



CENTRUM BADANIA OPINII SPOŁECZNEJ

SEKRETARIAT
OŚRODEK INFORMACJI

629 - 35 - 69, 628 - 37 - 04
693 - 58 - 95, 625 - 76 - 23

UL. ŻURAWIA 4A, SKR. PT.24
00 - 503 W A R S Z A W A
TELEFAX 629 - 40 - 89

INTERNET

<http://www.cbos.pl>

E-mail: sekretariat@cbos.pl

BS/100/2000

OPINIE O SKUTKACH REFORMY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

KOMUNIKAT Z BADAŃ

WARSZAWA, CZERWIEC 2000

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

- ◆ W ocenie korzyści, jakie przyniosła reforma administracji państwowej, zdania ankietowanych są podzielone. Podzielone są także opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych po wprowadzeniu reformy: co piąty respondent (20%) dostrzega poprawę, a niewiele więcej (23%) - pogorszenie ich działalności. Najczęstsza jest jednak opinia, że nic się nie zmieniło (35%). Wielu ankietowanych (22%) nie ma zdania w tej sprawie.
- ◆ Prawie trzy piąte respondentów (57%) uważa, że w ich miejscu zamieszkania nie wystąpiły żadne trudności bądź problemy związane z reformą administracyjno-samorządową. Tylko co czternasty jest przeciwnego zdania (7%), ale znaczna liczba osób (39%) nie potrafiła się wypowiedzieć na ten temat.
- ◆ Wśród trudności spowodowanych reformą najczęściej wymieniano bałagan, brak informacji: gdzie i co załatwiać, brak kompetencji, a ponadto wzrost biurokracji. Zwracano też uwagę na oddalenie się ośrodków administracji od obywatela - konieczność udawania się do odległych urzędów, a także na częstsze obecnie przypadki korupcji oraz wzrost znaczenia kumoterstwa i znajomości we władzach. Stosunkowo często wymieniano również kłopoty finansowe gminy lub powiatu.
- ◆ Tylko co jedenasty respondent (9%) uważa, że reforma przyniosła coś dobrego mieszkańcom jego miejscowości czy gminy, ponad połowa (52%) jest przeciwnego zdania, a blisko dwie piąte nie ma wyrobionej opinii w tej sprawie.
- ◆ Wśród pozytywnych skutków reformy najczęściej wymieniano rozwój lokalnej infrastruktury, a następnie rozwój samorządności, zwiększenie uprawnień władz lokalnych, większą znajomość potrzeb i lepszy kontakt władz z obywatelami.

Od wprowadzenia reformy administracyjno-samorządowej upłynęło prawie półtora roku, jednak większość ankietowanych¹ nadal deklaruje słabą orientację w uprawnieniach poszczególnych organów samorządu terytorialnego (jakie sprawy można załatwić w gminie, a z jakimi należy udać się do powiatu lub województwa). Należy jednak zauważyć, że od początku reformy liczba osób dobrze zorientowanych nieco wzrosła. Obecnie 22% respondentów uważa, że dobrze się orientuje w uprawnieniach różnych szczebli administracji².

W ocenie korzyści, jakie zwykłym ludziom przyniosła reforma administracji państwowej (wprowadzenie powiatów i zmniejszenie liczby województw), zdania ankietowanych są podzielone - blisko jedna piąta (18%) uważa, że jej wprowadzenie było korzystne, ponad jedna piąta (21%) jest przeciwnego zdania, a najczęstsza jest opinia, że nie miało to dla nich znaczenia (40%). Znaczny odsetek badanych (21%) nie ma wyrobionego zdania na ten temat³.

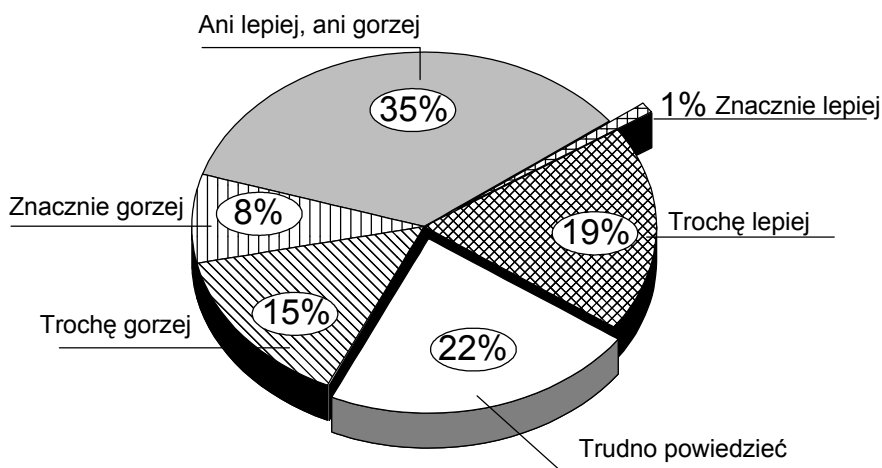
Oceniając funkcjonowanie władz samorządowych po wprowadzeniu reformy ankietowani najczęściej są zdania, że obecnie działają one tak samo jak przed reformą (ani lepiej, ani gorzej). Pozytywne opinie o ich działalności ma co piąty badany, a nieco więcej osób ocenia ją krytycznie. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że znacznie więcej jest ocen zdecydowanie negatywnych niż zdecydowanie pozytywnych.

¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (121), 1-6 czerwca 2000, reprezentatywna próba losowo-adresowa dorosłych mieszkańców Polski (N=1098).

² Zob. komunikat CBOS „Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena”, czerwiec 2000 (opr. M. Falkowska).

³ Zob. jak wyżej.

RYS. 1. CZY, PANA(I) ZDANIEM, OBECNIE WŁADZE SAMORZĄDOWE (GMINNE, POWIATOWE) FUNKCJONUJĄ LEPIEJ CZY TEŻ GORZEJ NIŻ PRZED WPROWADZENIEM REFORMY?



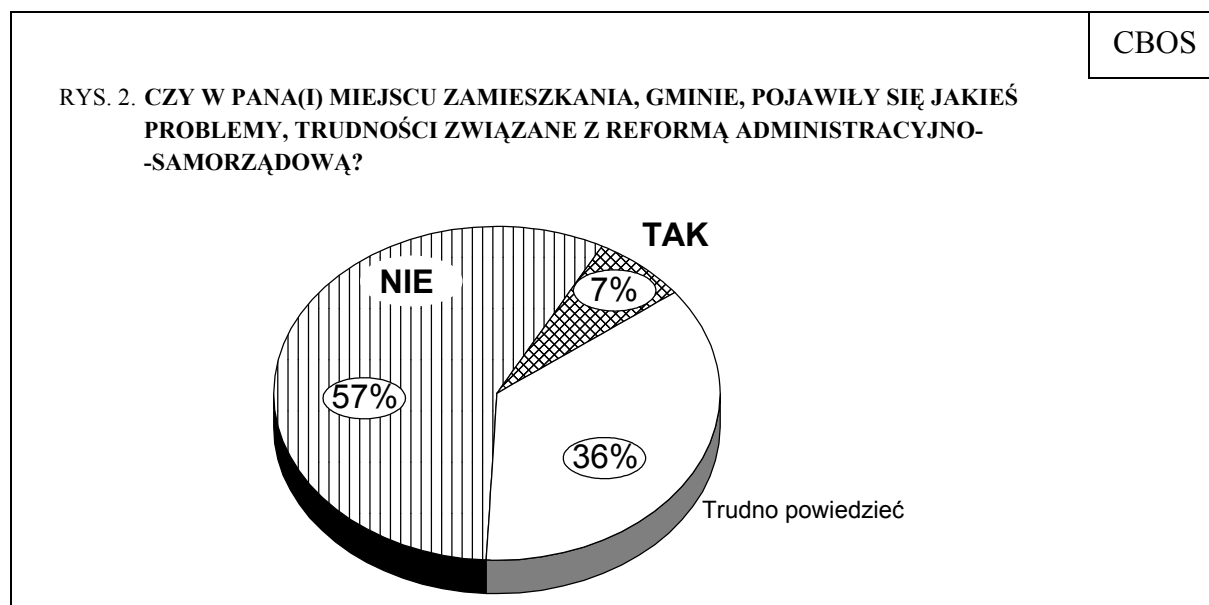
Do czynników różnicujących opinie na temat funkcjonowania władz samorządowych można zaliczyć przede wszystkim oceny warunków materialnych respondentów oraz ich sympatie polityczne. Zadowolenie z warunków materialnych oraz prawicowe poglądy polityczne sprzyjają opiniom o poprawie funkcjonowania władz samorządowych po wprowadzeniu reformy administracji. Im większe niezadowolenie z warunków, tym częstsza krytyka władz (zob. tabele aneksowe).

Pozytywną oceną działania władz samorządowych wyróżniają się najmłodszy ankietowani (do 24 lat), uczniowie i studenci, osoby z wyższym wykształceniem, przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji oraz pracujący na własny rachunek.

TRUDNOŚCI I PROBLEMY, JAKIE POJAWIŁY SIĘ W ZWIĄZKU Z REFORMĄ

Większość respondentów nie dostrzega w swoim miejscu zamieszkania żadnych problemów ani trudności związanych z wprowadzeniem reformy administracyjno-samorządowej. Tylko co czternasty jest przeciwnego zdania. Jednak bardzo duża grupa ankietowanych nie ma wyrobionego zdania na ten temat, co wynika w jakiejś mierze ze

stopnia trudności pytania - odpowiedź zakładała posiadanie pewnej ogólniejszej wiedzy o następstwach reformy.



Na występowanie problemów i trudności związanych z reformą częściej zwracają uwagę badani ze średnim i wyższym wykształceniem, zwłaszcza przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji. Prawdopodobnie są to grupy, które mają więcej spraw do załatwienia w miejscowych urzędach. Nieco częściej o trudnościach wspominają też respondenci o lewicowych poglądach politycznych.

Można zauważyć, że ankietowani, którzy uznali, iż władze samorządowe obecnie funkcjonują lepiej niż przed reformą, na ogół (83%) sądzili, że w związku z wprowadzonymi zmianami nie pojawiły się żadne problemy i trudności, jedynie nieznaczny odsetek spośród nich (3%) potwierdził ich występowanie. Natomiast ci, którzy negatywnie oceniali funkcjonowanie władz samorządowych po reformie, znacznie częściej wskazywali na występowanie trudności (15%), jednak spora ich część (46%) stwierdzała, że w ich miejscu zamieszkania takich problemów nie było.

Tabela 1

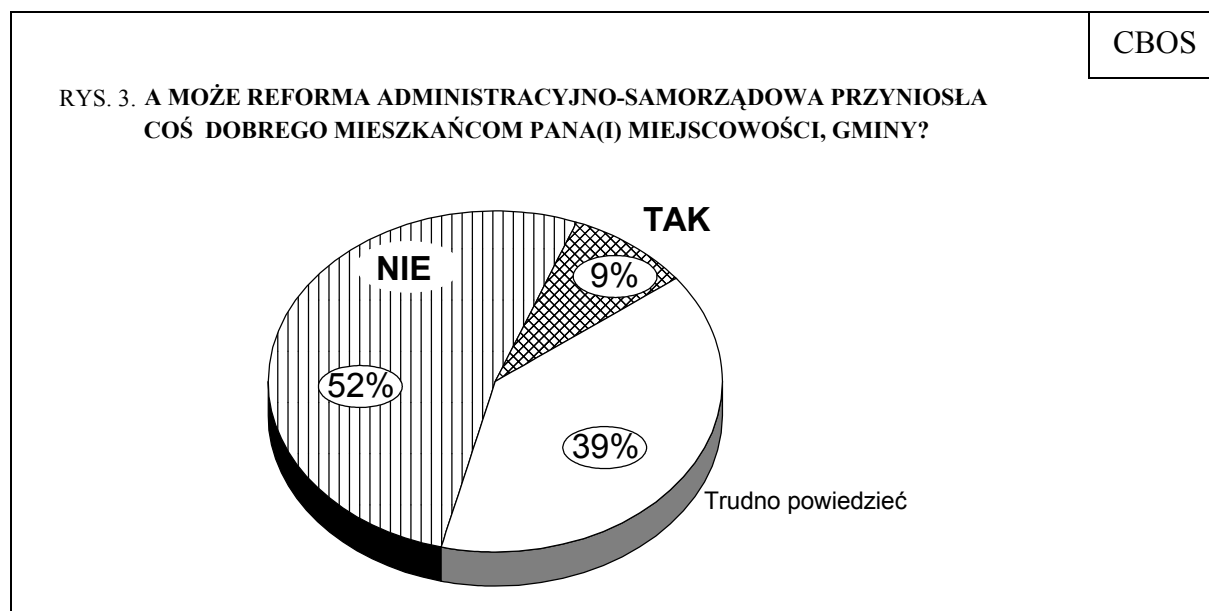
Jakie są to problemy, trudności?	Odsetki osób, które uważają, że pojawiły się problemy, trudności związane z reformą administracyjno-samorządową (N= 75)	Odsetki od ogółu ankietowanych (N=1098)
Chaos, bałagan, brak informacji, niekompetencja - nie wiadomo, gdzie i co załatwiać	26	1,8
Załatwianie spraw wymaga udania się do odległych ośrodków administracyjnych (powiatu, województwa) - oddalenie urzędu od obywatela	17	1,2
Wzrost korupcji - kumoterstwa, znajomości, łapownictwo; narzekania na brak apolityczności i konflikty we władzach	15	1,1
Kłopoty finansowe gminy lub powiatu - brak środków na realizację zadań	10	0,7
Wzrost biurokracji w załatwianiu spraw	9	0,6
Brak starań ze strony władz samorządowych, aby było lepiej - nic się nie robi, brak troski o różne sprawy	8	0,5
Wysokie koszty utrzymania samorządów - pensje, liczba radnych i inne	3	0,2
Jest źle - ogólne negatywne oceny; narzekania na nędzę, bezrobocie itp.	3	0,2
Różne inne sprawy konkretne	14	0,9
Brak odpowiedzi lub odpowiedzi nie na temat	10	0,8
Uwaga: odpowiedzi nie sumują się do stu, gdyż ankietowani mogli wskazać więcej niż jeden problem.		

Wśród negatywnych zjawisk, spowodowanych przez reformę administracyjno-samorządową, ankietowani najczęściej wymieniali bałagan, chaos kompetencyjny i brak informacji: co i gdzie załatwiać, wzrost biurokracji, trudności wynikające z oddalenia ośrodków administracji oraz wzrost znaczenia lokalnych układów i korupcji.

Co dziesiąty spośród dostrzegających występowanie trudności narzekał ponadto na kłopoty finansowe władz samorządowych, a co dwunasty - na brak starań ze strony władz o poprawę warunków czy sytuacji w różnych sferach życia. Inne sprawy to najczęściej różne konkretne zmiany lokalne, np. likwidacja przystanku autobusowego we wsi czy pogarszające się pod pewnymi względami warunki życia mieszkańców.

CO DOBREGO PRZYNIOSŁA REFORMA ADMINISTRACYJNO-SAMORZĄDOWA?

Zmiany na lepsze, spowodowane reformą administracyjno-samorządową, dostrzega prawie tak samo mało osób jak problemy i trudności - zaledwie co jedenasty ankietowany. Ponad połowa respondentów uważa, że reforma ta nie przyniosła nic dobrego mieszkańcom ich miejscowości czy gminy. Znaczna grupa - blisko dwie piąte badanych - nie potrafiła się wypowiedzieć w tej sprawie. Jak już wspomniałem, wynika to w jakimś stopniu z trudności pytania.



O korzyściach wynikających z tej reformy przekonani są najczęściej badani z wyższym wykształceniem, przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji, respondenci znajdujący się w dobrej sytuacji materialnej. Ponieważ grupy te dostrzegają częściej zarówno złe, jak i dobre strony reformy (patrz poprzednia część komunikatu), można sądzić, że wynika to z ich częstszych kontaktów z administracją lokalną albo z ogólnie lepszej orientacji w sprawach publicznych. Jednak również robotnicy wykwalifikowani, uczniowie i studenci oraz pracujący na własny rachunek częściej niż inni są zdania, że reforma przyniosła mieszkańcom ich miejscowości coś dobrego. Pozytywnej ocenie następstw reformy wyraźnie sprzyjają też prawicowe poglądy polityczne ankietowanych.

Wśród pozytywnych skutków reformy badani najczęściej wymieniali rozwój lokalnej infrastruktury, poprawę pod tym względem w różnych dziedzinach życia - zapewne dlatego, że są to rzeczy łatwo zauważalne. Dopiero na drugim miejscu pod względem częstości wymieniania znalazł się rozwój samorządności, będący główną przyczyną poprawy infrastruktury.

Tabela 2

Co dobrego przyniosła reforma administracyjno-samorządowa w Pana(i) miejscowości, gminie?	Odsetki osób, które uważają, że reforma administracyjno-samorządowa przyniosła coś dobrego (N=101)	Odsetki od ogółu ankietowanych (N=1098)
Rozwój lokalnej infrastruktury - poprawa stanu dróg, komunikacji, kanalizacji, szkolnictwa itd. oraz poprawa czystości i estetyki	39	3,6
Zwiększenie uprawnień - więcej władzy, większe kompetencje, możliwość rozwiązywania samemu swoich problemów; lepsze gospodarowanie finansami i lepsze funkcjonowanie władz	26	2,3
Rządzący bliżej ludzi - bliższy i lepszy kontakt władz z obywatelami, lepsza znajomość potrzeb, większa odpowiedzialność władz	10	0,9
Korzystne zmiany przynależności administracyjnej lub szczebla administracyjnego	8	0,8
Mniej biurokracji - zmniejszenie kolejek itp.	5	0,4
Urzędy bliżej obywatela - możliwość załatwienia niektórych spraw na miejscu, łatwiejszy dostęp do urzędów	4	0,4
Poprawa sytuacji ekonomicznej i finansowej	4	0,4
Rozwój ekonomiczny, wzrost inwestycji	2	0,2
Inne zmiany na lepsze	7	0,7
Brak odpowiedzi i odpowiedzi nie na temat	6	0,5
Uwaga: odpowiedzi nie sumują się do stu, gdyż ankietowani mogli wymienić więcej niż jedną zmianę na lepsze.		

Spośród respondentów dostrzegających pozytywne skutki reformy co dziesiąty podkreślał lepszy kontakt władz z obywatelami - większą znajomość potrzeb i większą odpowiedzialność władz samorządowych, liczenie się z mieszkańcami. Należałoby do tego dodać także te głosy ankietowanych, które mówiły o przybliżeniu urzędów (także przestrzennie) do obywatela i zmniejszeniu się biurokracji.

Rzadziej natomiast mówiono ogólnie o poprawie sytuacji ekonomicznej czy finansowej danej miejscowości lub gminy, rozwoju gospodarczym i wzroście inwestycji. Jednak przypuszczalnie częściowo tej sprawy dotyczyły także wypowiedzi, w których zwracano uwagę na korzystną zmianę przynależności administracyjnej danej miejscowości czy gminy.

★

★

★

W społeczeństwie przeważa przekonanie, że reforma administracyjno-samorządowa nie miała znaczenia dla zwykłych obywateli. Dość liczna grupa nie ma wyrobionej opinii o jej następstwach. Tylko niewielki odsetek ankietowanych potrafi wskazać trudności i problemy, jakie pojawiły się w ich miejscu zamieszkania w związku z reformą, a niewiele więcej osób umie wymienić korzyści wynikające z jej wprowadzenia. Można powiedzieć, że w społecznej ocenie dobre i złe skutki reformy w pewnym stopniu się równoważą, stąd przypuszczalnie tak liczna grupa ankietowanych, którzy uważają, że po jej wdrożeniu władze samorządowe funkcjonują tak samo jak poprzednio.

Opracował

Włodzimierz DERCZYŃSKI

A N E K S

Tabela 1. Czy, Pana(i) zdaniem, obecnie władze samorządowe (gminne, powiatowe) funkcjonują lepiej czy też gorzej niż przed wprowadzeniem reformy?

(%)

	Lepiej	Ani lepiej, ani gorzej	Gorzej	Trudno powiedzieć	Liczba osób
Ogółem	20	35	23	22	1096
Płeć					
Mężczyźni	24	35	24	17	521
Kobiety	16	34	23	27	575
Wiek					
18-24 lat	33	29	16	23	155
25-34	23	36	23	18	194
35-44	23	34	27	15	207
45-54	15	43	26	17	235
55-64	20	31	22	28	122
65 lat i więcej	7	32	23	38	183
Miejsce zamieszkania					
Wieś	20	39	21	20	401
Miasto do 20 tys.	21	38	29	12	142
20-100 tys.	21	34	21	25	228
101-500 tys.	17	31	22	30	201
501 tys.i więcej mieszk.	19	24	32	26	125
Wykształcenie					
Podstawowe	16	34	22	28	305
Zasadnicze zawodowe	16	39	27	19	288
Średnie	23	33	23	21	403
Wyższe	25	33	19	22	100
Grupa społ.-zaw. pracujący					
Kadra kier.,inteligencja	27	27	25	21	65
Prac.umysł.niż.szczebła	21	45	19	15	114
Pracownicy fiz.-umysł.	21	36	26	17	99
Robotnicy wykwalifikowani	24	40	25	11	106
Robotnicy niewykwalifik.	16	48	29	6	41
Rolnicy	17	47	15	20	59
Pracujący na własny rach.	28	30	26	16	51
Bierni zawodowo					
Renciści	15	27	24	35	126
Emeryci	13	32	23	33	208
Uczniowie i studenci	39	28	10	23	74
Bezrobotni	14	26	34	26	94
Gospodynie domowe i inni	17	47	24	13	59
Pracuje w:					
inst. państw., publicznej	26	37	23	14	212
spółce właścicieli					
prywatnych i państwa	15	39	34	12	105
sekt. pryw. poza rolnict.	24	36	22	18	173
prywatnym gosp. rolnym	19	39	19	23	75
Dochody na jedną osobę					
Do 275 zł	18	42	23	17	152
276-399	15	40	26	18	133
400-549	21	33	25	21	234
550-799	18	28	25	29	180
Powyżej 799 zł	23	34	22	21	165
Ocena własnych war. mater.					
Złe	14	34	27	25	391
Średnie	18	37	23	22	467
Dobre	32	32	16	19	236
Udział w prakt. religijnych					
Kilka razy w tygodniu	19	41	17	22	79
Raz w tygodniu	20	34	23	23	574
1-2 razy w miesiącu	22	29	25	24	160
Kilka razy w roku	19	33	27	21	186
W ogóle nie uczestniczy	13	46	21	20	95
Poglądy polityczne					
Lewica	17	38	27	17	347
Centrum	21	38	23	19	267
Prawica	29	31	23	16	232
Trudno powiedzieć	13	31	18	38	248

Tabela 2. Czy w Pana(i) miejscu zamieszkania, gminie, pojawiły się jakieś problemy, trudności związane z reformą administracyjno-samorządową?

(%)

	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Liczba osób
Ogółem	7	57	36	1098
Płeć				
Mężczyźni	7	62	31	521
Kobiety	6	53	40	577
Wiek				
18-24 lat	4	69	27	157
25-34	6	62	33	194
35-44	8	65	27	207
45-54	8	53	40	235
55-64	10	57	33	122
65 lat i więcej	7	42	52	183
Miejsce zamieszkania				
Wieś	6	61	33	403
Miasto do 20 tys.	12	52	36	142
20-100 tys.	6	53	41	228
101-500 tys.	5	57	38	201
501 tys. i więcej mieszk.	9	61	30	125
Wykształcenie				
Podstawowe	5	54	41	305
Zasadnicze zawodowe	9	60	35	288
Średnie	9	59	31	405
Wyższe	10	53	37	100
Grupa społ.-zaw. pracujący				
Kadra kier., inteligencja	15	51	34	65
Prac. umysł. niż. szczebla	8	62	30	114
Pracownicy fiz.-umysł.	7	57	36	99
Robotnicy wykwalifikowani	7	68	25	106
Robotnicy niewykwalifik.	4	71	25	41
Rolnicy	4	69	27	59
Pracujący na własny rach.	6	57	37	51
Bierni zawodowo				
Renciści	7	49	44	126
Emeryci	7	47	45	208
Uczniowie i studenci	4	72	24	74
Bezrobotni	3	59	38	96
Gospodynie domowe i inni	9	52	39	59
Pracuje w:				
inst. państw., publicznej	8	64	28	212
spółce właścicieli				
prywatnych i państwa	12	53	35	105
sekt. pryw. poza rolnict.	7	61	32	173
prywatnym gosp. rolnym	3	62	35	75
Dochody na jedną osobę				
Do 275 zł	2	59	39	154
276-399	6	53	41	133
400-549	7	65	27	234
550-799	12	50	38	180
Powyżej 799 zł	10	57	32	165
Ocena własnych war. mater.				
Złe	6	53	41	393
Średnie	8	58	34	467
Dobre	7	64	29	236
Udział w prakt. religijnych				
Kilka razy w tygodniu	13	48	40	79
Raz w tygodniu	6	62	32	574
1-2 razy w miesiącu	7	54	40	162
Kilka razy w roku	8	56	36	186
W ogóle nie uczestniczy	4	48	48	95
Poglądy polityczne				
Lewica	10	54	35	349
Centrum	6	67	27	267
Prawica	7	60	33	232
Trudno powiedzieć	3	50	47	248

Tabela 3. A może reforma administracyjno-samorządowa przyniosła coś dobrego mieszkańcom Pana(i) miejscowości, gminy?

(%)				
	Tak	Nie	Trudno powiedzieć	Liczba osób
Ogółem	9	52	39	1097
Płeć				
Mężczyźni	12	53	36	521
Kobiety	7	52	41	576
Wiek				
18-24 lat	9	47	44	157
25-34	6	53	41	194
35-44	12	57	31	206
45-54	12	54	34	235
55-64	11	49	40	122
65 lat i więcej	4	50	45	183
Miejsce zamieszkania				
Wieś	8	58	34	403
Miasto do 20 tys.	7	53	40	142
20-100 tys.	13	42	45	228
101-500 tys.	9	48	43	201
501 tys. i więcej mieszk.	9	57	34	124
Wykształcenie				
Podstawowe	6	53	41	304
Zasadnicze zawodowe	7	57	36	288
Średnie	9	53	38	405
Wyższe	23	34	43	100
Grupa społ.-zaw. pracujący				
Kadra kier., inteligencja	21	40	39	65
Prac. umysł. niż. szczebla	8	53	39	114
Pracownicy fiz.- umysł.	7	45	48	99
Robotnicy wykwalifikowani	16	55	29	106
Robotnicy niewykwalifik.	7	72	21	41
Rolnicy	4	77	19	59
Pracujący na własny rach.	13	40	48	51
Bierni zawodowo				
Renciści	7	47	47	126
Emeryci	9	49	42	208
Uczniowie i studenci	15	45	40	74
Bezrobotni	1	64	35	95
Gospodynie domowe i inni	9	54	37	59
Pracuje w:				
inst. państw., publicznej	14	51	35	212
spółce właścicieli				
prywatnych i państwa	5	56	39	105
sekt. pryw. poza rolnict.	13	46	41	173
prywatnym gosp. rolnym	6	64	29	75
Dochody na jedną osobę				
Do 275 zł	5	58	36	154
276-399	6	61	33	133
400-549	8	58	34	234
550-799	13	44	44	180
Powyżej 799 zł	11	50	39	165
Ocena własnych war. mater.				
Złe	6	58	35	392
Średnie	7	52	40	467
Dobre	17	42	41	236
Udział w prakt. religijnych				
Kilka razy w tygodniu	16	39	45	79
Raz w tygodniu	9	55	36	574
1-2 razy w miesiącu	6	53	41	162
Kilka razy w roku	9	52	39	186
W ogóle nie uczestniczy	9	46	45	95
Poglądy polityczne				
Lewica	9	56	34	348
Centrum	9	55	36	267
Prawica	17	48	35	232
Trudno powiedzieć	2	48	50	248