

WARTOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OCZACH PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

BADANIA I OPINIE NR 1/2026

Paweł Swianiewicz

SAM-SON

Sondaż Pracowników
Administracji Samorządowej



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Streszczenie

Dlaczego właściwie potrzebujemy samorządu? Czy lokalne władze są tylko „przedłużeniem” władz państwowych, czy raczej wyrazem wspólnoty mieszkańców? Tekst odpowiada na te pytania, pokazując, jak samorząd widzą jego pracownicy, oraz przedstawiając dwie koncepcje uzasadniające decentralizację. Pierwsza z nich to **koncepcja naturalna**, która zakłada, że samorząd nie jest jedynie tworem ustawodawcy, lecz wynika z naturalnego biegu życia społecznego i wspólnoty, co wiąże się bezpośrednio z zasadą pomocniczości oraz komunitaryzmem. Z kolei **koncepcja funkcjonalna** postrzega samorząd w sposób bardziej pragmatyczny – jako narzędzie decentralizacji administracji, które służy sprawniejszemu zarządzaniu państwem i efektywnemu świadczeniu usług. W tym ujęciu autonomia lokalna jest traktowana jako warunkowa i służy przede wszystkim poprawie wyników zarządzania publicznego.

Następnie odwołujemy się do klasycznej koncepcji L.J. Sharpe’a (1973), który wyróżnił trzy podstawowe wartości samorządu:

- **autonomię (wolność)**, która ogranicza koncentrację władzy oraz umożliwia podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym, bez nadmiernej ingerencji centrum;
- **partycypację (uczestnictwo)** – samorząd sprzyja zaangażowaniu jednostek w procesy rządzenia i zapewnia lepszą kontrolę nad władzą. Pozytywny wpływ na możliwość partycypacji wynika tak z bezpośredniego zaangażowania szerszej grupy mieszkańców w proces „samorządzenia”, jak i z większej – w porównaniu z relacjami występującymi w polityce krajowej – bliskości między władzami i mieszkańcami;
- **sprawność i efektywność działania**, które wynikają z bliskości decydenta względem lokalnych potrzeb, co sprzyja innowacjom, lepszemu dopasowaniu usług publicznych do oczekiwań mieszkańców, a zwłaszcza dostosowaniu prowadzonych polityk do warunków lokalnych.

Choć wartości te są uniwersalne, ich hierarchia zmienia się w czasie oraz w zależności od kultury politycznej danego regionu; przykładowo w Europie Południowej silniejszy jest nacisk na tożsamość i procedury, podczas gdy w Europie Północnej dominuje orientacja na wyniki i jakość usług.

A co jest najważniejsze dla samych urzędników? Odpowiedzi na to pytanie dostarcza duże badanie przeprowadzone w 2025 roku wśród ponad 11 tysięcy pracowników samorządowych. Respondenci mieli wybrać najważniejsze role samorządu spośród sześciu stwierdzeń odpowiadających wymienionym wyżej trzem wartościom. Wyniki wskazują, że najbardziej liczy się autonomia. Najczęściej wskazywano, że samorząd powinien przede wszystkim dbać o to, aby decyzje wynikały z lokalnych potrzeb, a nie były narzucane z góry.

Wyniki wskazują na ewolucję w hierarchii wyznawanych wartości. O ile we wcześniejszych badaniach – z 1997 roku – wóldarze gmin kładli główny nacisk na sprawność i efektywność w dostarczaniu usług, o tyle współcześnie (w badaniu radnych w roku 2023 i urzędników w 2025

roku) najwyżej cenioną wartością stała się autonomia. Taka zmiana postaw jest odbiciem odchodzenia od technokratycznego rozumienia samorządu na rzecz podejścia bardziej wspólnotowego, a także reakcją na ograniczanie samodzielności samorządów, zwłaszcza w latach 2016–2023.

Obraz nie jest jednak jednolity. W mniejszych gminach większe znaczenie ma udział mieszkańców i bezpośrednie relacje społeczne. W dużych miastach częściej kładzie się nacisk na sprawność dostarczania usług. Autonomia natomiast zyskuje na znaczeniu wraz ze wzrostem szczebla administracji i jest szczególnie ważna dla pracowników powiatów i regionów.

Różnice widać też między samymi pracownikami administracji – osoby na wyższych stanowiskach częściej myślą kategoriami efektywności, a pracownicy niższego szczebla podkreślają znaczenie kontaktu z mieszkańcami. Wyższa kadra kierownicza przejawia zatem oblicze bardziej technokratyczne, podczas gdy pracownicy na niższych stanowiskach prezentują poglądy bliższe przeciętnym mieszkańcom, podkreślając wagę bezpośrednich interakcji między władzą a społecznością. Na opinie wpływają również takie czynniki jak wiek czy płeć. Młodszy urzędnicy częściej stawiają na współpracę i udział obywateli, starsi – na sprawność działania. Kobiety częściej podkreślają znaczenie partycypacji, a mężczyźni efektywności.

Ostatecznie tekst pokazuje, że samorząd nie jest jednowymiarowy. To jednocześnie wspólnota, system zarządzania i dostawca usług. Współczesne myślenie o samorządzie w Polsce, pierwotnie bliskie koncepcji funkcjonalnej, ewoluowało w ostatnich dekadach w stronę koncepcji naturalnej, co jest wyrazem dążenia do ochrony lokalnej podmiotowości przed tendencjami centralistycznymi, ale także odbiciem rosnących aspiracji mieszkańców do wyrażania swoich preferencji i oczekiwania ich uwzględniania w polityce lokalnej. Równocześnie zaznacza się zróżnicowanie opinii zależne od kontekstu instytucjonalnego i cech respondentów. Opisywane zmiany odzwierciedlają szerszą ewolucję myślenia o roli samorządu we współczesnym państwie.

Koncepcja wartości samorządu

Dlaczego państwo zdecentralizowane jest lepsze niż państwo zarządzane wyłącznie ze szczybla centralnego? Innymi słowy: dlaczego samorząd terytorialny jest w ogóle potrzebny we współczesnym państwie? W europejskiej tradycji myślenia o samorządzie pojawiają się dwie koncepcje odpowiedzi na te pytania. Jedną z nich można określić mianem **koncepcji naturalnej samorządu**. Zaprzecza ona ograniczaniu pojęcia samorządu do formy decentralizacji władzy. Jeden z klasyków polskiej myśli samorządowej – Aleksander Kroński – cytuje francuską ustawę komunalną z 1884 roku, która stwierdza w jednym z artykułów, iż *„gmina nie jest wytworem prawa, powstaje ona z naturalnego biegu rzeczy”* (Kroński 1932). Wedle tej koncepcji potrzeba samorządności terytorialnej wynika z samej istoty życia społecznego. Do zbliżonego rozumienia samorządu odwołuje się znana ze współczesnych dysput nad filozofią polityczną koncepcja komunitaryzmu, podkreślająca kluczową wartość wspólnoty w życiu społecznym człowieka, oraz obecna w prawie europejskim (a także w polskiej konstytucji) zasada pomocniczości (subsydiarności).

Tymczasem na istnienie samorządu można spojrzeć też z perspektywy węższej, pragmatycznej. Podejście konkurencyjne do koncepcji naturalnej widzi samorząd jedynie jako przejaw decentralizacji administracji państwowej. Zgodnie z tym rozumowaniem, określanym niekiedy mianem państwowej teorii samorządu terytorialnego, to państwo powołuje do życia samorząd, wyposażając go w odpowiedni zakres uprawnień i obowiązków. Koncepcję tę można określić także mianem **funkcjonalnej**, ponieważ dostrzega ona sens istnienia samorządu w tym, że przyczynia się on do sprawniejszego (bardziej efektywnego) funkcjonowania państwa. Z tej perspektywy samorząd lokalny jest nie tyle fundamentalnym prawem demokratycznym, co środkiem służącym poprawie wyników zarządzania. W tej perspektywie każda autonomia lokalna jest warunkowa, ponieważ jest przyznawana przez wyższe władze dla osiągnięcia praktycznych celów i może zostać zmieniona lub cofnięta, jeśli nie zostaną one wypracowane. Ten pragmatyczny pogląd leży u podstaw wielu reform zarządzania publicznego, które traktują samorządy lokalne przede wszystkim jako podmioty świadczące usługi.

Jakie cechy samorządu sprawiają, że może on przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania państwa? Lawrence Sharpe w swoim klasycznym artykule postawił tezę, że istnienie samorządu i demokracji lokalnej łączy się w praktyce z trzema wartościami (z których – mówiąc w pewnym uproszczeniu – pierwsze dwie można łączyć przede wszystkim z naturalną, a trzecią z funkcjonalną koncepcją samorządu) (Sharpe 1973):

- **wolność (autonomia)** – istnienie samorządu zapobiega nadmiernej koncentracji władzy politycznej w jednych rękach i zwiększa możliwości podejmowania różnych decyzji politycznych w poszczególnych społecznościach lokalnych. I tak na przykład, zdrowa dla demokracji jest możliwość, by władza w niektórych regionach czy miastach spoczywała w rękach innej grupy lub partii politycznej niż na szczyblu centralnym;
- **partycypacja (demokracja, uczestnictwo)** – istnienie samorządu umożliwia większe zaangażowanie jednostek w proces „samorządzenia”. Ma to wymiar bezpośredni – w Polsce

nawet po zmniejszeniu liczby radnych, od 2002 roku w wyborach wyłanianych jest prawie 50 tysięcy radnych różnych szczebli, czyli osób biorących udział w sprawowaniu demokratycznie kontrolowanej władzy publicznej. Jeszcze ważniejszy jest pośredni wymiar związany z partycypacją. W systemie samorządowym dostęp obywateli do rządzących przedstawicieli, możliwość wpływania na decyzje, a także stopień poinformowania o działaniach władzy jest znacznie większy niż w przypadku rządu wyłącznie z centrum. Większe są także możliwości kontroli pośredniej, na przykład dzięki prasie lokalnej. Przykładowo, w pewnym (paradoksalnym) sensie, dość częste afery korupcyjne lub inne przypadki nieuczciwego wykorzystywania stanowisk samorządowych opisywane przez prasę lokalną są pośrednim dowodem skuteczności systemu samorządowego. W przypadku braku lokalnych mechanizmów kontroli demokratycznej wykrycie takich przypadków byłoby znacznie trudniejsze, a poleganie na centralnie sprawowanej kontroli nad urzędnikami działającymi na szczeblu lokalnym jest dość iluzoryczne. Warto w tym kontekście dodać, że badania empiryczne (zarówno polskie, jak i prowadzone za granicą) potwierdzają znaczny stopień zaufania i satysfakcji z funkcjonowania samorządów – istotnie wyższy niż w przypadku instytucji politycznych szczebla centralnego;

- **sprawność i efektywność** – dzięki samorządowi różne funkcje (usługi) mogą być wykonywane bardziej efektywnie. Większa efektywność decyzji podejmowanych w warunkach decentralizacji wiąże się na ogół z:
 - bliskością między podejmującym decyzję i skutkami tej decyzji. W takiej sytuacji znacznie łatwiej o realną ocenę rezultatów podejmowanych działań. Większość teorii zarządzania wskazuje, że im większa odległość decydenta od skutków podejmowanych decyzji, tym gorsza jest efektywność alokacji zasobów;
 - lepszą zgodnością z preferencjami i warunkami lokalnymi. W warunkach decentralizacji można przyjmować zróżnicowane rozwiązania w zależności od odmiennych warunków lokalnych. Sprzyja to efektywności zarówno w rozumieniu obiektywnym, jak i subiektywnym – skoro rozwiązania te mogą lepiej odpowiadać preferencjom społeczności lokalnej, prowadzi to będzie do większego zadowolenia z usług publicznych;
 - ponieważ decentralizacja pozwala na różnicowanie stosowanych rozwiązań, sprzyja to innowacjom i ich rozprzestrzenianiu (poprzez uczenie się na przykładach innych).

Warto w tym momencie podkreślić, że szerokie międzynarodowe badania prowadzone w ramach Banku Światowego wykazują pozytywną korelację między stopniem decentralizacji finansowej a wskaźnikami rozwoju gospodarczego – np. wzrostu PKB (Ebel i Yilmaz 2003; Ladner i in. 2019).

Aktualność wartości samorządu zdefiniowanych przez Sharpe'a (1973) już ponad 50 lat temu potwierdziły znacznie nowsze badania i rozważania prowadzone w różnych krajach europejskich (Beetham 1996; Chandler 2010; Erlingsson i Ödalen 2013), choć nacisk na poszczególne wartości może się zmieniać w zależności od kraju i okresu, w którym przeprowadzono badania.

I tak na przykład zależnie od miejsca i czasu zmieniała się równowaga między naturalną i funkcjonalną rolą samorządu lokalnego. W różnych częściach Europy kultura polityczna i tradycje

administracyjne prowadziły do odmiennego nacisku na znaczenie autonomii, uczestnictwa lub wydajności jako podstawowej wartości decentralizacji. Sharpe (1973) zauważył, że w XIX-wiecznej Europie rady lokalne były często postrzegane jako bastiony wolności obywatelskiej i zaangażowania obywateli, ale nacisk na wartości demokratycznej partycypacji nieco osłabł w obliczu nowoczesnych reform administracyjnych. Klasyczna analiza porównawcza Joachima Hessego i Lawrence'a Sharpe'a (1991) uwypukliła podział między wartościami samorządów lokalnych w Europie Północnej i Południowej. W krajach południowoeuropejskich tradycyjnie dominuje normatywna (naturalna) koncepcja samorządu lokalnego: władze lokalne są postrzegane jako ucieleśnienie społeczności i tożsamości, dlatego też autonomia i demokratyczna partycypacja są uważane za najbardziej istotne. Kraje te często mają długą tradycję tożsamości lokalnej, która nadaje samorządowi lokalnemu znaczenie symboliczne jako narzędziu wyrażania lokalnych opinii i identyfikacji. Natomiast w Europie Północnej dominuje silniejsza orientacja funkcjonalna: racja istnienia samorządu lokalnego jest uzasadniana przede wszystkim zdolnością do dostarczania usług i rozwiązywania problemów. W tym kontekście na pierwszy plan wybijają się wartości, takie jak wydajność i efektywność, a autonomia lokalna jest często przedstawiana jako środek umożliwiający osiągnięcie lepszych wyników w zakresie usług. Podobnie Goldsmith (1996) zauważył, że debaty na temat samorządu w Europie Północnej często koncentrują się na legitymizacji wyników (ang. *output legitimacy*) zapewnianej przez samorządy lokalne, podczas gdy debaty w Europie Południowej kładą nacisk na legitymizację procedur (ang. *input legitimacy*), zapewnianą przez demokratyczną reprezentację.

Te historyczne i regionalne różnice sugerują, że znaczenie przypisywane autonomii, partycypacji lub wydajności nie jest stałe, ale odpowiada szerszym trendom w zarządzaniu. W praktyce wydajność działań realizowanych przez samorządy stała się w ostatnich dekadach XX wieku i na początku wieku XXI dominującym zagadnieniem w wielu krajach, o czym świadczą fale reform sektora publicznego (np. nowe zarządzanie publiczne, a także reformy podziału terytorialnego), które dotarły do samorządów lokalnych (Kuhlmann i Bouckaert 2016; Swianiewicz i in. 2022). Jednak w ostatnich dziesięcioleciach obserwowano również dążenia do ożywienia demokracji lokalnej poprzez innowacje demokracji uczestniczącej (Smith 2009) i decentralizację (Loughlin i in. 2010), co wskazuje na dynamiczną interakcję omawianych tu wartości. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że znaczenie przywiązywane do poszczególnych wartości samorządu ewoluuje w odpowiedzi na dziedzictwo historyczne, ramy prawne i krajowe kultury polityczne. Fale decentralizacji mogą zwiększyć nacisk na wydajność, podczas gdy ruchy odnowy demokratycznej mogą ponownie podkreślić znaczenie partycypacji i autonomii. Zrozumienie tych zmian ma kluczowe znaczenie dla oceny przyszłości demokracji lokalnej i projektowanych reform.

Zakres i metoda badania

Badanie sondażowe urzędników samorządowych przeprowadzone zostało we wrześniu i październiku 2025 roku. Zaproszenia do odpowiedzi na ankietę rozestano do sekretariatów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju z prośbą o przekazanie pracownikom urzędów kodów pozwalających na samodzielne wypełnienie ankiety w Internecie. Następnie, przypomnienia o prośbie udziału w badaniu rozsyłano kilkakrotnie za pomocą poczty elektronicznej.

Ostatecznie otrzymaliśmy 11266 odpowiedzi, w tym 852 z urzędów marszałkowskich, 1748 ze szczebla powiatowego, prawie 1800 z miast na prawach powiatu i ponad 7000 z urzędów gminnych. Posługując się danymi GUS o wielkości zatrudnienia w administracji samorządowej, a także deklaracjami samych urzędów o liczbie zatrudnionych pracowników, oszacowaliśmy stopę zwrotu na niespełna 5% wszystkich zatrudnionych w urzędach samorządowych. Co ważne, rozkład odpowiedzi jest stosunkowo równomierny w poszczególnych grupach jednostek samorządowych (wyjątkiem jest tylko niewielka liczba odpowiedzi z miast liczących powyżej 300 tys. mieszkańców). Uzyskane odpowiedzi pochodzą w sumie z 1179 jednostek samorządowych. Ankiety wypełnili urzędnicy prawie 70% urzędów marszałkowskich, ponad 60% miast na prawach powiatu i nieco ponad 40% powiatów i urzędów gminnych.

Działacze samorządowi zapytani osobno o każdą z trzech wartości (autonomię, partycypację, sprawność / efektywność) zapewne odpowiedzieliby, że każda z nich jest ważna i składa się na znaczenie samorządu w funkcjonowaniu współczesnego państwa. Ale którą z nich uznałoby za najważniejszą, gdyby stanęli przed koniecznością wyboru? Żeby odpowiedzieć na to pytanie, poprosiliśmy naszych respondentów (ponad 11 tysięcy pracowników administracji samorządowej) o wskazanie tylko dwóch – ich zdaniem najważniejszych – spośród sześciu sformułowań odnoszących się do roli samorządu gminnego:

- Rolą samorządu jest: zapewnienie dobrych i regularnych kontaktów między mieszkańcami i wybranymi władzami samorządowymi.
- Rolą samorządu jest: zapewnienie, by mieszkańcy mieli szerokie możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnych spraw publicznych.
- Rolą samorządu jest: zapewnienie, by ważne decyzje podejmowane przez gminy wynikały z priorytetów lokalnych, a nie z oddziaływania władz centralnych lub wojewódzkich.
- Rolą samorządu jest: zapewnienie, by lokalne priorytety liczyły się bardziej w polityce lokalnej niż cele określone na szczeblu krajowym.
- Rolą samorządu jest: zapewnienie, by mieszkańcy mieli dostęp do usług lokalnych jak najlepszej jakości.

- Rolą samorządu jest: zapewnienie, by usługi komunalne były dostarczane tak tanio, jak to możliwe.

Nietrudno zauważyć, że każdej z wymienionych wcześniej wartości samorządu odpowiadają po dwa przedstawione do wyboru zdania: dwa pierwsze odnoszą się do partycypacji, kolejne do autonomii, zaś ostatnie dwa do sprawności w wykonywaniu zadań publicznych¹. W ten sposób mogliśmy sprawdzić, które z wartości wydają się pracownikom administracji samorządowej najważniejsze.

Analizując udzielone odpowiedzi, postawiliśmy sobie następujące pytania badawcze:

- Czy odpowiedzi pracowników administracji są zbliżone do wcześniejszych wyników badań polityków samorządowych?
- Czy istnieją różnice w sposobie postrzegania najważniejszych wartości samorządu pomiędzy pracownikami szczebla gminnego, powiatowego i regionalnego?
- Czy na opinie o najważniejszych wartościach ma wpływ wielkość (liczba mieszkańców) jednostki samorządowej? (To pytanie testowane było w odniesieniu do gmin i miast na prawach powiatu).
- Czy na opinie respondentów mają wpływ ich cechy demograficzne, takie jak płeć czy wiek?
- Czy na opinie respondentów wpływa sektor (np. pomoc społeczna, infrastruktura techniczna, finanse, inwestycje), z którym związani są w swojej pracy zawodowej?
- Czy na zróżnicowanie opinii ma wpływ stanowisko zajmowane w administracji samorządowej?

Aby otrzymać odpowiedź na ostatnie pytanie, pracowników administracji samorządowej biorących udział w naszej ankiecie podzieliliśmy na trzy kategorie. Pierwsza grupa to wyższa kadra kierownicza (zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych i deklarujący, że między nimi oraz wójtem/ burmistrzem/ prezydentem miasta nie ma żadnych pośrednich szczebli w hierarchii urzędniczej). Grupa druga to zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, ale oddzieleni od włodarza gminy szczeblami pośrednimi. Grupa trzecia to zatrudnieni na stanowiskach innych niż kierownicze.

Wyniki badania

Porównanie z wcześniejszymi badaniami polityków samorządowych

Identyczne pytanie o wartości samorządu było już stawiane działaczom lokalnym we wcześniejszych latach. Po raz pierwszy odpowiedziało na nie ponad 500 wójtów i burmistrzów jeszcze w 1997 roku. Było to w ramach finansowanego przez rząd norweski projektu *Local Democracy and Innovation*, który oprócz Polski obejmował także Czechy i Słowację (a we wcześniejszej fazie również Węgry) (por. Swianiewicz 2000; Swianiewicz 2004: rozdz. 1). Z badania

¹ Żeby maksymalnie obiektywnie zmierzyć preferencje w stosunku do trzech omawianych tu wartości samorządu, przytoczone tu sześć zdań przemieszano w ten sposób, by dwa zdania odnoszące się do danej wartości nie występowały razem na początku lub na końcu listy, którą dostawał respondent.

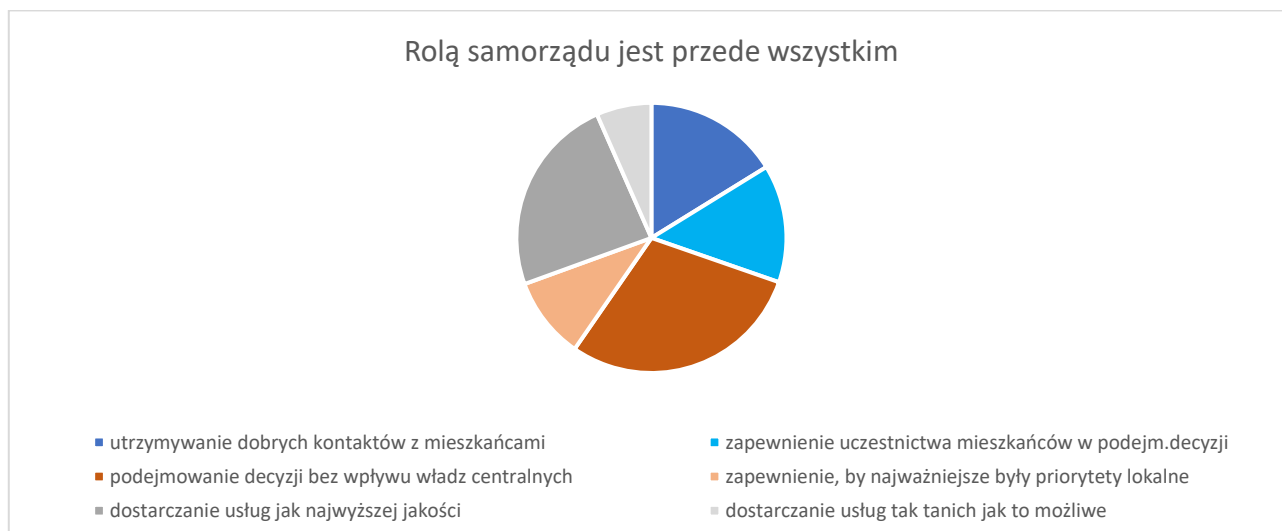
wynikało, że – w odróżnieniu od Czech i Słowacji – polscy wólarze zwracali wówczas uwagę przede wszystkim na efektywność i sprawność w dostarczaniu usług². To samo pytanie zostało zadane w roku 2023 w europejskim sondażu radnych gminnych, przeprowadzonym w 26 krajach. Tym razem polscy respondenci wyróżniali się na tle radnych z innych krajów częstotliwością wskazywania wartości autonomii (wybierali tę wartość najczęściej spośród radnych ze wszystkich objętych badaniem krajów). Szczegółowe omówienie wyników tego badania można znaleźć w opublikowanym niedawno artykule (Swianiewicz i Teles 2025), według którego wysokie znaczenie przywiązywane do wartości autonomii można interpretować jako reakcję radnych na ograniczanie przez państwo samodzielności samorządów, jakie miało miejsce w Polsce w latach 2016-2023. Innymi słowy, tam gdzie samorząd lokalny traci swoją siłę instytucjonalną, tam lokalni politycy szczególnie mocno odczuwają tę utratę i dlatego cenią wartość autonomii.

Jak na tym tle wyglądają odpowiedzi udzielone przez pracowników administracji samorządowej jesienią 2025 roku?

Podobnie jak radni w ankiecie z roku 2023, ale odmiennie od wójtów i burmistrzów w 1997 roku, pracownicy administracji jako najistotniejsze wartości samorządu najczęściej wskazywali odpowiedzi związane z autonomią samorządów terytorialnych. Jeśli wszystkie wskazania potraktujemy jako 100%, to wybory opcji związanych z autonomią stanowią prawie 40% odpowiedzi, podczas gdy odpowiedzi związane z partycypacją i sprawnością w wykonywaniu zadań publicznych wskazywało po około 30% respondentów.

Spośród wszystkich podanych stwierdzeń najczęściej wybierane było zdanie, że rolą samorządu jest zapewnienie, by ważne decyzje podejmowane przez gminy wynikały z priorytetów lokalnych, a nie były wynikiem oddziaływania władz centralnych. Drugą najbardziej cenioną rolą samorządów było zapewnienie, by mieszkańcy mieli dostęp do usług lokalnych jak najlepszej jakości. Z kolei najrzadziej wybierana była opcja związana z cenami dostarczanych usług publicznych (patrz wykres 1).

Wykres 1.



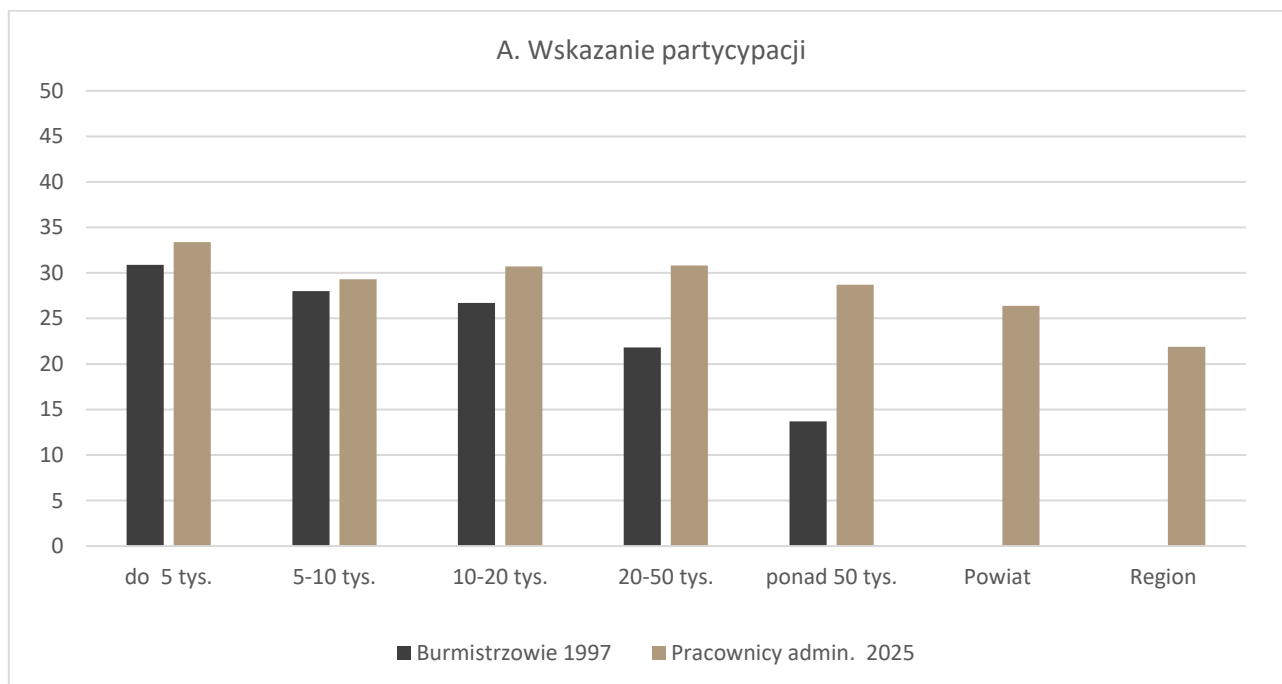
² Wólarze gminni na Słowacji podkreślali przede wszystkim znaczenie autonomii, a ich czescy koledzy wybierali wszystkie trzy wartości z niemal identyczną częstotliwością.

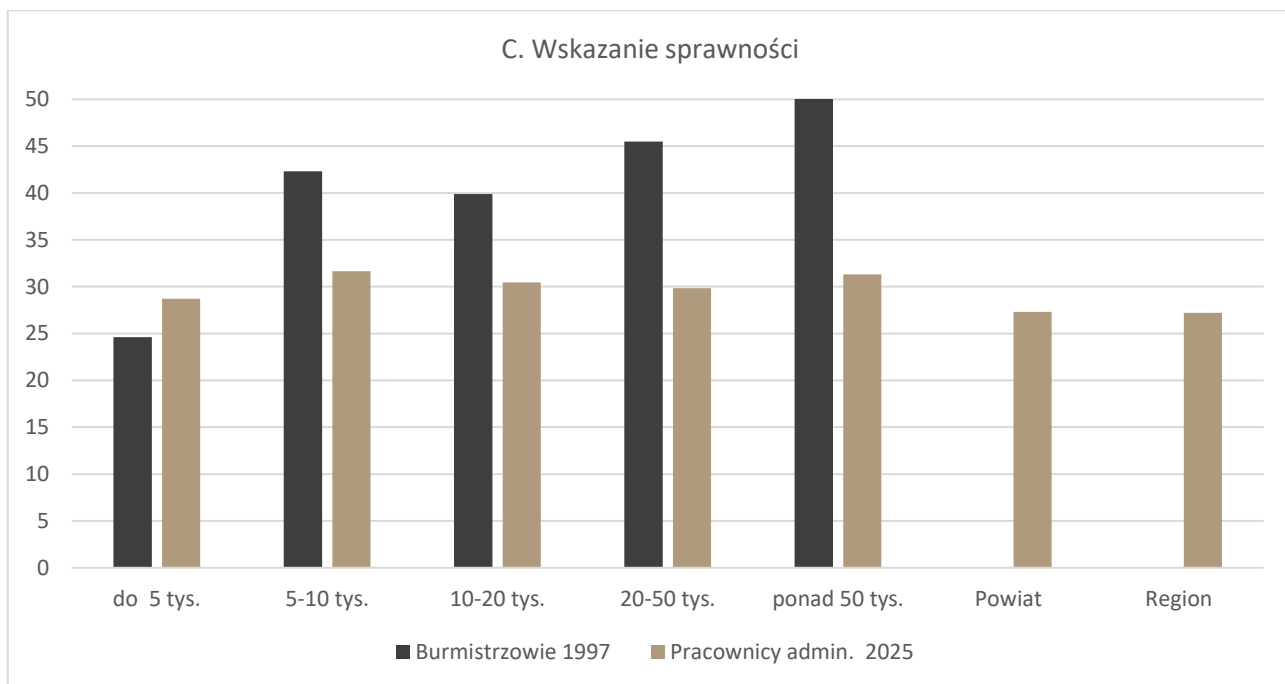
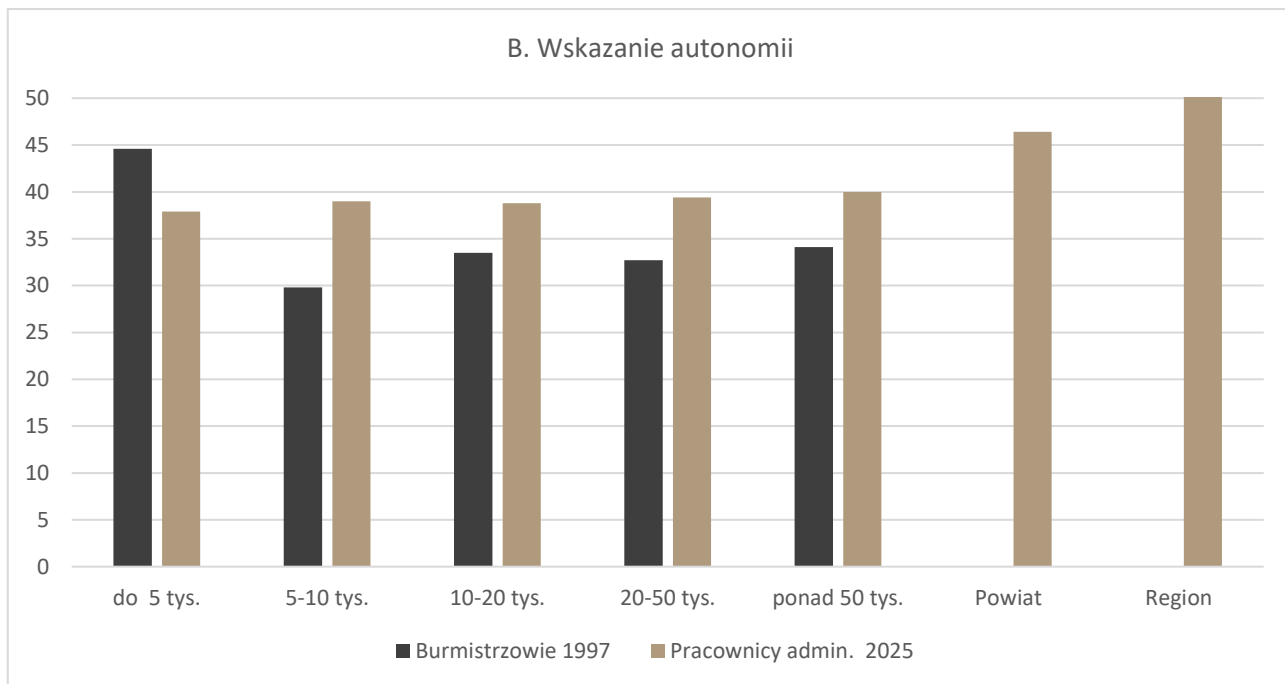
Podobieństwo wyników uzyskanych w ankiecie radnych w 2023 roku i w ankiecie pracowników administracji w 2025 roku sugeruje, że zmiana, jaką obserwujemy, w porównaniu z odpowiedziami uzyskanymi od wójtów i burmistrzów w 1997 roku wiąże się z transformacją sposobu myślenia o roli samorządów, a nie z odmienną kategorią respondentów, do których skierowana była ankieta. Zmianę, którą można scharakteryzować jako odejście od postrzegania samorządów jako technokratycznej maszyny do dostarczania usług mieszkańcom na rzecz bardziej wspólnotowego rozumienia instytucji samorządowych, widać też w badaniach dotyczących preferencji w zakresie stylów zarządzania jednostkami samorządowymi (Swianiewicz 2024).

Wybór wartości a wielkość jednostki samorządowej i szczebel samorządu

Obraz szczegółowy jest jednak nieco bardziej skomplikowany. W badaniu przeprowadzonym w 1997 roku preferencje dotyczące poszczególnych wartości były silnie powiązane z wielkością gminy (patrz wykres 2). Wówczas wybór efektywności jako najważniejszej wartości był znacznie częstszy w dużych gminach (udział wskazań na tę wartość wynosił 25% w gminach do 5 tys. mieszkańców w porównaniu do 52% w gminach powyżej 50 tys.). W gminach poniżej 5 tys. mieszkańców na pierwsze miejsce wysuwała się wartość autonomii (44% wszystkich wskazań), po niej partycypacji, a efektywność w dostarczaniu usług publicznych wskazywana była najrzadziej. Z kolei wartości związane z partycypacją społeczną wymieniane były tym częściej, im mniejsza była liczba ludności gminy. W gminach do 5 tys. mieszkańców udział wskazań na tę wartość sięgał 31%, a w gminach powyżej 50 tys. mieszkańców spadał do niespełna 14%.

Wykres 2. Wybór wartości a wielkość jednostki samorządowej





W badaniu pracowników administracji przeprowadzonym jesienią 2025 roku zależność od wielkości jednostki samorządowej była znacznie słabsza. W przypadku wskazywania wartości partycypacji kierunek zależności był podobny jak we wcześniejszym badaniu wójtów i burmistrzów, ale skala różnic między gminami dużymi a małymi była znacznie mniejsza. W gminach najmniejszych (poniżej 5 tys. mieszkańców) wskazania zdań odnoszących się do partycypacji sięgają 33,4%, a w większych gminach stopniowo udział ten obniża się do poziomu 27,6% w przypadku miast powyżej 100 tys. mieszkańców.

Opisywane tu zróżnicowanie, wprawdzie zaznaczające się słabiej niż w badaniach z 1997 roku, potwierdza wizję samorządu w małych gminach będącego bliżej ideału wspólnoty lokalnej z bezpośrednimi relacjami społecznymi oraz dbającego o samodzielność podejmowanych decyzji. Natomiast wyłaniający się obraz samorządów w dużych miastach bliższy jest wizerunkowi władzy lokalnej będącej maszynką do dostarczania usług publicznych mieszkańcom.

Warto dodać, że partycypacja była najrzadziej wskazywana przez urzędników pracujących na szczeblu regionalnym (21,9% wszystkich wskazań), a do pewnego stopnia także na powiatowym (26,4% wskazań). Obserwowane tu zróżnicowanie jest zbieżne z wynikami klasycznych badań w światowej literaturze akademickiej dotyczących praktycznego funkcjonowania demokracji lokalnej w gminach różnej wielkości. W przypadku autonomii i efektywności nie widać w ogóle systematycznej zależności od wielkości gminy. Rzuca się natomiast w oczy, że autonomia jest wartością szczególnie często wskazywaną przez pracowników administracji powiatowej oraz zatrudnionych w urzędach marszałkowskich.

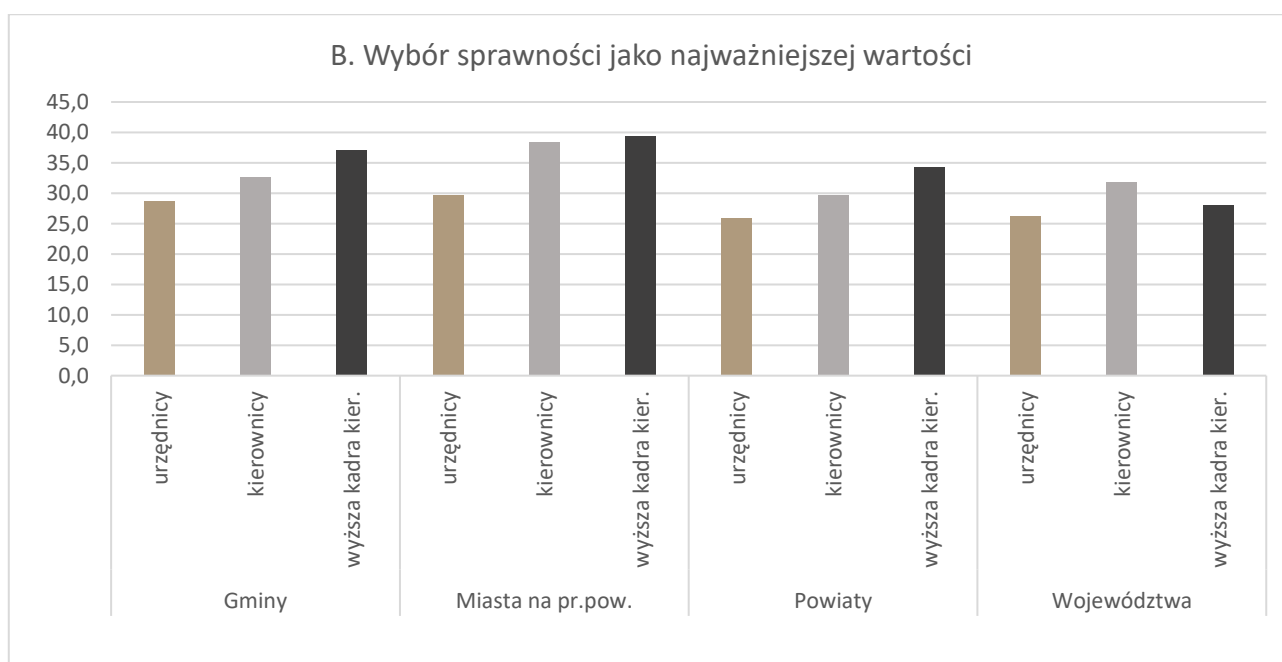
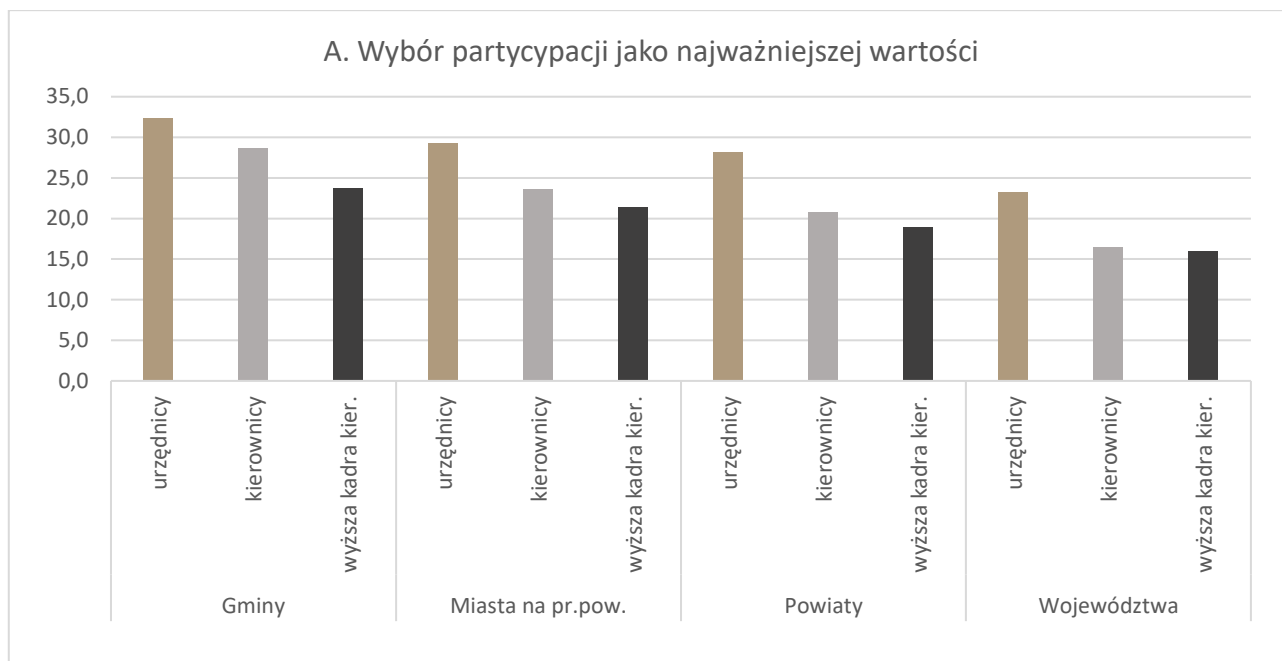
Podsumowując, w badaniu urzędników autonomia jest wskazywana jako najważniejsza z wartości samorządu, ale dominacja tego wyboru rośnie wraz ze wzrostem wielkości gminy, a także kiedy patrzymy na opinie pracowników ponadgminnego szczebla samorządu. Na poziomie regionalnym wybór określeń odnoszących się do autonomii przekracza już 50% wszystkich wskazań, a w przypadku powiatów jest niewiele niższy (46,4% wszystkich wskazań). Tymczasem w gminach udział ten utrzymuje się poniżej 40% i jedynie w największych miastach (powyżej 100 tysięcy mieszkańców) nieznacznie ten próg przekracza (41,3%).

Wybór wartości a zajmowane stanowisko w administracji

Opinie na temat najważniejszych wartości samorządu różnią się także w zależności od zajmowanego przez respondenta stanowiska. Takiej zależności brakuje wprawdzie w odniesieniu do autonomii, ale jest bardzo wyraźna w przypadku pozostałych dwóch rozpatrywanych wartości. Im wyższe stanowisko, tym mniejsza uwaga przywiązywana jest do partycypacji, a większa do sprawności w dostarczaniu usług publicznych (patrz wykres 3). W przypadku menadżerów w miastach na prawach powiatu wskazania efektywności są najczęstsze spośród wszystkich przedstawionych do wyboru opcji, minimalnie wyprzedzając wskazania odnoszące się do autonomii. W przypadku innych typów jednostek samorządowych autonomia jest najczęściej wskazywaną wartością, bez względu na stanowisko zajmowane przez respondenta. Można powiedzieć, że wyższa kadra kierownicza objawia w ten sposób swoje bardziej technokratyczne, a mniej wspólnotowe oblicze (Dahl i Tufte 1973; Denters i in. 2014)³.

³ Zależność ta jest w najmniejszym stopniu zauważalna w przypadku wyższej kadry kierowniczej w urzędach marszałkowskich, ale niestety liczba respondentów w naszej próbie spełniających zadane kryterium (stanowisko kierownicze plus brak szczebli pośrednich między nim/nią a marszałkiem województwa) jest na tyle mała, że nie zapewnia reprezentatywności tej grupy, a wyniki mogą być do pewnego stopnia przypadkowe.

Wykres 3. Wybór najważniejszych wartości samorządu w zależności od zajmowanego stanowiska

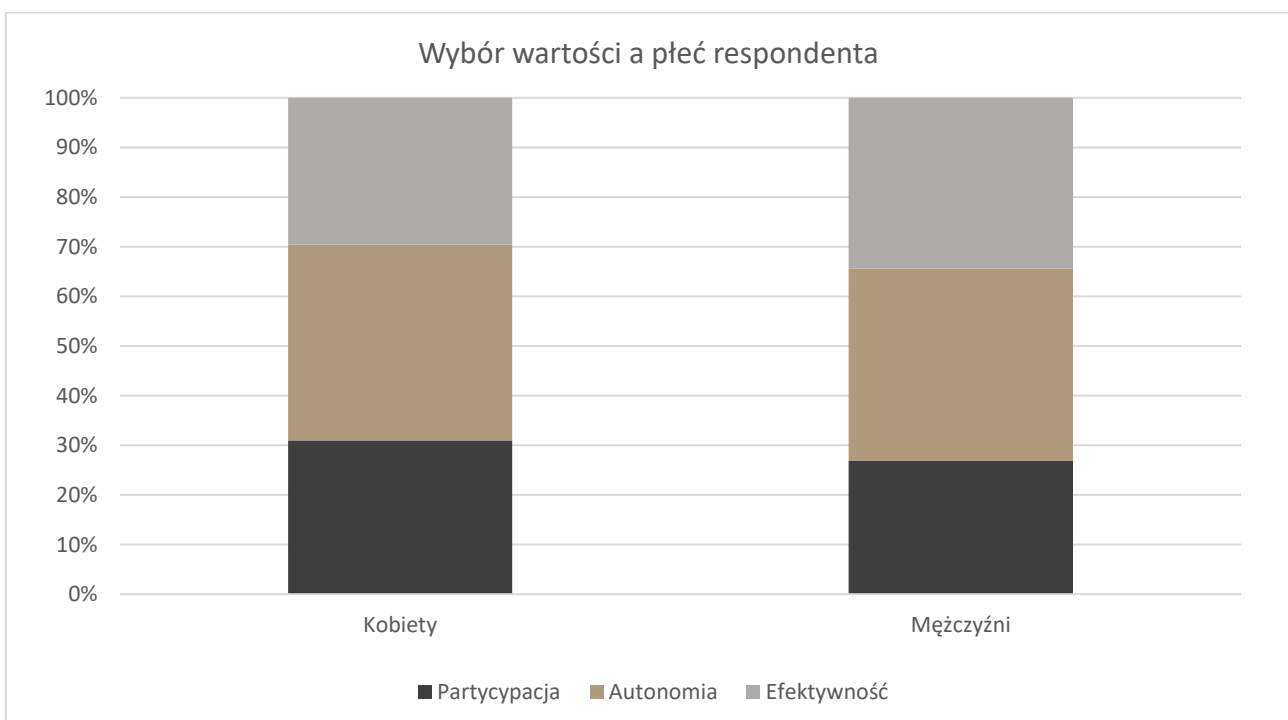


Z opartego na naszej ankiecie, a będącego jeszcze w fazie przygotowania, raportu na temat preferencji dotyczących stylów zarządzania przez liderów lokalnych wiemy, że opinie urzędników zajmujących niższe pozycje w strukturze hierarchicznej są najbardziej zbliżone do opinii przeciętnych mieszkańców. Możemy się domyślać, że podobnie jest i w tym przypadku. Przynajmniej na poziomie deklaracji normatywnych waga przywiązywana do wartości partycypacji, a więc podkreślająca znaczenie bezpośrednich interakcji między organami władzy lokalnej i członkami społeczności lokalnej, jest większa niż w przypadku pracowników administracji zajmujących wyższe stanowiska w hierarchii urzędniczej.

Wybór wartości a cechy demograficzne respondentów

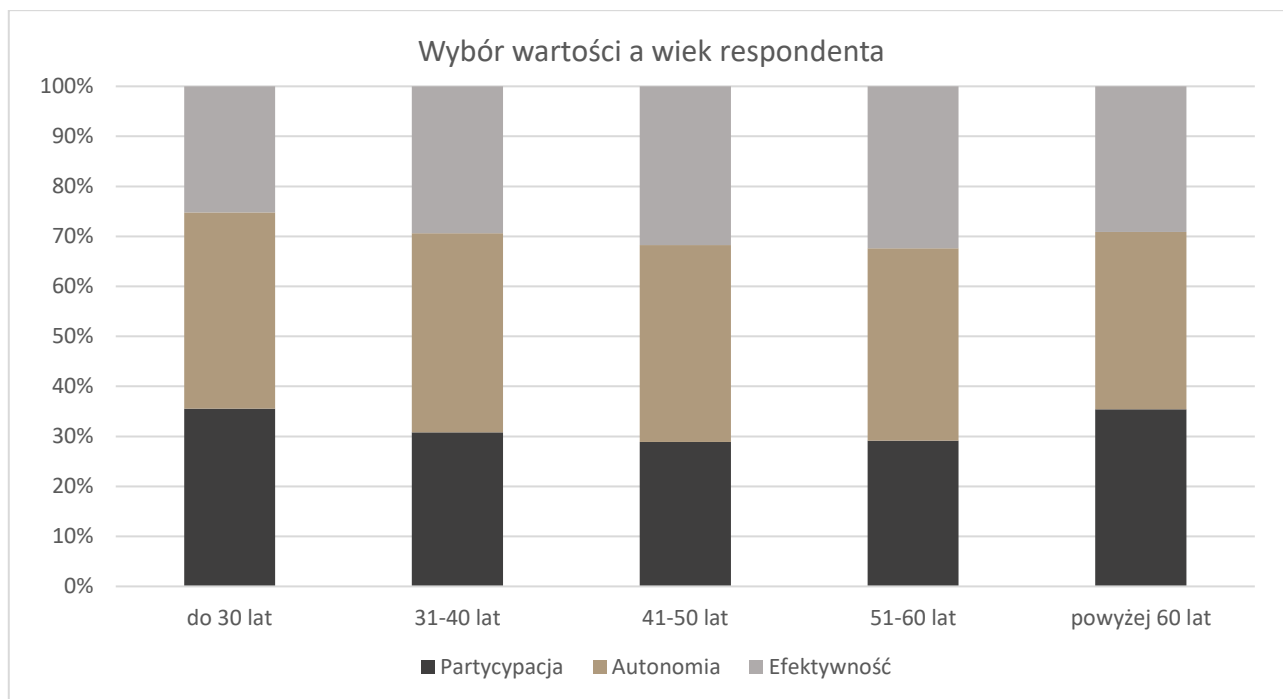
Na wybór najważniejszych wartości wpływają też cechy indywidualne respondentów. Kobiety bardziej niż mężczyźni koncentrują się na wartości partycypacji (31% wskazań wobec 27% w przypadku mężczyzn), z kolei mężczyźni wyraźnie częściej wskazują na sprawność w wykonywaniu zadań publicznych (34% wskazań, wobec 29,5% wśród kobiet, patrz wykres 4). W wielu krajach szeroko rozpowszechnione są badania wpływu płci liderów politycznych na politykę prowadzoną przez samorządy (ostatnio coraz więcej takich badań pojawia się także w Polsce). Niektóre z nich wskazują, że gminy rządzone przez kobiety burmistrzów (wójtów) więcej uwagi poświęcają usługom społecznym, a mniej priorytetowo traktują inwestycje w infrastrukturę techniczną (por. metaanaliza u Hessami i Lopes da Fonseca 2020). Są badania potwierdzające także różnice preferencji dotyczących priorytetów polityk lokalnych w całej populacji (wykraczającej poza grupę polityków samorządowych) (Shapiro i Mahajan 1986), choć trzeba dodać, że niedawne badanie dotyczące tego tematu przeprowadzone w Polsce nie potwierdziło takiej zależności (Gendźwiłł i in. 2026). Podobnie brak zależności priorytetów polityk lokalnych od płci liderów samorządowych stwierdzały niektóre badania prowadzone w innych krajach (Casarico i in. 2022). Natomiast, nawet pomijając brak analogicznych badań dotyczących preferencji pracowników administracji samorządowej, nie tłumaczy to jednak mniejszej uwagi przywiązywanej do jakości usług publicznych w ogóle i koncentrowania się w zamian na społecznym aspekcie funkcjonowania władz lokalnych. Być może wyjaśnienia trzeba szukać w tym, że jak wskazują niektóre badania, kobiety kierujące samorządami więcej uwagi poświęcają transparentności prowadzonej polityki (Araujo i Tejedo-Romero 2016). Uwaga przywiązywana do transparentności może przekładać się na podkreślanie wagi partycypacji społeczności lokalnej.

Wykres 4.



Znaczenie ma także wiek respondenta. Zgodnie z teorią postmaterializmu Ronalda Ingleharta (1990) i koncepcją nowej kultury politycznej Terry’ego N. Clarka i Ronalda Ingleharta (1998)⁴ mogliśmy oczekiwać, że młodsi respondenci będą bardziej nastawieni na współpracę i sieciowe formy zarządzania oraz opowiadać się za przejrzystością i udziałem obywateli, podczas gdy doświadczeni pracownicy administracji będą priorytetowo traktować stabilność i skuteczne zarządzanie. W związku z tym mogliśmy się spodziewać, że młodsi urzędnicy częściej będą wskazywać wartość partycypacji, zaś dla starszych respondentów szczególnie priorytetowa będzie efektywność w dostarczaniu usług publicznych. Dane na wykresie 5 potwierdzają te oczekiwania. Częstotliwość wskazywania partycypacji zmniejsza się z 36% w przypadku urzędników mających poniżej 30 lat do 29% w grupie 50-60 lat⁵. Z kolei wskazania wartości sprawności działania rosną z 25% w grupie najmłodszych do 32,5% wśród urzędników liczących ponad 50 lat.

Wykres 5.



Wybór wartości a dziedzina zadań samorządu, z którą związani są respondenci

Sprawdziliśmy także, czy na wybór najważniejszych wartości samorządu ma wpływ dziedzina tematyczna, którą w codziennej pracy zajmuje się respondent. W tym przypadku test został przeprowadzony na podstawie ankiety pracowników administracyjnych w miastach na prawach powiatu. Wybór ten został podyktowany trzema względami. Po pierwsze, w dużych miastach mamy do czynienia ze stosunkowo dużą specjalizacją pracowników, których zakres obowiązków jest

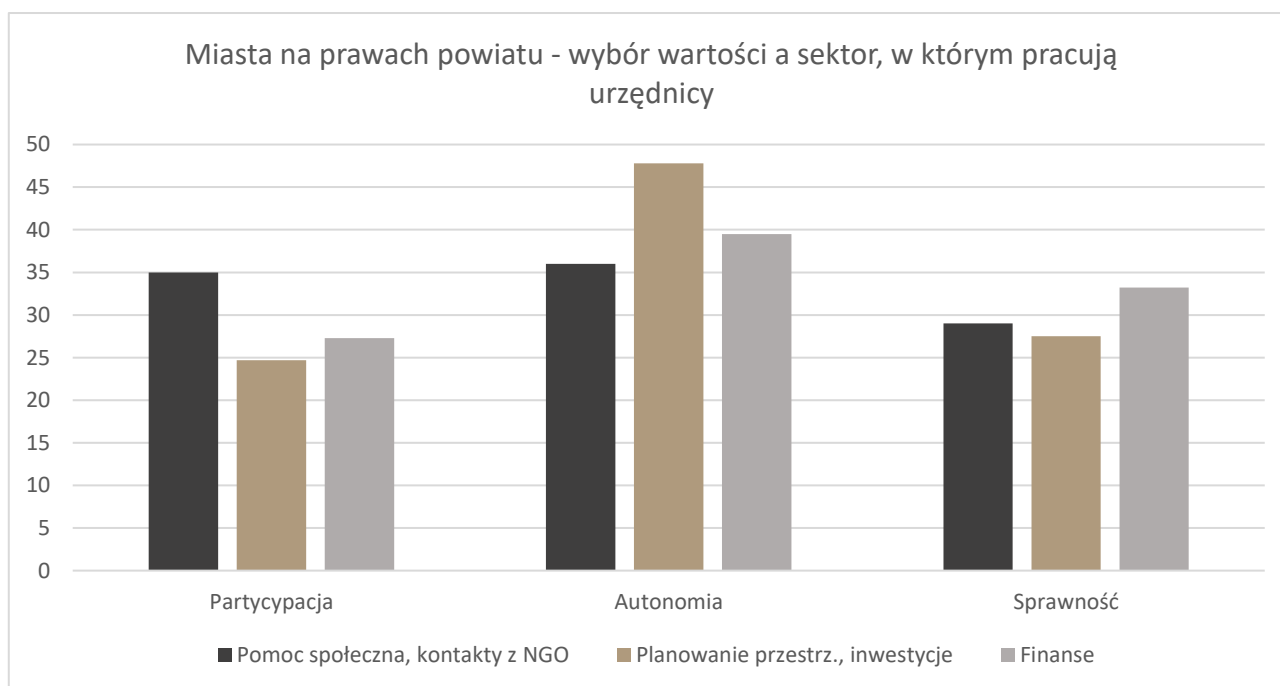
⁴ Wprawdzie T.N. Clark argumentował, że jego koncepcja ma walory uniwersalizmu, ale jest ona zdecydowanie bardziej przekonująca, jeśli stosujemy ją do rozwiniętych krajów cywilizacji zachodniej (co jest zresztą zgodne z pierwotnym założeniem Ingleharta).

⁵ Od ogólnej prawidłowości odstają dane dotyczące grupy powyżej 60 lat, ale jest to stosunkowo niewielka grupa naszych respondentów (mniej niż 300 osób).

raczej wąski. Jest to sytuacja odmienna od małych gmin, gdzie często jeden pracownik musi zajmować się sprawami odnoszącymi się do różnych sektorów działalności samorządów. Po drugie, zakres zadań, za które odpowiada samorząd, jest w miastach na prawach powiatu szerszy niż w innych typach jednostek samorządowych. Po trzecie wreszcie, liczebność próby respondentów jest znacznie większa niż np. w przypadku samorządów wojewódzkich, co ułatwia wnioskowanie z wykorzystaniem metod statystycznych.

W kilku przypadkach udało się znaleźć takie zależności (patrz wykres 6). W szczególności urzędnicy pracujący w sferze usług i kontaktów społecznych (pomoc społeczna, kontakty z organizacjami pozarządowymi) częściej niż przeciętnie wskazują wartości związane z udziałem społeczności lokalnej w zarządzaniu. Z kolei planiści przestrzenni oraz zajmujący się inwestycjami lokalnymi częściej niż przeciętnie priorytetowo traktują wartość autonomii, kluczową jeśli chodzi o realizację polityk lokalnych poprzez działalność komórek organizacyjnych, w których pracują. W końcu osoby pracujące w wydziałach finansowych nieco częściej niż inni urzędnicy koncentrują się na zagadnieniu efektywności i sprawności w wykonywaniu zadań publicznych.

Wykres 6.



Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie preferencji respondentów – podsumowanie

Podsumowując zaobserwowane zależności oraz próbując sprawdzić, które zmienne najsilniej wyjaśniają zróżnicowanie opinii pracowników administracji samorządowej, skonstruowaliśmy modele regresji porządkowej, w których dla każdego respondenta stworzyliśmy punktację dla każdej wartości w zakresie od 0 do 2 (odzwierciedlającą, ile z dwóch opcji przypisanych do danej wartości samorządu zostało wskazanych przez respondenta). Wobec tego odrębny model regresji

sporządzony został dla każdej z wartości: partycypacji, autonomii i efektywności (sprawności). Test przeprowadziliśmy na próbie respondentów pracujących w urzędach gminnych oraz miast na prawach powiatu. Zmiennymi niezależnymi w modelu były:

- cechy indywidualne respondenta: (i) płeć, (ii) wiek;
- zajmowana przez respondenta pozycja w strukturze hierarchicznej urzędu (liczba szczebli oddzielających respondenta od wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta);
- dziedzina, w której specjalizuje się respondent w swojej pracy (w przypadku partycypacji sprawdzaliśmy, czy wpływ na wybór wartości ma praca w zakresie pomocy społecznej lub kontaktów z organizacjami pozarządowymi, w przypadku autonomii praca w planowaniu przestrzennym lub inwestycjach, a w przypadku efektywności praca w komórce zajmującej się finansami);
- wielkość gminy (liczba mieszkańców gminy przekształcona za pomocą funkcji logarytmicznej ze względu na charakterystykę rozkładu tej zmiennej).

Prezentowane w tabeli 1 wyniki w większości potwierdzają wcześniejsze obserwacje oparte na analizach związków pojedynczych zmiennych wyjaśniających. Najsilniejszy okazał się wpływ stanowiska zajmowanego przez respondenta – we wszystkich trzech modelach wpływ tych zmiennych jest istotny statystycznie na poziomie 0,001, a wartości oszacowania parametrów są najwyższe. Im wyższe stanowisko, tym rzadsze podkreślanie znaczenia partycypacji, a częstsze sprawności (efektywności) i autonomii. Co ciekawe, ta ostatnia zależność nie była wyraźnie widoczna przy analizie wpływu pojedynczych zmiennych, jej znaczenie ujawniło się dopiero po uwzględnieniu w modelu obejmującym kilka potencjalnych zmiennych wyjaśniających równocześnie.

Minimalnie słabszy jest wpływ wielkości gminy – także i w tym przypadku istotny na poziomie 0,001 we wszystkich modelach. Im większa gmina, tym częściej za priorytetowe uważane są wartości efektywności (sprawności) i autonomii, a nieco rzadziej podkreślane jest znaczenie partycypacji.

Tabela 1. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie priorytetów dotyczących wartości samorządu terytorialnego

	Regresja porządkowa		
	Partycypacja	Autonomia	Sprawność
Płeć	(*)	*	***
Wiek	*	*	***
Stanowisko (liczba szczebli dzielących od włodarza)	***	***	***
Ln liczba mieszkańców	***	***	***
Sektor – pomoc społeczna			
Sektor – kontakty z NGO			
Sektor – inwestycje		***	
Sektor – planowanie przestrzenne			
Sektor – finanse			

Uwaga: *** – związek istotny statystycznie na poziomie 0,001, ** – na poziomie 0,01, * – na poziomie 0,05, (*) – na poziomie 0,1. Puste komórki oznaczają brak statystycznie istotnego związku.

Wpływ pozostałych zmiennych jest nieco słabszy. Płeć i wiek są silnie istotne statystycznie tylko w przypadku sprawności (podkreślanej bardziej przez urzędników – mężczyzn i będących w starszym wieku). W przypadku partycypacji i autonomii związek jest również istotny statystycznie, ale dużo słabszy. Jeśli chodzi o sektory, w których pracują urzędnicy w tak skonstruowanych modelach, potwierdził się jedynie pozytywny wpływ pracy związanej z inwestycjami i infrastrukturą techniczną na wagę przywiązywaną do wartości autonomii.

Przeprowadzone badanie wskazuje, że wartości wskazane przeszło 50 lat temu w pracy L.J. Sharpe'a (1973) są nadal istotne dla polityków i pracowników samorządowych, choć ich względna waga ulega pewnym modyfikacjom. Porównanie wyników badania z ostatnich lat XX wieku i osiągniętych współcześnie wskazuje na wzrost znaczenia przywiązywanego do funkcjonowania samorządu jako jednostki posiadającej autonomię w stosunku do polityki prowadzonej na szczeblu centralnym, przy równoczesnym (względny) spadku uwagi zwracanej na sprawność samorządu jako dostawcy usług publicznych. Sugeruje to, że podczas gdy 20-30 lat temu myślenie na temat samorządu w Polsce było zdecydowanie bliższe koncepcji określanej jako funkcjonalna, to współcześnie większą uwagę zwraca się też na niektóre aspekty stojące u podłoża koncepcji naturalnej (określanej też czasem jako koncepcja proceduralna samorządu – Denters 2014).

Bibliografia

- Araujo, J.F., Tejedo-Romero F. (2016). Women's political representation and transparency in local governance, *Local Government Studies*, 42(6), s. 885–906, <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1194266>.
- Beetham, D. (1996). *Theorising democracy and local government*, [w:] D. King, G. Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, Basingstoke, Macmillan.
- Casarico, A., Lattanzio, S., Profeta, P. (2022). Women and local public finance, *European Journal of Political Economy*, 72, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102096>.
- Chandler, J.A. (2010). *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*, Manchester–New York: Manchester University Press.
- Clark, T.N., Inglehart, R. (1998). *The new political culture: Changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies*, [w:] T.N. Clark, V. Hoffmann-Martino (red.), *The New Political Culture*, London–New York: Routledge, s. 9–72.
- Dahl R.A., Tuft E.R. (1973). *Size and Democracy*, Stanford University Press.
- Denters, B. (2014). Beyond „What do I get?“ Functional and procedural sources of Dutch citizens' satisfaction with local democracy, *Urban Research & Practice*, 2, s. 153–168, <https://doi.org/10.1080/17535069.2014.910921>.
- Denters, B., Ladner, A., Mouritzen P.E., Rose L., (2014). *Size and Local Democracy*, Cheltenham: Palgrave.
- Ebel, R., Yilmaz, S. (2003). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, [w:] J. Martinez-Vazquez (red.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Erlingsson, G.Ó., Ödalen, J.G. (2013). How should local government be organized? Reflections from a Swedish perspective, *Local Government Studies* 39(1), s. 22–46, <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744967>.
- Gendźwiłł, A., Kroszka, J., Łukomska, J., Pierzgalski, M. (2026). Female mayors do not lead to greater childcare provision – evidence from Polish municipalities, *Journal of Social Policy*, 55(1), s. 321–343, <https://doi.org/10.1017/S0047279425000121>.
- Goldsmith, M. (1996). *Normative theories of local government: a European comparison*, [w:] D. King, G. Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, Basingstoke: Macmillan, s. 174–192.
- Hessami, Z., Lopes da Fonseca, M. (2020). Female political representation and substantive effects on policies: a literature review. *European Journal of Political Economy*, 63, 101896, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101896>.

- Hesse, J.J., Sharpe, L.J. (1991). *Local government in international perspective: Some comparative observations*, [w:] J.J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 603–621.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press.
- Kroński, A. (1932). *Teoria samorządu terytorjalnego*, Warszawa: Związek Powiatów Polskich.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, London: Palgrave.
- Ladner, A. Baldersheim, H., Hlepas, N., Keufler, N., Navaro, C., Steyvers, K., Swianiewicz, P. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*, Palgrave, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>.
- Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (2010). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.
- Shapiro, R.Y., Mahajan, H. (1986). Gender differences in policy preferences: a summary of trends from the 1960s to the 1980s. *Public Opinion Quarterly*, 50(1), s. 42–61, <https://doi.org/10.1086/268958>.
- Sharpe, L.J. (1973). Theories and Values of Local Government, *Political Studies*, 2, s. 153–174.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press.
- Swianiewicz, P. (2000). *Wartości samorządu terytorjalnego w oczach burmistrzów krajów Europy Środkowej*, [w:] T. Gruszecki (red.), *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, Lublin: Verba.
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne: teoria i praktyka*, Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz, P. (2024). Ewolucja stylów lokalnego przywództwa politycznego i luka między preferencjami mieszkańców i ich postrzeganiem faktycznego zachowania burmistrzów (prezydentów) miast w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, s. 70–84, <http://doi.org/10.7366/1509499519505>.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Houlberg, K., Klausen, J.E. (2022). *Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe*, Routledge.
- Swianiewicz, P., Teles, F. (2025). Wartości samorządu lokalnego w oczach europejskich radnych, *Samorząd Terytorjalny*, 4, s. 11–21.