



Centrum Badań Opinii Społecznej

ul. ŻURAWIA 4 skr. pt. 24

00-955 WARSZAWA 15

SEKRETARIAT: 28-37-04; 29-35-69

Telefon dyżurny: 21-34-34

ZESPÓŁ REALIZACJI BADAŃ: 40-56-41

Telex: 816-436

BS/149/6/88

OCENA KOŃCZĄCEJ SIĘ KADENCJI RAD NARODOWYCH

Maj 1988 r.

Wprowadzone w 1984 r. zmiany w ustawie o radach narodowych i w ordynacji wyborczej miały prowadzić do umocnienia pozycji rad i skuteczniejszego ich działania na swoim terenie. Odpowiedzi na pytanie, czy tak się stało, czy rady czują się gospodarzami terenu i instytucjami reprezentującymi interesy swoich wyborców, szukaliśmy w wypowiedziach dorosłej ludności Polski¹ i samych radnych².

Niniejsze opracowanie jest próbą podsumowania kadencji wybranych przed czterema laty rad narodowych w momencie, kiedy dobiega ona końca, oraz rozliczenia radnych z dokonań w świetle postulatów wyborców, którzy obdarzyli ich mandatem zaufania. O tym, że nowo wybrana rada narodowa przyczyni się do rozwiązania najważniejszych spraw mieszkańców, było przekonanych w maju 1984 r. (a więc tuż przed wyborami)³ 13,1% respondentów, że tak się stanie przynajmniej w części - 42,7%, natomiast co czwarty uważał, że rada nie będzie chciała zajmować się sprawami mieszkańców (5,2%) lub że będzie to przekraczało jej możliwości (19,2%); 19,8% nie sprecyzowało swojego zdania na ten temat. Wyniki badania z marca '88 wykazują, że działalność rady narodowej nie jest powszechnie zauważana. Świadczy o tym jej pozycja we własnym środowisku wyznaczona przez podjęte i według mieszkańców zrealizowane w tej kadencji przedsięwzięcia. Odpowiadając na pytanie otwarte: "Czym zajmuje się rada narodowa w Pana(i) miejscu zamieszkania?", aż 40% respondentów z próby dorosłej ludności Polski stwierdziło, że nie wie bądź nie interesuje się tym, co robi rada narodowa w ich miejscowości, 27,2% użyło określeń ogólnych, takich jak: podejmuje sprawy, problemy ludzi, społeczeństwa, przyczyniając się do poprawy warunków bytowych i organizacji życia miasta, wsi, gminy, bądź mówiło, że rada zajmuje się wszystkim, całokształtem życia społeczno-gos-

¹ Ankieta pod hasłem "Sprawy Polski i Polaków (2)" przeprowadzona w dniach 2-14 marca 1988 r. na próbie udziałowej liczącej 1499 osób.

² Badanie zrealizowano w okresie od 16 marca do 5 kwietnia 1988 r. na ogólnopolskiej próbie udziałowej radnych gminnych, miejsko-gminnych, miejskich, dzielnicowych i wojewódzkich rad narodowych (1098 osób).

³ Sondaż pod hasłem "Co o tym myślisz (4)?", ogólnopolska próba udziałowa dorosłej ludności licząca 1488 osób.

podarczego, sprawami gospodarczymi regionu lub sprawami sobie właściwymi. Kolejna grupa (18,6%) wskazywała konkretne dziedziny, którymi zajmuje się rada, m.in. budownictwo, handel i zaopatrzenie, oświata i kultura, rolnictwo, komunikacja itp. Wreszcie co dziesiąty badany wymieniał czynności właściwe działaniom rad: uchwalanie planu społeczno-gospodarczego oraz budżetu, nadzorowanie pracy administracji państwowej, obradowanie na sesjach itp. Na nieefektywność pracy rady wskazało 16,8% badanych, a 4,7% oceniło radę negatywnie, jako pracującą nieskutecznie, nie wywiązującą się ze swoich obowiązków. Niewielu (3,4%) przypisało radzie narodowej sprawowanie władzy, a 2,4% myliło radę z urzędem.

Można zatem powiedzieć, że obecność rad narodowych w swoich miejscowościach nie została zaznaczona w sposób wyraźny: ludzie nie wiedzą, czym się one zajmują, albo to, co było przedmiotem pracy w kończącej się kadencji sprowadzają raczej do ogólnikowych określeń, nie pozwalających rozstrzygnąć, jaka jest ich rzeczywista wiedza o zadaniach realizowanych przez radę.

Jeszcze bardziej symptomatyczna jest znikoma znajomość radnych jako działaczy społecznych. Żadnego radnego nie zna aż 56,6% badanych, 13% zna jednego, a 10,2% dwóch radnych. Świadczy to, że działalność rad nie jest prężna, a radni są anonimowi w swoim otoczeniu. Skład i działalność rad odbierane są z obojętnością, nie budzą zainteresowania. Wskazuje to z jednej strony na małą aktywność rad w ogóle lub niedostateczną popularyzację tego, co robią w swoich miejscowościach, a z drugiej na niewielkie zapotrzebowanie na tego rodzaju działalność albo brak wiary w skuteczność rozwiązywania problemów lokalnych przez organy przedstawicielskie.

W tym kontekście należy odczytywać odpowiedź respondentów na dwa następne pytania: czy rada narodowa dobrze służy interesom mieszkańców gminy (miasta, dzielnicy), w której mieszkają, oraz czy chcieliby, aby pozostała ona w tym samym składzie na następną kadencję. Na pierwsze pytanie odpowiedziało twierdząco 36,5% (3,3% - zdecydowanie tak, 33,2% raczej tak), przecząco 24,2% (odpowiednio 5,8 i 18,6%), a 39% miało trudności z udzieleniem odpowiedzi.

Najniższe oceny pod tym względem wystawili radom mieszkańcy dużych miast (ponad 100 tys. ludności), najwyższe mieszkańcy wsi (tab. 1). Należący do partii politycznych (zwłaszcza do ZSL) w porównaniu z bezpartyjnymi byli mniej krytyczni, podobnie jak działacze PRON.

Tabela 1

w procentach

Charakterystyka badanych	Odpowiedzi respondentów na pytanie: "Czy rada narodowa dobrze służy interesom mieszkańców?"		
	zdecydowanie i raczej		trudno powiedzieć
	tak	nie	
<u>Miejsce zamieszkania</u>			
Wieś	43,4	22,2	34,3
Miasto:			
do 20	36,8	16,4	46,8
21-100	38,0	23,6	38,4
101-500	26,7	28,2	45,0
ponad 500 tys. mieszkańców	26,7	33,2	40,2
<u>Przynależność do organizacji społeczno-politycznych</u>			
Członkowie:			
- PZPR	52,3	23,5	24,1
- SD	40,0	20,0	40,0
- ZSL	64,9	16,7	18,5
Nie należący do żadnej partii	33,1	25,0	41,9
Działacze PRON	55,8	25,0	19,2
Nie działający w PRON	35,7	24,3	39,9

Za utrzymaniem dotychczasowego składu rady na następną kadencję opowiedziało się 7,1% respondentów, przeciw 23,6%, obojętne to było dla 47,9%, a 21,2% nie miało zdania na ten temat. Dla większości więc nie stanowi różnicy, czy będzie to ta czy inna rada.

Należący do partii politycznych częściej niż bezpartyjni opowiadali się za zmianą składu rady. Natomiast obojętność wobec tej kwestii najczęściej przejawiali mieszkańcy wielkich miast, nie należący do partii i nie działający w PRON (tab. 2).

Tabela 2

w procentach

Charakterystyka badanych	Odpowiedzi respondentów na pytanie: "Czy chciał(a)by Pan(i), aby rada narodowa została w tym samym składzie na następną kadencję?"			
	tak	nie	jest mi to obojętne	trudno powiedzieć
<u>Miejsce zamieszkania</u>				
Wieś	11,4	26,1	43,4	19,0
Miasto:				
do 20	5,8	17,4	47,7	29,1
21-100	5,2	24,0	48,4	22,0
101-500	3,3	25,3	48,0	23,4
ponad 500 tys.mieszkańców	3,3	18,7	60,3	17,8
<u>Przynależność do organizacji społeczno-politycznych</u>				
Członkowie:				
- PZPR	10,6	43,5	29,4	16,5
- SD	0,0	60,0	40,0	0,0
- ZSL	18,5	44,4	27,8	9,3
Nie należący do żadnej partii	6,2	19,0	51,3	22,5
Działacze PRON	11,5	50,0	23,1	15,4
Nie działający w PRON	6,8	22,0	49,0	21,5

Rady narodowe nie są postrzegane jako instytucje o największym wpływie na to, co się dzieje na ich terenie - w gminie, mieście, dzielnicy (tab. 3). W obu badanych próbach, przy czym bardziej wśród radnych, dominuje przekonanie, że decydujący wpływ na bieg wydarzeń ma naczelnik. W przypadku radnych ma to swoistą wymowę - świadczy o tym, że ich możliwości decydowania i działania w zestawieniu z możliwościami naczelnika wypadają niekorzystnie.

Z dokonanego przez radnych podsumowania kończącej się kadencji wynika, że są oni mniej sfrustrowani niż ci, którym służą lub powinni służyć. Większość z nich (91,5%) wskazała na konkretne problemy, które zostały w tym czasie rozwiązane. Najczęściej (40,1%) wymieniano budowę nowych dróg i poprawę stanu nawierzchni już istniejących, budowę mostów oraz modernizację oświetlenia ulic. Znaczącym dokonaniem (30,7%) było załatwienie wielu spraw

Tabela 3

w procentach

Instytucje o największym wpływie na bieg wydarzeń w gminie, mieście lub dzielnicy	Badani z próby	
	ogólnopolskiej	radnych
Naczelnik	83,5	91,3
Komitet PZPR	77,2	83,2
Urząd spraw wewnętrznych, milicja	56,1	33,7
Rada narodowa	53,4	85,2
Parafia, proboszcz, księża	36,8	30,0
Rada PRON	25,7	39,9
Komitet ZSL	18,7	40,5
Inne instytucje lub osoby	9,2	17,3

komunalnych z zakresu gazyfikacji, elektryfikacji, ciepłownictwa, budowy wodociągów. Prawie co czwarty radny (24%) zapisał po stronie osiągnięć inwestycje i inne przedsięwzięcia w dziedzinie oświaty, głównie budowę i remonty szkół, a także tworzenie funduszy pomocy szkole itp. O inwestycjach w dziedzinie: służby zdrowia (szpitale, przychodnie zdrowia oraz ich wyposażenie i kadry) mówiło 17,9% radnych; komunikacji (uruchomienie nowych połączeń PKS i PKP, nowe przystanki i pętle autobusowe) - 16,1%; kultury (budowa lub remonty domów kultury, świetlic, bibliotek, kin) - 15,1%; handlu i usług (nowe sklepy) - 14,5%.

Są to więc dziedziny, w których każda rozwiązana sprawa powinna przyczynić się do zauważalnej poprawy codziennego życia obywateli. Tymczasem co czwarty dorosły Polak wątpi w to, że rada narodowa dobrze służy interesom mieszkańców, a 39% nie potrafi sprecyzować swego zdania w tej kwestii. Wydaje się, że są co najmniej dwie lub dwie najważniejsze przyczyny tego stanu. Rozwiązywane sprawy nie zawsze kojarzą się z działaniem radnych albo też - co bardziej prawdopodobne - rzeczywiste potrzeby i oczekiwania znacznie przekraczają możliwości i efekty. Dostrzegają to również sami radni: 85,5% spośród nich wymieniło konkretne problemy, których nie udało się im rozwiązać, m.in. takie, jak sprawy komunalne (29,1%), poprawa i budowa dróg (22,6%), inwestycje oświatowe (21,6%), budownictwo mieszkaniowe (21,3%), ochrona środowiska (13,8%).

Opinie radnych w kwestii przyczyn niezrealizowania podjętych zamierzeń są wyjątkowo zgodne. Według 59,2% podstawowe bariery to brak środków finansowych oraz mocy wykonawczych - wykonawców (13,1%), materiałów i energii (10,8%), zła organizacja i mała wydajność pracy, niedyscyplinowanie (6,4%). Część radnych (26,4%) jest przekonana, że bariery tkwią w obecnie obowiązującej ustawie o systemie rad narodowych i samorządu mieszkańców - niektóre jej przepisy utrudniają radom narodowym rozwiązywanie problemów będących w ich gestii. Chodzi tu głównie o przepisy ze sfery finansowo-budżetowej (25,1% respondentów z danej grupy), dotyczące samodzielności finansowej, podziału nadwyżki budżetowej (13,6%) oraz źródeł wpływu środków do budżetu rady (13,2%). Radni ci domagają się samodzielnego dysponowania funduszem (21%), zwiększenia budżetu i przyznania im uprawnień do tworzenia własnych środków finansowych (15,1%), a także większej samodzielności działania i ograniczenia wpływu rad wyższego szczebla (13,1%).

Omawiając działalność rad w czasie tej kadencji aż 70,1% radnych oceniło, że mają one małe lub bardzo małe możliwości finansowania swoich przedsięwzięć. Inne oceny były bardziej pozytywne, co pozwala sądzić, że samopoczucie radnych jest lepsze niż ich wyborców (tab. 4).

Tabela 4

w procentach

Cechy charakteryzujące działalność rady	Stopień występowania cech w czasie obecnej kadencji			
	bardzo duży i duży	średni	bardzo mały i mały	trudno powiedzieć
Samodzielność decydowania	46,2	41,9	11,7	0,3
Skuteczność egzekwowania uchwał i zaleceń od organów wykonawczych	39,1	40,5	19,5	0,8
Aktywność radnych w inicjowaniu przedsięwzięć na rzecz swego terenu i wyborców	49,0	40,3	10,2	0,5
Częstość kontaktów z wyborcami i zasięgania ich opinii	24,9	40,8	33,6	0,7
Możliwość finansowania swoich przedsięwzięć	8,7	19,9	70,1	1,3
Zaufanie wyborców	21,9	46,2	13,6	18,1

Warto odnotować, że oceny te nie zależą od szczebla rady i cech społeczno-demograficznych radnych.

Obraz działalności rad narodowych, jaki rysuje się z wypowiedzi obywateli i samych radnych, warto uzupełnić o element autooceny zawartej w odpowiedzi radnych na pytanie o to, czy rada, w której pracują, jest obecna na swoim terenie i dzięki czemu bywa dostrzegana (tab. 5).

Tabela 5

w procentach

Oceniane aspekty	Stopień poinformowania wyborców o działalności swojej rady narodowej - w wyobrażeniach radnych				
	wszyscy wiedzą	większość wie	większość nie wie	nikt nie wie	trudno powiedzieć
Kto wchodzi w skład obecnej rady narodowej (gminnej, miejskiej, dzielnicowej)?	6,7	46,3	44,2	0,5	2,2
Czym zajmuje się rada narodowa?	2,3	52,0	42,6	0,7	2,3
Jakie rada ma uprawnienia i kompetencje?	1,4	30,0	62,1	2,3	4,2
Komu rada podlega?	2,8	31,6	56,5	3,1	5,9
Kiedy są dyżury radnych?	2,9	32,9	43,5	10,7	9,3

Zdania radnych na ten temat są wyraźnie podzielone, choć większość z nich jest przekonana, że wyborcy wiedzą, kto wchodzi w skład rady i czym się ona zajmuje, nie wiedzą zaś, jakie ma uprawnienia i kompetencje oraz komu podlega. Nie sposób nie odnotować, że wyobrażenia radnych o tym, co wyborcy wiedzą o radach narodowych, odbiegają od rzeczywistości.

x

x

x

Pozycja rad narodowych na terenie, na którym sprawują one swój przedstawicielski mandat, jest w opinii wyborców niska. Znajduje to odzwierciedlenie w małym zainteresowaniu jej działalnością, a zwłaszcza w tym, że ludzie nie wiedzą nawet, kto jest radnym w ich miejscowości. I chociaż oceny samych radnych nie potwierdzają tego, to wydaje się, że podjęte w 1984 r. problemy podniesienia pozycji rad narodowych - skonkretyzowane w ustawach o radach narodowych i o ordynacji wyborczej - nie przyniosły oczekiwanych efektów.