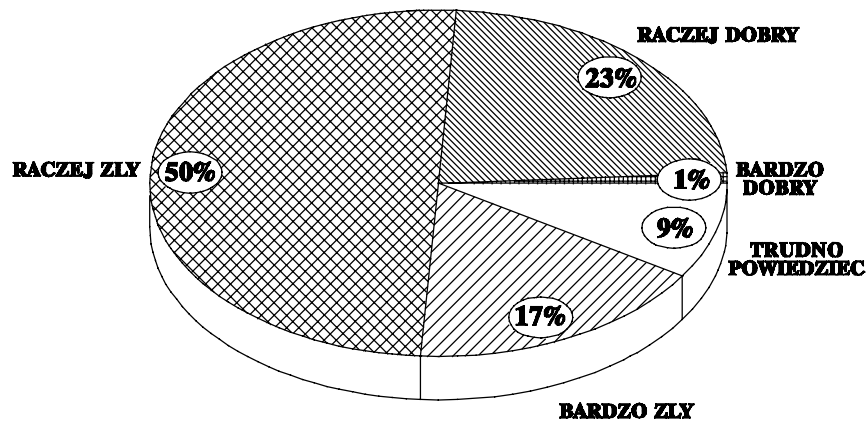
RYS. 1. CZY W CZASIE TRWANIA KADENCJI OBECNEJ RADY SYTUACJA FINANSOWA PANA (I) GMINY:



Najczęściej na poprawę sytuacji finansowej gminy w ciągu ostatnich czterech lat wskazują radni z gmin miejsko-wiejskich.

Zdaniem dwóch trzecich radnych, obecny system finansowania gmin jest zły.

RYS. 2. CZY, PANA (I) ZDANIEM, OBECNY SYSTEM FINANSOWANIA GMIN JEST:



System finansowania gmin najgorzej oceniają radni, którzy równocześnie źle postrzegają sytuację finansową swojej gminy, radni, którzy uważają, iż w czasie obecnej kadencji rady sytuacja ta pogorszyła się oraz radni z gmin liczących powyżej 40 tys. mieszkańców.

Członkowie samorządów gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich częściej niż radni z gmin miejskich pozytywnie oceniają obecny system finansowania gmin, jednak i w tych grupach dominują negatywne oceny.

Aby poprawić system finansowania gmin - w opinii radnych - należy przede wszystkim<sup>7</sup>:

◆ pieniądze z gminnych podatków **zostawiać w gminie**, wydawać na miejscu (gmina powinna dysponować **większą częścią** tych kwot), zmniejszyć sumy odprowadzane do centrali, a także: "nie odprowadzać podatków do budżetu państwa" - 29%;

◆ przekazywać gminom **większe, wyższe dotacje**, subwencje z budżetu państwa lub budżetów wojewódzkich - 19%.

Co ósmy radny nie ma żadnej koncepcji, w jaki sposób można by poprawić system finansowania gmin.

Jedną z podstawowych, proponowanych przez radnych, recept na poprawienie systemu finansowania gmin są dotacje państwowe. Zdaniem radnych, przy określaniu wysokości tych dotacji powinny być brane pod uwagę przede wszystkim następujące kryteria<sup>8</sup>:

---

<sup>7</sup> Pytanie otwarte: *Co, Pana(i) zdaniem, można by zmienić, aby poprawić system finansowania gmin?*

<sup>8</sup> Pytanie otwarte: *Jakie kryteria powinny być, Pana(i) zdaniem, brane pod uwagę podczas określania wysokości państwowych dotacji dla gmin?*



- ◆ wielkość gminy, liczba mieszkańców, powierzchnia - 35% (12%<sup>9</sup>),
- ◆ sytuacja finansowa i gospodarcza (dotować te gminy, które mają najmniej własnych źródeł dochodów, trudną sytuację finansową i gospodarczą, mało przemysłu, podmiotów gospodarczych, niski dochód na głowę mieszkańca, gminy rolnicze, słabiej rozwinięte) - 22% (38%),
- ◆ typ gminy (rolnicza, przemysłowa, turystyczna), struktura zagospodarowania terenu, liczba miast, rodzaj przemysłu, stan rolnictwa (nie jest powiedziane wprost, że należy dotować gminy rolnicze) - 21% (11%),
- ◆ gwarancje właściwego wykorzystania środków (dotować gminy, które mają najlepsze plany rozwojowe, zaangażowanych i pracowitych mieszkańców, gminy gospodarne) - 18% (35%),
- ◆ położenie gminy (np. bliskość granicy, odległość od wielkich aglomeracji), warunki geograficzne, klimatyczne, glebowe, zasoby naturalne - 14% (7%),
- ◆ stopa bezrobocia, liczba bezrobotnych - 12%,
- ◆ potrzeby, problemy (ogólnie) - 11% (13%),
- ◆ potrzeby inwestycyjne, budowa szkół, kanalizacji, naprawa dróg itp., a także zakończenie rozpoczętych inwestycji - 11% (21%).

W porównaniu z rokiem 1990 częściej wymieniano takie kryteria, jak wielkość gminy oraz jej typ, rzadziej natomiast - sytuację finansową i gospodarczą gminy, gwarancje właściwego wykorzystania środków oraz potrzeby inwestycyjne gminy.

Bardzo sporadycznie (2%) stwierdzano, że gminy nie powinny otrzymywać państwowych dotacji.

---

<sup>9</sup> W nawiasach podano odsetek wskazań w 1990 roku.

★

★                      ★

W opinii radnych poprawiła się - w porównaniu z 1990 rokiem - sytuacja finansowa wielu gmin. Obecny system finansowania ma jednak wśród członków samorządów lokalnych więcej przeciwników niż zwolenników.

Problemy gmin zasadniczo nie zmieniły się w ciągu czterech ostatnich lat. Niektóre z nich wymieniane były jednak częściej, inne nieco rzadziej niż w 1990 roku. Wydaje się, że sprawami, które w największym stopniu przyciągają uwagę działaczy samorządowych, są wodociągi i kanalizacja oraz drogi i komunikacja, a więc podstawowa infrastruktura techniczna. Może to świadczyć o dużym zapóźnieniu cywilizacyjnym Polski.

Opracowała

Barbara BADORA