



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Indeks Samorządności Druga edycja 2023

Autorzy

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. +48 22 536 02 00
fax +48 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons.

Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach.
3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner

Skład: TYRSA Sp. z o.o.

Warszawa 2023

Publikacja jest rozpowszechniana
bezpłatnie.

ISBN 978-83-67750-30-1

Marta Lackowska – dr hab., prof. UW, kierowniczk Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne, demokracja lokalna, europeizacja, paradyplomacja, relacje państwo–samorząd, współpraca międzygminna, zarządzanie metropolitalne, teorie organizacji i zarządzania.

Radomir Matczak – dr nauk ekonomicznych. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Współpracuje m.in. z Uniwersytetem SWPS, Związkiem Miast Polskich i Związkiem Województw RP. Od 24 lat związany z administracją publiczną, głównie samorządową. Specjalizuje się w zakresie polityki regionalnej i rozwoju lokalnego, polityki spójności UE, zarządzania publicznego, współpracy bałtyckiej, zielonej transformacji i mobilności. Prezes zarządu spółki InnoBaltica.

Paweł Swianiewicz – profesor nauk ekonomicznych, Kierownik Zakładu Studiów Społeczno-Ekonomicznych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Od 2005 do 2010 roku przewodniczący zarządu European Urban Research Association (EURA), od 2017 członek Steering Committee of the Standing Group on Local Government and Politics of the European Consortium for Political Research (ECPR). Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładał gościnnie na uniwersytetach w Austrii, Portugalii, Włoszech i Szwecji. Ekspert OECD i Unii Europejskiej do spraw reform administracji publicznej, głównie na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i Ukrainie. Autor ponad 250 publikacji naukowych z obszaru prawa samorządowego, praw człowieka i zarządzania publicznego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Katarzyna Wojnar – dr nauk o ziemi w zakresie geografii, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG UW. Aktualnie specjalizuje się w badaniu nowych przestrzeni pracy i czynników lokalizacji przestrzeni coworkingowych, jest współautorką programu nauczania na kierunku studia miejskie. Członkini Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Indeks Samorządności. Druga edycja 2023

Spis treści

Słowo od Fundacji Batorego	5
Główne fakty	7
Potencjał zadaniowo-finansowy	9
Część zadaniowa	9
Część finansowa	12
Siła polityczna	17
Siła ustrojowa	20
Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności	22

Słowo od Fundacji Batorego

Relacje rząd-samorząd terytorialny budzą emocje. To zrozumiałe, ponieważ z jednej strony dotyczą konkretnych spraw mających wpływ na życie Polek i Polaków, z drugiej zaś odnoszą się do ładu ustrojowego, który określa miejsce samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej. Oba poziomy są tak samo ważne, bo to normy konstytucyjne, pozornie abstrakcyjne, tworzą ramę dla funkcjonowania lokalnych wspólnot.

Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że to samorządna, autonomiczna gmina – wspólnota wszystkich mieszkańców – jest podstawową jednostką ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej, a jej relacje z innymi strukturami władzy powinny kształtować się zgodnie z zasadą pomocniczości. Co to oznacza w praktyce? Odpowiedź na to pytanie rodzi się każdego dnia, często w warunkach sporów między przedstawicielami władz samorządowych a reprezentantami instytucji władzy centralnej; czasem przybiera formę konfliktu lokalnego między mieszkańcami a burmistrzem, wójtem lub prezydentem, nierzadko rozstrzygnięcie wymaga zaangażowania władzy sądowniczej.

Nie oznacza to jednak, że w relacjach rząd-samorząd panują lub mogą panować dowolność i przekonanie, że powinny być one podporządkowane woli politycznej kierującej działaniami rządu. A z taką sytuacją mamy do czynienia ze szczególnym natężeniem od 2015 roku, czyli od objęcia władzy w Polsce przez Zjednoczoną Prawicę. Zgodni są w tej ocenie nie tylko przedstawiciele samorządu, ale także eksperci. Mimo tego przekonania, w debacie o pogarszających się relacjach między rządem a samorządem terytorialnym, a tak naprawdę w debacie o zmianie ustroju realizowanej w sposób niekonstytucyjny brakowało argumentów pokazujących dynamikę i głębokość owej zmiany.

W odpowiedzi na ten deficyt powstał Indeks Samorządności Fundacji im. Stefana Batorego przygotowany przez grono ekspertów na podstawie oryginalnej metodyki, która pozwala opisać za pomocą jednego syntetycznego wskaźnika ilościowego stan autonomii samorządu terytorialnego. Jednocześnie dzięki temu, że Indeks powstaje z wykorzystaniem dziesiątków danych cząstkowych opisujących różne aspekty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, tworzy się także złożona mapa zmian. Innymi słowy, Indeks Samorządności nie tylko pozwala zarówno na ocenę ogólną, ale też jest dobrym narzędziem pomagającym w szczegółowej diagnozie.

Kolejna, druga edycja Indeksu Samorządności, przygotowana na podstawie danych za rok 2022, potwierdza, że udało się zbudować bardzo precyzyjny instrument do badania stanu niezwykle istotnego wymiaru rzeczywistości, jakim jest samorząd terytorialny. Niestety efekt najnowszego pomiaru stanowi konstatacja, że proces destrukcji samorządności i niekonstytucyjnej recentralizacji państwa trwa. Mijmy nadzieję, że już wkrótce pojawią się warunki dla przywrócenia ładu konstytucyjnego i odnowy samorządności. Przyszły Indeks Samorządności na pewno taką zmianę na lepsze wychwyci.



Edwin Bendyk

Główne fakty

Na początku 2023 roku podjęliśmy się opracowania instrumentarium pomiaru autonomii lokalnej w Polsce. Stworzone narzędzie – Indeks Samorządności – pozwala uchwycić zmiany w samodzielności gmin i miast na prawach powiatu. Opublikowany na początku kwietnia 2023 roku Indeks analizował ośmioletni okres od roku 2014 (ostatni moment przed zmianą władzy) do roku 2021 (ostatni rok, dla którego możliwe było wówczas pozyskanie pełnych danych, w tym finansowych). Wobec niepokojącego zwolenników decentralizacji efektu naszych prac – czyli wyliczenia osiemnastoprocentowego spadku poziomu autonomii lokalnej w zbadanym okresie – postanowiliśmy ponawiać monitoring wskaźnika (Indeksu) corocznie. Już teraz możliwe jest objęcie analizą danych za rok 2022. Aktualizacja Indeksu polegała na przyjrzeniu się wszystkim jego komponentom i uaktualnieniu przyznanej punktacji zgodnie ze zmianami odnotowanymi między 2021 a 2022 rokiem. Dla pełnego obrazu w niniejszym opracowaniu podajemy też różnicę wobec roku 2014.

Indeks Samorządności stanowi próbę kompleksowego uchwycenia zmian siły samorządu lokalnego na przestrzeni ostatnich lat. Składają się na niego komponenty uwzględniające autonomię zadaniową i finansową oraz siłę polityczną i ustrojową gmin i miast na prawach powiatu.

W poprzednim badaniu (wykonanym w marcu 2023 roku) zanotowaliśmy niepokojący spadek Indeksu Samorządności o prawie 18 pp. (z 73,58 w 2014 roku do 55,74 w roku 2021). Badanie wykonane z wykorzystaniem danych z roku 2022 potwierdziło utrzymywanie się tendencji do ograniczania samodzielności gmin i miast na prawach

powiatu w Polsce. **W ciągu tylko jednego roku wartość Indeksu spadła o kolejne 4 pp., co oznacza niemal podwojenie tempa spadku wobec całego okresu objętego poprzednią analizą** (można przyjąć, że między 2014 a 2021 rokiem indeks spadał średnio o 2,6 pp. rocznie, co daje 18 pp. w ciągu 7 lat). Podobnie jak w poprzednim okresie największy spadek autonomii lokalnej dotyczy siły politycznej samorządu, w drugiej kolejności siły ustrojowej, a w stosunkowo niewielkim stopniu – potencjału zadaniowo-finansowego.

Tabela 1. Wartości Indeksu Samorządności w poszczególnych latach

komponent indeksu	2014	2021	2022
potencjał	33,94	30,62	29,67
siła polityczna	20,75	11,75	8,75
siła ustrojowa	18,89	14,31	13,50
sumaryczny indeks %	73,58	55,74	51,91

Gdy przyjrzymy się dokładniej składowym naszego Indeksu, zauważamy większe zróżnicowanie zmian. Są elementy, w których nie pojawiły się zmiany wobec roku 2021 (efektywność ochrony prawnej), w innych zmiany poszczególnych składowych wzajemnie się znosiły, dając efekt porównywalnego poziomu sumarycznej wartości (komponent finansowy), w jeszcze innych formalne zmiany przełożyły się na niewielkie wahania

Indeks
samorządności



2021
2022





w wartościach liczbowych Indeksu (potencjał zadaniowy), a w sile politycznej oraz w mierniku odzwierciedlającym jakość nadzoru nad JST zmiany są – jak na 12 miesięcy – zatrważająco duże. Trzeba przy tym podkreślić, że badanie komponentu finansowego wykazuje ważny paradoks, trudny do uchwycenia w przyjętej metodyce. Otóż *en bloc* zmalały środki dostępne dla samorządów, co oczywiście przekłada się na ograniczenia

w możliwościach działania. Jednocześnie spadek dotacji był szybszy niż spadek dochodów własnych, co dało efekt pozornej poprawy autonomii finansowej (struktura dochodów stała się mniej obciążona znacznymi transferami). Zjawisko to wskazuje na złożoność badanej rzeczywistości, która niekiedy wymyka się nawet najrzetelniejszym ujęciom liczbowym.

Potencjał zadaniowo-finansowy

Pod kątem autonomii realizacji zadań samorządowych nie doszło w 2022 roku do znaczących zmian, choć takie były proponowane (np. dwie nowelizacje ustawy o oświacie zawetowane przez prezydenta). Co ważne, porównując z sytuacją w 2014 roku, nie zauważyliśmy wzrostu samodzielności lokalnej w żadnej badanej dziedzinie.

Ubiegły rok przyniósł dalsze pogorszenie warunków finansowania zadań przez samorządy. Realny strumień dochodów JST zmniejszył się względem 2021 roku. Wymusiło to kolejne cięcia w finansowaniu istotnych zadań (np. transportu publicznego). Zdecydowanie obniżyła się także faktyczna zdolność samodzielnego inwestowania przez JST. Aż 147 gmin, w tym 19 miast na prawach powiatu, nie zanotowało nadwyżki operacyjnej netto.

Potwierdza się, że polski system finansowania samorządów źle radzi sobie z uwzględnianiem ich realnych potrzeb wydatkowych. Udział JST w całości wydatków publicznych spadł poniżej 30%, zmalało więc znaczenie sektora samorządowego w realizacji zadań publicznych. Uwagę zwraca fakt, że dochody z subwencji i dotacji zmniejszyły się bardziej niż dochody własne.

Siła polityczna

Głos samorządowy w procesie legislacyjnym słabnie. W 2022 roku ponad 40% ustaw dotyczących JST uchwalono z pominięciem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Poza tym odnotowaliśmy rosnącą względem ubiegłych lat liczbę przypadków, gdy pomijano KWRiST, gdyż stosowano tzw. ścieżkę poselską dla projektów ustaw.

Największy krajowy program wsparcia inwestycji samorządowych jest coraz odleglejszy od zasad przejrzystości, pomocniczości i partnerstwa. W 2022 roku rząd wybrał prawie 7 tys. projektów samorządowych o wartości blisko 40 mld PLN na podstawie decyzji pięciu anonimowych osób i arbitralnych decyzji premiera, bez możliwości odwołania się od nich.

Siła ustrojowa

Jakość nadzoru nad samorządami nadal się pogarsza. W okresie 2016–2022 ponad 1/3 zaskarżonych rozstrzygnięć nadzorczych – wydanych głównie przez wojewodów – została uchylona przez sądy administracyjne.

Pogłębia się destabilizacja systemu kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na sytuację samorządu terytorialnego, a rosnąca liczba sędziów powołanych przez tzw. neo-KRS zmniejsza pewność i trwałość orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne.

Potencjał zadaniowo-finansowy

Część zadaniowa

Co mierzymy?

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu mierzymy w 11 dziedzinach, wybranych ze względu na ich duże znaczenie dla społeczności lokalnych. W każdym obszarze sprawdzaliśmy zakres samodzielności formalnoprawnej, a także praktycznej, związanej z władztwem organizacyjnym, inwestycyjnym, programowym czy kadro-

wym (por. opis wskaźników w aneksie). W efekcie komponent przedstawia realny zakres autonomii zadaniowej gmin; określa, w jakim stopniu są one ograniczane centralnymi wytycznymi lub kontrolą/akceptacją zewnętrzną w wykonywaniu ważnych zadań lokalnych.

Tabela 2. Potencjał zadaniowy samorządu

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna samorządu			
WSKAŹNIKI dziedzina (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021	2022
Edukacja szkolna (0–16)	13	10	10
Edukacja przedszkolna (0–16)	10,4	8	8
Żłobki (0–16)	16	16	16
Ochrona zdrowia (0–16)	2	1,5	1,5
Gospodarka odpadami (0–16)	14	14	14
Zaopatrzenie w wodę (0–16)	16	14	14
Transport publiczny (0–16)	15	15	15
Ład przestrzenny (0–16)	9	7,5	7,5
Kultura (0–16)	15	13,125	13
Bezpieczeństwo publiczne (0–16)	7	7	7
Pomoc społeczna (0–16)	8,25	8,25	8,25
RAZEM (l. pkt. na 176 możliwych)	125,65	114,375	114,25
RAZEM (% punktów możliwych do zdobycia)	71,4%	65,0%	64,9%



Najważniejsze wnioski

W większości dziedzin polityki lokalnej w 2021 roku nie doszło do znaczących zmian, co nie oznacza, że nie były one proponowane bądź że nie następowały modyfikacje, których jednak nie uznaliśmy za ingerujące w zakres autonomii lokalnej.

Najpoważniejsze zmiany, które skutkowałyby uszczupleniem autonomii lokalnej, proponowała nowelizacja ustawy o oświacie ze stycznia 2022 roku. Ustawa miała poszerzyć kompetencje kuratorów oświaty oraz zmniejszyć decyzyjność gmin dotyczącą współpracy szkół z organizacjami zewnętrznymi (co *de facto* miało zwiększyć kontrolę nad realizowanym w szkole programem, także tym „dodatkowym” czy proponowanym przez zewnętrzne instytucje). Zmniejszona zostałyby autonomia kadrowa i programowa. Weto prezydenta z marca 2022 roku zostało utrzymane w grudniu tego samego roku wobec drugiej wersji nowelizacji i zahamowało te propozycje. Warto podkreślić poruszenie społeczne, jakie wywołała przyjęta przez Sejm ustawa. Ważnym graczem, który zaangażował się w protesty przeciwko ustawie, było środowisko samorządowe.

W międzyczasie została przyjęta ustawa z 12 maja 2022 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 roku, poz. 1116), jednak zmiany, które wprowadza (podobnie jak zmiany będące efektem rozporządzeń z roku 2022), nie dotyczyły autonomii lokalnej (odnosiły się m.in. do kwestii egzaminu ósmoklasisty i maturalnego, szkoleń egzaminatorów, akredytacji i szkół niepublicznych).

W ramach gospodarki odpadami nie odnotowaliśmy zmian, które wpłynęłyby na wartość indeksu. Warto jednak zauważyć, że ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach z sierpnia 2021 roku (Dz.U. z 2021 roku, poz. 1648), której część zapisów weszła w życie dopiero z początkiem 2022 roku, wprowadziła niewielkie zmiany w zakresie gospodarki odpadami. Wydaje się, że zmiany przyniosły kosmetyczne efekty dotyczące zakresu autonomii lokalnej. Można argumentować, że zwiększyła się nieco autonomia regulacyjna

samorządu, któremu nadano dodatkowe uprawnienia w kontekście wymagania utrzymania porządku przez właścicieli nieruchomości oraz możliwości różnicowania sposobu naliczania taryf w nieruchomościach wielolokalowych, a także możliwości dopłacania do systemu środków niepochodzących z opłat za odbiór odpadów (opłata śmieciowa). Co istotne, zmiana w dużej mierze zniwelowała założenia systemu, który miał się opierać na samofinansowaniu gospodarki odpadami z opłaty śmieciowej. Komentatorzy zwracają jednak uwagę na niewielką możliwość wdrażania nowych rozwiązań. Idąc za tymi głosami, zdecydowaliśmy się nie zmieniać punktacji w tej dziedzinie wobec roku 2021.

W obszarze ochrony zdrowia autonomia gmin wciąż pozostaje na niskim poziomie. W 2021 roku została osłabiona ich samodzielność inwestycyjna. Od tego czasu większe wydatki majątkowe podmiotów leczniczych, dla których organem tworzącym są samorządy, wymagają pozytywnej opinii wojewody na temat ich celowości. Warto zauważyć, że rok 2022 przyniósł kolejne próby ograniczenia władztwa gmin w tej dziedzinie – projekt byłego już ministra Niedzielskiego, który ostatecznie nie wszedł w życie, ale wywołał gorącą dyskusję publiczną, zakładał centralizację zarządzaniem szpitalami.

W obszarze ładu przestrzennego nie odnotowano większych zmian. Najważniejsze modyfikacje w systemie planowania przestrzennego w Polsce w 2022 roku obejmowały prace legislacyjne i konsultacje projektu nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których oddziaływanie będzie odczuwalne w kolejnych latach. Zmiany te zakładają wprowadzenie dokumentu w randze aktu prawa miejscowego, tj. planu ogólnego, który będzie wiązał swoimi ustaleniami zarówno plany miejscowe, jak i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zwiększenie roli konsultacji społecznych, większe uwzględnienie aspektów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz modyfikacje w przepisach samorządowych dotyczących procesu planowania na poziomie lokalnym.

W obszarze kultury nie stwierdzono większych zmian. Należy zauważyć, że w 2022 roku

zaobserwowano kontynuację zjawiska przejmowania przez MKiDN kolejnych instytucji do współprowadzenia z samorządem lub jako organ prowadzący. W tym właśnie roku dotyczyło to kolejnych czterech instytucji: Muzeum Zamkowego w Sandomierzu, Muzeum Badań Polarnych w Puławach, Muzeum Historyczno-Archeologicznego w Ostrowcu Świętokrzyskim oraz Muzeum Cypriana Norwida w pałacu w Dębinkach. Działania te są uzasadniane potrzebą „finansowego ratowania” statusu wiodących instytucji kultury. Proces ten *de facto* ogranicza autonomię i władztwo samorządu nad instytucjami ważnymi dla lokalnej tożsamości. Te działania są wynikiem raportowanego przez kontrole Najwyższej Izby Kontroli dramatycznego niedofinansowania samorządowych instytucji kultury. Umożliwiają one również bezpośredni wpływ rządu centralnego na obsadę stanowisk kierowniczych w samorządowych instytucjach kultury. Zjawiska te wskazują na subtelnie zakamuflowaną i postępującą recentralizację w obszarze kultury i spowodowały niewielkie obniżenie punktacji w naszym Indeksie (por. tab. 1).

Nie zanotowano zmian stopnia samodzielności gmin w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Zachowanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak też ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa zajmują stałe miejsce w katalogu zadań własnych gmin. Wyróżnić tu można gminy wiejskie, które realizują istotną część swoich zadań za pośrednictwem ochotniczej straży pożarnej – coraz częściej wspieranej rządowymi dotacjami celowymi. Na ogólnie niską ocenę samodzielności gmin w zakresie bezpieczeństwa publicznego wpływa jednak działalność policji i państwowej straży pożarnej, które pozostają w domenie administracji centralnej.

W obszarze pomocy społecznej nie zarejestrowaliśmy zmian. Warto jednak zwrócić uwagę na ustawowe zakorzenienie gminnych centrów usług społecznych (CUS). Pozytywne doświadczenia

pilotażu obejmującego około 50 CUS-ów w Polsce mogą przełożyć się w kolejnych latach na istotny wzrost potencjału instytucjonalnego gmin do kreowania i skutecznej realizacji polityki społecznej. CUS-y powinny się stać wehikułem wspierającym rozwiązywanie szerokiego spektrum problemów społecznych oraz aktywizację i integrację społeczności gminnych, jako że opierają się na lokalnych zasobach i lokalnych sieciach współpracy angażujących m.in. sektor pozarządowy, gospodarczy i gminne jednostki organizacyjne.

Trendy



Nadal utrzymuje się dość wysoka autonomia gmin i miast na prawach powiatu w zakresie dostarczania usług lokalnych, takich jak transport publiczny, opieka nad dziećmi w wieku do trzech lat, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w wodę. Na przeciwnym biegunie mamy przede wszystkim ochronę zdrowia, w ramach której władztwo gmin jest minimalne. W środku rankingu dziedzin, czyli jako sfery wykazujące umiarkowaną niezależność, znajdują się edukacja przedszkolna i szkolna, kultura, ład przestrzenny oraz bezpieczeństwo publiczne.



Zauważalne zmiany w roku 2022 wobec 2021 roku były w większości przypadków zbyt niewielkie, by odnotować ich wpływ na poziom autonomii lokalnej w poszczególnych zakresach zadaniowych. Gdy porówna się ten stan z rokiem wyjściowym naszych analiz (2014), okaże się, że dziedziny, w których w ostatnich latach nastąpił spadek autonomii lokalnej, to: edukacja szkolna i przedszkolna, zaopatrzenie w wodę, ład przestrzenny, kultura oraz opieka zdrowotna. Co znamienne, nie zauważyliśmy wzrostu autonomii lokalnej w żadnej badanej dziedzinie.





Część finansowa

Co mierzymy?

Pomiar potencjału finansowego koncentruje się przede wszystkim na zdolności samorządów do podejmowania samodzielnych decyzji dotyczących realizowanej polityki tak w zakresie bieżącego wykonywania zadań, jak i projektów rozwojowych. Dlatego trzy z naszych wskaźników odnoszą się do struktury dochodów, koncentrując się na udziale środków, którymi samorządy

mogą dowolnie (samodzielnie) dysponować. Na zdolność do podejmowania wyzwań rozwojowych wpływają przede wszystkim wielkość nadwyżki operacyjnej (pośrednio świadcząca także o komforcie w wykonywaniu zadań bieżących) i przepisy dotyczące możliwości zadłużania się przez samorządy. W końcu o ogólnym potencjale finansowym samorządów w skali państwa świadczy udział budżetów samorządowych w całości wydatków publicznych.

Tabela 3. Wartości wskaźników potencjału finansowego w latach 2014, 2021 i 2022

	Średnia ważona			Gminy			Miasta na prawach powiatu		
	2014	2021	2022	2014	2021	2022	2014	2021	2022
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,1	0,9	1,0	1,0	0,8	0,9	1,2	1,0	1,2
Struktura transferów (0–2,5)	2,2	1,7	1,4	2,1	1,5	1,2	2,3	2,1	1,9
Dochody nieznaczone (0–5)	4,4	3,0	3,6	4,2	2,5	3,2	4,7	3,9	4,4
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	0,5	0,8	0,6	0,5	0,9	0,7	0,4	0,6	0,5
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	1,7	1,7	1,5	1,7	1,7	1,5	1,7	1,7	1,5
RAZEM (l. pkt: 0–16)	10,3	8,6	8,6	10,0	7,9	8,0	10,8	9,8	10,0
RAZEM (%)	64,14	53,75	53,75	62,5	49,375	50,0	67,5	61,25	62,5

Pomiar samodzielności finansowej przeprowadzamy z użyciem sześciu wskaźników cząstkowych (opisanych bardziej szczegółowo w *Aneksie metodycznym*), z których cztery bezpośrednio nawiązują do miar zastosowanych w europejskim badaniu *Local Autonomy Index* (LAI). Są to następujące wskaźniki:

- udział dochodów własnych (bez udziałów w PIT i CIT) w całości dochodów (0–2,5 punktu);
- stosunek transferów nieznaczonych (o przeznaczeniu których decyduje samorząd bez ograniczeń narzucanych przez przekazującego transfer) do całości transferów (0–2,5 punktu);
- ogólny udział dochodów nieznaczonych w całości dochodów (0–5 punktów);
- formalna zdolność zadłużeniowa (wynikająca z przepisów prawnych) (0–1 punkt);
- faktyczna zdolność kredytowa, mierzona nadwyżką operacyjną netto (0–2,5 punktu);
- udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych (0–2,5 punktu).

Oznacza to, że łączny wskaźnik samodzielności finansowej może się potencjalnie wahać od 0 do 16 punktów.

Najważniejsze wnioski

Wartość wskaźnika potencjału finansowego obliczona dla lat 2021 i 2022 nie pogorszyła się, a w przypadku niektórych wskaźników cząstkowych nawet uległa poprawie. Wynik ten wymaga dodatkowego komentarza, bo same wartości mogą być mylące. Przede wszystkim warto podkreślić, że wielkość środków pozostających w dyspozycji samorządów (łącznie dochodów budżetowych), realnie rzecz biorąc, zmniejszyła się. Jeśli uwzględnimy oficjalny wskaźnik inflacji, to dochody gmin spadły w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad 8%, a miast na prawach powiatu nawet o więcej niż 13%. Oznaczało to konieczność bardzo silnego „zaciskania pasa” w większości jednostek samorządowych. Wzrosła natomiast wartość wskaźników samodzielności dochodowej i „dochodów nieznaczonych”

(autonomii wydatkowej), co wynika z faktu, że wielkość dotacji i subwencji spadała szybciej niż dochodów własnych. Wielkość subwencji w wymiarze realnym spadła w miastach na prawach powiatu o prawie 19%, a w gminach o 25%. Dotacje celowe w miastach na prawach powiatu zmniejszyły się o 25%. Tymczasem dochody własne w ścisłym tego terminu znaczeniu (liczone w naszym wskaźniku autonomii dochodowej bez udziałów w PIT i CIT) spadły w ujęciu realnym w miastach na prawach powiatu zaledwie o 4%, a w gminach pozostały na praktycznie niezmiennym poziomie. Skoro tak, to w kurczącej się puli środków do dyspozycji relatywnie wzrosło znaczenie dochodów własnych. Z jednej strony samorządy miały więc do dyspozycji mniej środków, ale na pocieszenie większa ich część pochodziła ze źródeł własnych i miała charakter dochodów nieznaczonych.

Zdecydowanie obniżyła się także faktyczna zdolność kredytowa, mierzona przez nas wielkością nadwyżki operacyjnej (różnicy między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi) netto. Spadek ten byłby jeszcze większy, gdybyśmy wzięli pod uwagę wyłącznie dane za rok 2022 – nasz wskaźnik uwzględnia średnią z ostatnich trzech lat. W roku 2022 aż 147 gmin wykazywało deficyt budżetu bieżącego netto¹. W liczbie tej mieści się aż 19 miast na prawach powiatu.

Strumień dochodów pozostających w dyspozycji samorządów zmniejszył się nie tylko w porównaniu z rokiem poprzednim, ale – według wstępnych danych szacunkowych – także w stosunku do całości wydatków publicznych (wedle danych Eurostatu udział samorządów w wydatkach publicznych wynosił w roku 2021 31,7%, a według wstępnych szacunków w 2022 roku spadł minimalnie poniżej 30%). Zmalało więc relatywne znaczenie samorządów w wykonywaniu zadań publicznych.

Cztery spośród sześciu stosowanych przez nas wskaźników finansowych charakteryzują nie tylko cały system samorządowy w Polsce, ale mogą także być obliczane dla poszczególnych

¹ Wskaźnik nadwyżki/deficytu bieżącego netto uwzględnia wydatki na spłatę wcześniejszego zadłużenia.

jednostek samorządowych osobno. Gminy różnią się przecież od siebie udziałem dochodów własnych w budżecie, strukturą otrzymywanych transferów czy wielkością nadwyżki operacyjnej. Skonstruowaliśmy więc także indywidualny wskaźnik autonomii finansowej dla poszczególnych jednostek samorządowych. Jego zróżnicowanie widoczne jest na załączonej mapie. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka prawidłowości. Ogólnie rzecz ujmując, zwykle wyższą wartość wskaźnika mają gminy duże, a nie małe, wyższe wartości notowane są także dla większości miast na prawach powiatu niż dla pozostałych gmin. Na takie zróżnicowanie wpływ ma przede wszystkim struktura dochodów – w dużych jednostkach samorządowych większy jest zazwyczaj udział dochodów własnych oraz ogólnie „dochodów niezanych”. Odwrotnie rzecz ma się natomiast z wielkością nadwyżki operacyjnej. Ta jest zazwyczaj większa w małych gminach, także w samorządach gminnych, niż w miastach na prawach powiatu. Sugeruje to, że polski system finansowania samorządu słabo radzi sobie z uwzględnieniem realnych potrzeb wydatkowych samorządów.

W układzie regionalnym najwyższe wartości wskaźnika autonomii finansowej mają na ogół samorzady z województw śląskiego,

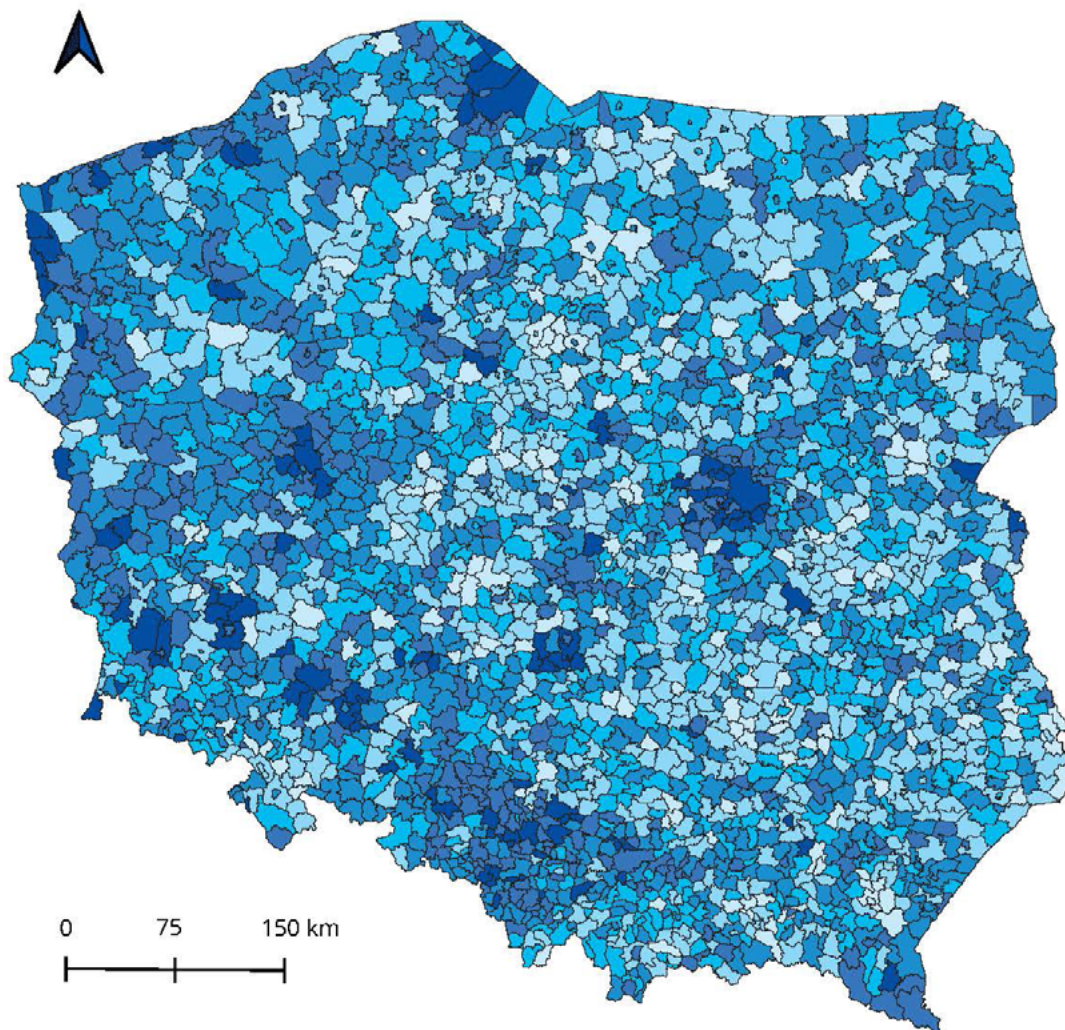
zachodniopomorskiego, lubuskiego i opolskiego, a więc zazwyczaj z zachodniej części kraju. Na przeciwnym biegunie znajdują się w większości regiony Polski wschodniej: świętokrzyskie, lubelskie, i warmińsko-mazurskie oraz kujawsko-pomorskie.

Swoistą ciekawostką jest fakt, że zarówno pierwsza, jak i ostatnia gmina tego zestawienia znajdują się w województwie dolnośląskim (Rudna z najwyższym i Ścinawa z najniższym poziomem wskaźnika). Większość gmin w czołówce tego swego rodzaju rankingu to albo jednostki podmiejskie największych aglomeracji (Kobierzyce, Suchy Las, Ożarów Mazowiecki), albo niewielkie gminy posiadające na swym terenie duży zakład przemysłowy, często związany z przemysłem wydobywczym (Rudna, Grębocice, Polkowice w zagłębiu miedziowym; Kleszczów, gmina wiejska Bełchatów, Bogatynia związane z węglem brunatnym; Sitkówka-Nowiny z dużą cementownią).

Wśród miast na prawach powiatu najwyższą wartość wskaźnika mają Warszawa, Dąbrowa Górnicza, Płock i Gdańsk, najniższą zaś – Wałbrzych, Zamość i Świętochłowice. Jednak wśród wszystkich samorządów gminnych liderująca miastom na prawach powiatu Warszawa zajmuje dopiero 19 miejsce, a ostatni wśród dużych miast Wałbrzych jest w piętnastej setce samorządów gminnych.



Mapa 1. Wskaźnik autonomii finansowej dla poszczególnych jednostek samorządowych



Indywidualny wskaźnik autonomii
finansowej samorządów 2022 [2477]

60,2–81,9 [115]

52,5–60,2 [336]

45,3–52,5 [709]

41,3–45,3 [492]

34,1–41,3 [651]

18,1–34,1 [174]





Trendy



Rok 2022 przyniósł spadek nadwyżki operacyjnej samorządów, mniejszy udział samorządów w wydatkach publicznych oraz realne (po uwzględnieniu inflacji) zmniejszenie strumienia funduszy pozostających w dyspozycji władz samorządowych.



Nie zmieniła się prawna swoboda realizacji lokalnej polityki kredytowej, niezbędnej do wykonania wielu zadań inwestycyjnych.



W związku z tym, że dochody z subwencji i dotacji zmniejszały się szybciej niż dochody własne, paradoksalnie (mimo ogólnego pogorszenia sytuacji finansowej) wzrosły wartości wskaźników autonomii dochodowej i wydatkowej.

W roku 2022 zaobserwowaliśmy szereg drobnych posunięć dotyczących kompetencji zadaniowych samorządów lokalnych. Większość

z nich jednak nie była na tyle wyraźna, by przyczynić się do zmian w punktacji z 2021 roku. Jedynym wyjątkiem jest obszar kultury, w którym zanotowaliśmy niewielką zmianę wartości Indeksu. Podobnie w przypadku potencjału finansowego – ostateczny wynik jest taki sam jak w roku 2021, choć w szczegółach zauważamy różnice. Rok 2022 przyniósł dalsze pogorszenie warunków finansowych, w których samorządy wykonują swoje zadania. Zmniejszona nadwyżka operacyjna pogorszyła możliwości samodzielnego inwestowania. Spadająca wielkość realnych dochodów wymagała licznych cięć w wydatkach na usługi bieżące, czego ofiarą padał np. transport publiczny w dużych miastach. Szczegółowe dane pokazują też wzrost kwot dopłacanych przez samorządy do bieżącego utrzymania szkół (wskutek rosnącej dysproporcji między wielkością otrzymywanej subwencji oświatowej i realnymi wydatkami na szkoły). Duże miasta skarżą się też na kłopoty z zapewnieniem atrakcyjnych pensji pracownikom urzędu, co w dłuższym horyzoncie czasowym osłabia kompetencje kadrowe miast.

Podsumowując: w roku 2022 utrzymała się tendencja obniżania potencjału zadaniowo-finansowego gmin i miast na prawach powiatu. Liczbowo zmiana jest niewielka, jednak dokładniejsza analiza sytuacji finansowej samorządów budzi duży niepokój.



Siła polityczna

Co mierzymy?

Podmiotowość samorządu w polityce mierzymy kryteriami obrazującymi partnerskość w relacji z rządem centralnym. Przede wszystkim uwzględniamy udział Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) w procesie legislacyjnym dotyczącym ustaw wpływających

na samorząd. Oceną obejmujemy także charakter programów dotacyjnych, które mogą promować przejrzystość kryteriów i decyzji bądź też ich uznaniowość. Opis wskaźników znajduje się w *Aneksie metodycznym*.

Tabela 4. Podmiotowość samorządu

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022
Uwzględnianie samorządu (KWRiST) w procesie legislacyjnym (0–5)	5	3	2
Rzetelność, przejrzystość i zachowanie obiektywnych kryteriów przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych (0–5)	3,3	1,7	1,5
RAZEM (liczba punktów: 0–10)	8,3	4,7	3,5
RAZEM (%)	83%	47%	35%

Najważniejsze wnioski

Rok 2022 przyniósł dalszy regres, jeśli chodzi o obecność głosu samorządowego w procesie legislacyjnym. Już 41% ustaw dotyczących samorządu terytorialnego uchwalono z pominięciem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. To wzrost o blisko 1/3 w stosunku do poprzedniego roku. Najczęstszym zjawiskiem jest rezygnacja przez rząd z kierowania swoich projektów do zaopiniowania przez KWRiST. Znacznie rzadziej zdarza się lekceważenie negatywnej opinii strony samorządowej na temat

przedłożeń poddanych pod konsultacje w ramach KWRiST.

Część z projektów, które nie trafiły pod obrady Komisji Wspólnej, bardzo poważnie wpłynęła na bieżące funkcjonowanie samorządów. Tak było z ustawą (i jej kolejnymi nowelizacjami) o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z wojną. Fakt, że ustawa musiała być pilnie uchwalona, nie uzasadnia całkowitego pominięcia głosu KWRiST, który był w tym przypadku szczególnie potrzebny. Ustawa nałożyła na samorządy wiele nowych obowiązków i zadań. Być może konsultacje ze



stroną samorządową ograniczyłyby konieczność kilkukrotnego nowelizowania tego aktu, gdyż pozwoliłyby uniknąć niedociągnięć pierwotnej wersji. Pod obrady KWRiST nie trafił także projekt zobowiązujący gminy do organizowania sprzedaży węgla mieszkańcom.

W 2022 roku odnotowaliśmy też więcej przypadków, kiedy do omińnięcia KWRiST posłużył manewr polegający na złożeniu przez przedstawicieli rządzącej większości poselskich projektów ustaw, które w ogóle nie podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Wspólną, niezależnie od ich treści. Warto zauważyć, że to rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do projektów o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania samorządów, a często także inicjatyw budzących duże kontrowersje. Przykładowo: jako projekty poselskie przeforsowano zmiany wynagrodzeń nauczycieli (finansowanych przez samorządy), zmiany w funduszu dotującym lokalne przewozy autobusowe czy też ustawę ograniczającą swobodę samorządów w ustalaniu nazw ulic i obiektów użyteczności publicznej. Wreszcie jako projekt poselski przepchnięto ustawę „Bezkarność plus” uwalniającą od odpowiedzialności karnej samorządowców, którzy naruszyli prawo, przekazując Poczcie Polskiej spisy wyborców w związku z próbą zorganizowania w maju 2020 roku wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym („wybory kopertowe”).

W drugim składniku wskaźnika podmiotowości samorządu w 2022 roku uwzględniliśmy zmiany w procedurach przyznawania dotacji w ramach dużych programów finansowanych wyłącznie ze środków krajowych, co odzwierciedla podejście do samorządu jako partnera merytorycznego lub klientelistycznego. W porównaniu z poprzednim okresem, w którym kryterium opierało się na Rządowym Funduszu Przebudowy Dróg, pojawiły się istotne nowe programy, takie jak

gospodarczy Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który został wprowadzony wiosną 2021 roku. Odróżnia się on od wcześniejszych programów tym, że ma charakter rozwojowy, systemowy i wieloletni, a nie wąski, interwencyjny, skupiony na konkretnych sytuacjach kryzysowych. Planowane kwoty na jego realizację są znacząco wyższe (łącznie około 100 mld PLN) niż w przypadku wcześniejszych programów, takich jak Rządowy Fundusz Przebudowy Dróg (4,4 mld PLN w 2022 roku) czy Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, który był jednorazowy i interwencyjny (13 mld PLN w latach 2020–2021). W 2022 roku w ramach drugiej, trzeciej, czwartej i piątej edycji Polskiego Ładu przekazano finansowanie dla 6980 projektów, sumarycznie przekraczając 39,5 mld PLN. W tym programie samorządy otrzymują promesy zamiast tradycyjnych transz, a wnioski oceniane są na podstawie dwóch ogólnych kryteriów: „realizacja celu przeciwdziałania COVID-19” oraz „kompleksowość realizowanych inwestycji”. Uchwała RM nr 84/2021 z 1 lipca 2021 roku umożliwia premierowi dokonanie zmian w decyzjach komisji oceniającej wnioski, pod warunkiem uwzględnienia „zasad zrównoważonego rozwoju”. Wraz z tymi zmianami pojawiają się niewyjaśnione aspekty, takie jak brak wyraźnych kryteriów, anonimowość członków komisji, a także zmniejszenie jej składu z jedenastu do pięciu osób (zmiany z 26 kwietnia 2022 roku) oraz prawne umocowanie uznaniowego wyboru projektów do realizacji przez premiera. Oddanie znaczących środków rozwojowych w ręce pięciu anonimowych osób i premiera, którzy corocznie oceniają blisko 7000 wniosków na sumę prawie 40 mld PLN, bez możliwości odwołania się od ich decyzji, należy uznać za dalsze odchodzenie od standardów przejrzystości, zasady pomocniczości i partnerstwa.

Trendy



Pogłębia się deficyt samorządowego głosu w procesie legislacyjnym. Już tylko niewiele ponad połowa projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego trafia pod konsultacje

w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Marginalizacja KWRiST postępuje, mimo że opinie Komisji Wspólnej nie są wiążące i nie blokują procesu legislacyjnego.



Klientelizm stał się rozwiązaniem o charakterze systemowym umocowanym legislacyjnie. Jest domyślnym rozwiązaniem w kluczowych programach krajowych finansowania inwestycji samorządowych i obejmuje znaczące środki budżetowe oraz najważniejszy program Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Decyzje o podziale środków w programie Polski Ład scentralizowane są w rękach pięciu anonimowych osób i premiera, który może uznaniowo zmieniać listę projektów rekomendowanych do realizacji.





Siła ustrojowa

Co mierzymy?

Siłę ustrojową samorządu mierzymy kryteriami dotyczącymi systemu ochrony prawnej (w szczególności sądowej) samodzielności samorządu. Przede wszystkim mieści się w niej nie tylko organizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale także praktyka stosowania tego nadzoru przez organy administracji rządowej. W dalszej kolejności ocena obejmuje trzy komponenty odnoszące się zarówno do prawnych gwarancji

ochrony samodzielności samorządu, jak i praktycznej skuteczności. Innymi słowy, nie wystarczy silne konstytucyjne i ustawowe umocowanie samorządu, ale konieczne jest również zapewnienie, że na straży tych gwarancji stoją niezależne od rządu organy władzy sądowniczej. Szczegółowy opis konkretnych wskaźników zawarty jest w *Aneksie metodycznym*.

Tabela 5. Jakość nadzoru nad samorządem

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022
Prawna formuła nadzoru nad JST (0–10)	3	3	3
Odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO uchylonych przez sądy administracyjne (0–10)	7,9	5,9	4,6
RAZEM (liczba punktów: 0–20)	10,9	8,9	7,6
RAZEM (%)	54,5%	44,5%	38%

Tabela 6. Efektywność ochrony prawnej samodzielności samorządu

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022
Podstawowe gwarancje prawne samodzielności (0–5)	4,5	4,5	4,5
Dostępność i zakres niezależnej sądowej kontroli aktów nadzoru (0–5)	5	4	4
Dostępność i zakres niezależnej kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność samorządu	5	2	2
RAZEM (liczba punktów: 0–16)	14,5	10,5	10,5
RAZEM (%)	96,67%	70%	70%

Najważniejsze wnioski

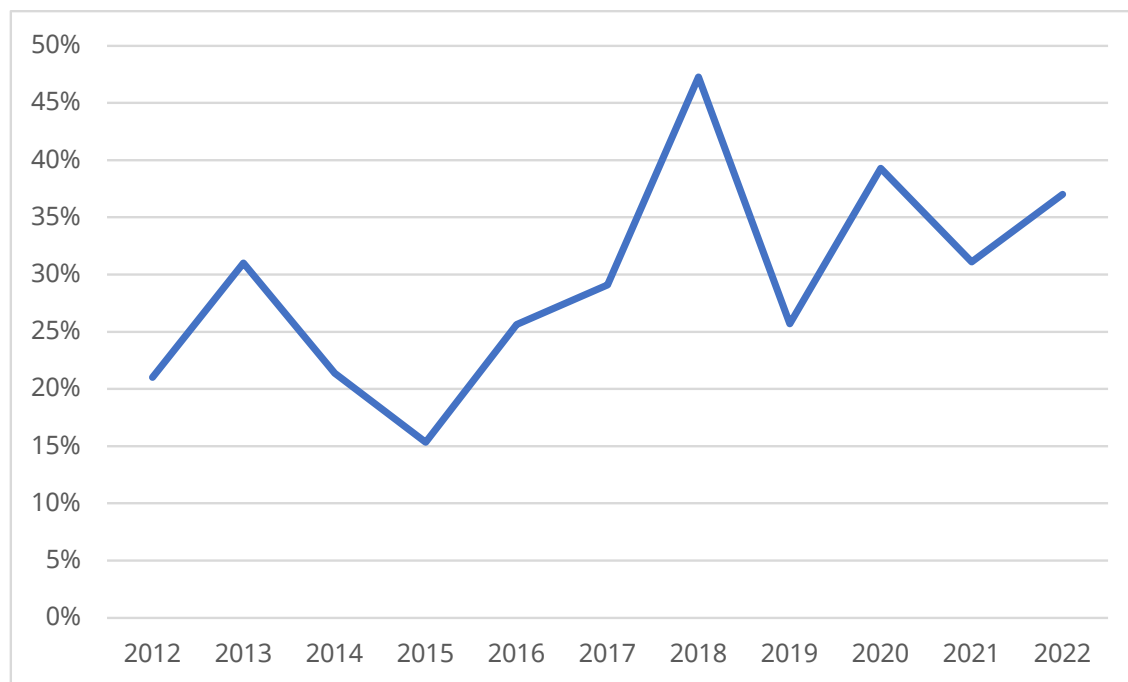
W sferze prawnoustrojowej nie zaszły fundamentalne zmiany, które uzdrowiłyby problemy uwypuklone w poprzednim Indeksie. Trwa i pogłębia się faktyczny paraliż systemu konstytucyjnej ochrony samodzielności samorządów. W sądach administracyjnych rośnie liczba sędziów powołanych przez tzw. neo-KRS, co osłabia pewność i trwałość wydawanych z ich udziałem orzeczeń.

W stosunku do 2021 roku wzrósł też odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych (RIO) uchylonych przez sądy administracyjne. Choć wskaźnik ten

nie osiągnął rekordowego poziomu z roku 2018, to wciąż pokazuje poważny problem z jakością rządowego nadzoru. W dalszym ciągu za tak zły wynik odpowiadają głównie wojewodowie. Aż 90% uchylonych przez sądy rozstrzygnięć nadzorczych pochodziło właśnie od nich.

W okresie 2016–2022 sądy administracyjne uchylały nieco ponad 1/3 rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. To znacznie więcej niż we wcześniejszym okresie. Mamy więc do czynienia z systemowym pogorszeniem się jakości nadzoru wojewodów nad samorządami, czego najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem pozostaje większe upolitycznienie nadzoru.

Wykres 1. Odsetek uchylonych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO



Źródło: Dane opracowane przez Stanisława Zakroczymskiego na podstawie sprawozdań z działalności sądów administracyjnych oraz centralnej bazy orzecznictwa sądów administracyjnych (za 2022 rok).

Trendy



Jakość nadzoru rządowego nad samorządami pogorszyła się w stosunku do 2021 roku, co pogłębiło trend zapoczątkowany w roku 2016. Ponad 1/3 rozstrzygnięć nadzorczych zaskarżonych do sądów administracyjnych zostaje przez te sądy

uchylona. Również stale pogarsza się sytuacja w Trybunale Konstytucyjnym, a to czyni coraz bardziej mglistymi nadzieje na przywrócenie efektywnego systemu kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na kondycję samorządu terytorialnego.



Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności

Indeks Samorządności jest wskaźnikiem złożonym z kilku bloków tematycznych, z których na każdy składa się kilka zmiennych (mierników). Łączna wartość IS jest ważoną sumą wartości wskaźników wchodzących w skład poszczególnych bloków:

- Potencjał – waga 50%
(blok ten składa się z dwóch części:
(i) samodzielność zadaniowo-kompetencyjna – waga 25%;
(ii) samodzielność finansowa – waga 25%)
- Siła polityczna – waga 25%
- Siła ustrojowa – waga 25%
(na ten blok składają się: (i) jakość nadzoru nad samorządem – waga 12,5%;
(ii) efektywność ochrony prawnej jednostek samorządu terytorialnego – waga 12,5%).

Łączna wartość IS może zmieniać się od 0 (całkowity brak samodzielności samorządów) do 100 (maksymalne wartości wszystkich wyróżnionych wskaźników).

Każdemu wskaźnikowi przypisywana jest wartość punktowa, a suma punktów w ramach poszczególnych bloków przeliczana („przeskalowywana”) jest tak, by odpowiadała określonej powyżej wadze danego bloku.

W Indeksie koncentrujemy się na samorządzie lokalnym, to znaczy na szczeblach gminnym i powiatowym. Analizując kompetencje, bierzemy pod uwagę, jaka jest suma uprawnień gmin

i powiatów w zakresie danego zadania. Z kolei gdy badamy samodzielność finansową, uwzględniamy dane odnoszące się do budżetów gminnych i miast na prawach powiatu, a końcowa wartość wskaźników częściowych jest sumą wskaźników obliczonych dla gmin i miast na prawach powiatu ważoną przez liczbę mieszkańców.

Prezentowana obecnie wersja IS odnosi się do sytuacji na koniec 2021 roku (w chwili jego obliczania nie były jeszcze znane pełne dane odnoszące się do wykonania budżetów w 2022 roku). Żeby wychwycić tendencję zmian, dla porównania prezentujemy też wartość IS dla roku 2014. Lista mierników i sposób ich przeliczania były takie same w 2014 i 2021 roku. W założeniu wartości wskaźnika będą w przyszłości aktualizowane co najmniej raz do roku.

W niektórych sytuacjach, gdy dane z jednego tylko roku mogłyby zawierać elementy chwilowych, przypadkowych wahań, posługujemy się średnimi z dłuższych okresów (np. trzyletnią w przypadku wskaźnika nadwyżki operacyjnej netto budżetu albo całych kadencji parlamentu w odniesieniu do niektórych zmiennych obrazujących siłę polityczną i ustrojową).

Poszczególne wskaźniki wraz z kluczem przyznawania punktów opisane są w poniższych tabelach.

Tabela 7. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
1. SAMODZIELNOŚĆ ZADANIOWO-KOMPETENCYJNA w kluczowych obszarach zadań własnych – test samodzielności (ekspercka ocena każdego z kryteriów w skali 0–2)	EDUKACJA SZKOLNA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego kształtowania sieci placówek oświatowych	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną placówek oświatowych	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe placówki oświatowe bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	EDUKACJA PRZEDSZKOLNA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego kształtowania sieci placówek	0–1,6
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną placówek	0–1,6
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe placówki bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–1,6
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–1,6
	6) Autonomia regulacyjna – ustalanie opłat	0–1,6
	ŻŁOBKI	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego kształtowania sieci placówek	0–1,6
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną placówek	0–1,6
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe placówki bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–1,6
5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–1,6	
6) Autonomia regulacyjna – ustalanie opłat	0–1,6	



Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	OCHRONA ZDROWIA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania podmiotów leczniczych	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych podmiotów leczniczych	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe podmioty lecznicze bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	GOSPODARKA ODPADAMI	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego decydowania o formie organizacyjnej wykonywania zadań (spółka komunalna, zakład budżetowy, kontraktowanie na rzecz podmiotów zewnętrznych)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną komunalnych usługodawców	0–2
	4) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia regulacyjna – autonomia w określaniu podstawowych parametrów usług, takich jak taryfy i standard usługi	0–2
	ZAOPATRZENIE W WODĘ	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego decydowania o formie organizacyjnej wykonywania zadań (spółka komunalna, zakład budżetowy, kontraktowanie na rzecz podmiotów zewnętrznych)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną komunalnych usługodawców	0–2
	4) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia regulacyjna – autonomia w określaniu podstawowych parametrów usług, takich jak taryfy i standard usługi	0–2

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	TRANSPORT PUBLICZNY	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0-2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego decydowania o formie organizacyjnej wykonywania zadań (spółka komunalna, zakład budżetowy, kontraktowanie na rzecz podmiotów zewnętrznych)	0-2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną komunalnych usługodawców	0-2
	4) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0-2
	5) Autonomia regulacyjna – autonomia w określaniu podstawowych parametrów usług, takich jak taryfy i standard usługi	0-2
	ŁĄD PRZESTRZENNY	
	1) Władztwo przestrzenne ogólne – możliwość samodzielnego regulowania przeznaczenia nieruchomości dla całego obszaru	0-2
	2) Władztwo przestrzenne indywidualne – kompetencja do wydawania indywidualnych aktów dotyczących zagospodarowania nieruchomości	0-2
	3) Partnerskie planowanie centralne – podmiotowa rola samorządu przy realizacji centralnych inwestycji i przedsięwzięć (proceduralne gwarancje udziału JST w planistyce – w przepisach ogólnych i specustawach)	0-2
	4) Władztwo wyłączeniowe – możliwość dokonywania wyłączenia na potrzeby samorządowych inwestycji celu publicznego oraz kompetencja do przeprowadzenia tego procesu	0-2
	5) Władztwo finansowe – możliwość nakładania i pobierania opłat w związku z zagospodarowaniem nieruchomości	0-2
	KULTURA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0-2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji kultury	0-2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych instytucji kultury	0-2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje kultury bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0-2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0-2



Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE 1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców 2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne (policja, straż) 3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną instytucji bezpieczeństwa publicznego 4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje bezpieczeństwa publicznego bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej 5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2 0–2 0–2 0–2 0–2
	POMOC SPOŁECZNA 1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców 2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji pomocy społecznej 3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych instytucji pomocy społecznej 4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje pomocy społecznej bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej 5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2 0–2 0–2 0–2 0–2
2. SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA (wartość punktowa wskaźnika przypisywana jest w nawiązaniu do obliczonej wartości procentowej, zob. kolumna III; wyjątek 2.4, dla którego wystawiono ocenę ekspercką na skali 0–1)	SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA Procentowy udział „realnych dochodów własnych” (z podatków i opłat, z majątku), tj. gdzie JST dysponuje władztwem w zakresie ustalenia podstawy lub stawek w całości dochodów (pomniejszych o dotacje na zadania zlecone)	Do 15% – 0 25% – 0,5 35% – 1 45% – 1,5 60% – 2 Pow. 70% – 2,5

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	STRUKTURA TRANSFERÓW Procentowy udział transferów centralnych, które rozdzielono według formuły ustawowej z aktami wykonawczymi opartymi na ustawach (bez elementu dyskrecjonalnej decyzji organów administracji rządowej) w całości pozostałych dochodów (pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone)	Do 30% – 0 50% – 0,5 65% – 1 75% – 1,5 85% – 2 Pow. 95% – 2,5
	SAMODZIELNOŚĆ WYDATKOWA Procentowy udział dochodów bez odgórnie określonego przeznaczenia w całości dochodów	Do 30% – 0 45% – 1 55% – 2 65% – 3 75% – 4 Pow. 85% – 5
	FORMALNA ZDOLNOŚĆ ZADŁUŻENIOWA Zakres ustawowych limitów zadłużenia i deficytu a. brak zdolności JST do samodzielnego zaciągania zobowiązań b. zdolność zadłużeniowa ograniczona ustawowo c. brak ograniczeń zdolności zadłużeniowej	(0–1 pkt) 0 0,5 1
	FAKTYCZNA ZDOLNOŚĆ ZADŁUŻENIOWA Nadwyżka operacyjna netto jako % całości dochodów budżetowych	Deficyt (brak nadwyżki) – 0 5% – 0,5 10% – 1 15% – 1,5 20% – 2 Pow. 25% – 2,5
	UDZIAŁ SAMORZĄDU W CAŁOŚCI WYDATKÓW PUBLICZNYCH	Do 15% – 0 20% – 0,5 25% – 1 30% – 1,5 35% – 2 Pow. 40% – 2,5



Tabela 8. Siła polityczna

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
3. PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU W POLITYCE PUBLICZNEJ	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDU (KWRiST) W PROCESIE LEGISLACYJNYM Ustawy, które zostały uchwalone jako projekty poselskie + uchwalone ustawy będące projektami rządowymi nieskierowane do konsultacji w KWRiST + uchwalone ustawy z negatywną opinią KWRiST jako odsetek wszystkich uchwalonych ustaw	Do 20% – 5 27,5% – 4 35% – 3 42,5% – 2 50% – 1 Pow. 62,5% – 0
	RZETELNOŚĆ, PRZEJRZYŚĆ I ZACHOWANIE OBIEKTYWNYCH KRYTERIÓW przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych 1) Nabór w procedurze otwartej bez dyskryminacyjnych kryteriów dostępności 2) Dostępność wyników ze szczegółową oceną punktową i uzasadnieniem oceny w ramach każdego kryterium 3) Dostępność niezależnej procedury odwoławczej	Rozpiętość punktowa dla każdego z kryteriów 0–2,5 0–1,25 0–1,25

Tabela 9. Siła ustrojowa

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
4. JAKOŚĆ NADZORU NAD JST	PRAWNA FORMUŁA NADZORU NAD JST a. Akty organów JST nabierają mocy dopiero po zatwierdzeniu przez organy nadzoru b. Nadzór prewencyjny: organ nadzoru posiada kompetencję do samodzielnego uchylenia aktu JST c. Nadzór następczy: organ nadzoru może jedynie zaskarżyć akt JST do sądu	0 3 10
	ODSETEK ROZSTRZYGNIEŃ NADZORCZYCH (razem: wojewodów i RIO) uchylonych przez sądy administracyjne	Do 10% – 10 15% – 9 20% – 8 25% – 7 30% – 6 35% – 5 40% – 4 45% – 3 50% – 2 55% – 1 Pow. 60% – 0

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
5. EFEKTYWNOŚĆ OCHRONY PRAWNEJ SAMODZIELNOŚCI JST	PODSTAWOWE GWARANCJE PRAWNE SAMODZIELNOŚCI 1) Osobowość prawna 2) Możliwość podejmowania zadań wykraczających poza zadania wyraźnie przypisane ustawą 3) Nadzór zewnętrzny ograniczony do kryterium legalności 4) Kompetencje do działalności prawotwórczej w ramach upoważnień ustawowych 5) Samodzielność w wyborze organów	Dla każdego kryterium: 2 – gwarantowane na poziomie konstytucyjnym 1 – gwarantowane na poziomie ustawowym 0 – brak konstytucyjnych i ustawowych gwarancji
	DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES NIEZALEŻNEJ SĄDOWEJ KONTROLI AKTÓW NADZORU a. brak możliwości uruchomienia sądowej kontroli aktów nadzoru b. kontrola sądowa aktów nadzoru formalnie jest gwarantowana, ale sądy nie spełniają podstawowych kryteriów niezależności c. kontrola sądowa jest realizowana przez niezależny sąd	0-5
	DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES NIEZALEŻNEJ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI AKTÓW PRAWNYCH WPŁYWAJĄCYCH NA SAMODZIELNOŚĆ JST a. brak możliwości uruchomienia kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność JST b. kontrola sądowa aktów nadzoru formalnie jest gwarantowana, ale sąd konstytucyjny nie spełnia podstawowych kryteriów niezależności c. kontrola konstytucyjności jest realizowana przez niezależny sąd konstytucyjny	0-5

Indeks Samorządności bada rozmaite aspekty rzeczywistości tworzącej ramy funkcjonowania samorządów w Polsce. Dla tych różnych aspektów musieliśmy użyć mierników o różnym charakterze. Widać to w opisie konstrukcji Indeksu. Są jego komponenty, które były oceniane na jakościowej skali a), b), c) – nasileniu cechy odpowiadała wówczas wartość liczbową zapisaną w kolumnie 3 („wartość pkt”). Były też takie wskaźniki, dla których badaliśmy kilka odmiennych aspektów. Na przykład gdy badaliśmy autonomię lokalną

w zakresie edukacji szkolnej, ocenialiśmy formalne władztwo, autonomię organizacyjną, inwestycyjną, kadrową i programową – każdemu z tych aspektów (ponumerowanych od 1 do 5 lub 6, w kolumnie 2 „wskaźniki”) przyporządkowana była osobna wartość liczbową w zależności od ekspercko ocenionego poziomu niezależności. To dlatego w kolumnie 2 pojawiają się różnego typu wypunktowania – liczbowe, jeśli elementy oceny były niezależne od siebie, a literowe, jeśli były alternatywne.

Kolejna edycja Indeksu Samorządności Fundacji Batorego ponownie pokazuje, że zakres autonomii samorządu lokalnego się zmniejsza. Jest to bardzo niepokojące zjawisko w kontekście funkcjonowania systemu demokratycznego jako całości, a także jakości rozwoju lokalnego. Regularny pomiar tego zjawiska przy użyciu opisanych w Indeksie wskaźników okazuje się niezbędnym elementem monitorowania stanu demokracji w Polsce. Indeks jest obowiązkową lekturą nie tylko dla polityków i samorządowców, ale również dla zaangażowanych społecznie obywateli i obywateli.

dr Katarzyna Sztop-Rutkowska, Fundacja SocLab

Autorom Indeksu Samorządności udało się pokazać czarno na białym, że polskie samorządy z reprezentantów mieszkańców polskich miast i wsi powoli stają terenową administracją wykonującą polecenia rządu. Dzięki Indeksowi z masy niejednoznacznych wskaźników wyłania się zupełnie jednoznaczny obraz stopniowego wydrążenia polskiego samorządu. Od autorów Indeksu dostajemy narzędzie jasnego oglądu coraz bardziej skomplikowanej, bo odbiegającej od formalnych reguł, rzeczywistości. Indeks Samorządności jest jak gwóźdź, który przyszpilił budyń zalewającej nas politycznej retoryki opartej na wybiórczym interpretowaniu danych.

dr hab. Artur Wołek prof. AIK