



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Indeks Samorządności 2024

Bilans dekady 2014–2023

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.
Zdjęcia: Pixabay

Warszawa 2024

Publikacja jest rozpowszechniana
bezpłatnie

ISBN 978-83-68235-07-4

Marta Lackowska – dr hab., prof. UW, kierowniczką 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, od blisko 25 lat związany z administracją publiczną, głównie samorządową. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki regionalnej i rozwoju lokalnego, polityki spójności UE, zarządzania publicznego, współpracy bałtyckiej, zielonej transformacji oraz mobilności. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (od 2023), prezes zarządu spółki InnoBaltica (od 2023). Współpracuje m.in. z Uniwersytetem SWPS, UAM w Poznaniu i Związkiem Województw RP.

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 2024

Bilans dekady 2014–2023

Spis treści

Słowo od Fundacji Batorego	5
Zmiany w roku 2023. Główne fakty	7
Bilans dwóch kadencji rządów PiS 2014–2023	10
Część zadaniowa	12
Potencjał zadaniowo-finansowy	12
Część finansowa	15
Siła polityczna	19
Siła ustrojowa	21
Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności	24

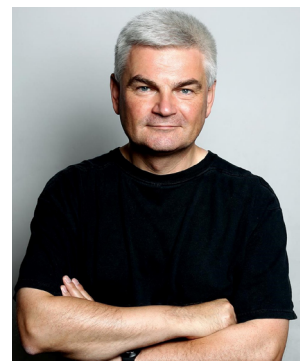
Słowo od Fundacji Batorego

Indeks Samorządności powstał, by mierzyć stan relacji między centralnymi instytucjami władzy państwowej a jednostkami samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Od początku rządów Zjednoczonej Prawicy, która objęła władzę w 2015 roku, przedstawiciele samorządu i eksperci zwracali uwagę, że w polityce państwa nastąpił zwrot w kierunku recentralizacji i osłabienia pozycji władz lokalnych. Obóz władzy odpierał te zarzuty, wskazując na liczne działania mające „Polskę lokalną” wzmacniać, a nie osłabiać.

Wobec braku dobrych wskaźników trudno było przedstawić rozstrzygające argumenty pokazujące, która ze stron sporu miała rację. Indeks Samorządności opracowany przez zespół ekspertów dla Fundacji im. Stefana Batorego wypełnił lukę i dostarczył precyzyjny instrument pomiaru. Fundacja zaprezentowała go wiosną 2023 roku. Pierwsza edycja mierzyła stan relacji władze centralne-samorząd w dwóch punktach czasowych, opierając się na danych za rok 2014 i za 2021. W ten sposób można było przedstawić wartość Indeksu Samorządności dla końcowego okresu rządów Platformy Obywatelskiej oraz po sześciu latach władzy Zjednoczonej Prawicy.

Wyniki nie pozostawiają żadnej wątpliwości, że rację mieli samorządowcy i eksperci wskazujący antysamorządowy charakter polityki Zjednoczonej Prawicy. Indeks za rok 2014 miał wartość 73,58 (na 100 możliwych pkt.), a za rok 2021 – już tylko 55,74 pkt. Kolejna edycja Indeksu, przygotowana na podstawie danych z 2022 roku, potwierdziła, że recentralizacja trwa – wartość Indeksu zmniejszyła się bowiem do 51,91 pkt. Edycja najnowsza wykorzystuje dane z roku 2023, można ją więc potraktować jako bilans relacji władza centralna-samorząd w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy. Wartość Indeksu po ostatnim pomiarze jest znowu niższa – spadła do 47,79 pkt.

Systematyczne pogarszanie się wartości Indeksu Samorządności pokazuje, że ostatnie osiem lat było czasem konsekwentnej polityki mającej na celu osłabienie pozycji i roli jednostek samorządu terytorialnego. Za rok opublikujemy Indeks Samorządności, który powstanie na podstawie danych z roku 2024. Koalicja Demokratyczna wygrała wybory 15 października 2023 roku między innymi dlatego, że obiecała odbudowę samorządności w Polsce. Czy za słowami idą czyny? Przekonamy się za rok.



Edwin Bendyk

Zmiany w roku 2023

Główne fakty

Na początku 2022 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. Składają się na niego komponenty uwzględniające autonomię zadaniową i finansową oraz siłę polityczną i ustrojową 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. Teraz możliwe jest już objęcie analizą danych za rok 2023, a co za tym idzie – otrzymujemy obraz całej dekady 2014–2023. Możemy zatem podsumować okres władzy PiS pod kątem zmian dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego.

Rok 2023, na który przypadły wybory parlamentarne, nie przyniósł wielkich zmian w funkcjonowaniu samorządów gminnych w Polsce. W dwóch z trzech monitorowanych przez nasz Indeks wymiarów autonomii lokalnej wartości zmieniły się tylko nieznacznie wobec roku 2022. Nie znaczy to oczywiście, że mieliśmy do czynienia ze stagnacją spraw samorządowych. W tekście opisujemy szereg drobnych, często niesystemowych zmian, które wpłynęły na rzeczywistość władz gminnych. Aspektem autonomii lokalnej, który przez ostatni

rok uległ dużej zmianie, jest siła polityczna samorządu – w tym wymiarze wartość Indeksu spadła ponad dwukrotnie! Co więcej, zmiana ta (poprzez ingerencję w skład Krajowej Wspólnoty Rządu i Samorządu Terytorialnego) dotknęła wszystkie samorządy, nie tylko szczebla lokalnego, który stanowi tutaj nasz główny punkt zainteresowań.

Przyglądając się im, mamy na uwadze zmianę władzy, która dokonała się pod koniec roku 2023. Analizy w układzie pełnych lat utrudniają wprawdzie odróżnienie zmian dokonanych pod rządami różnych sił politycznych, ale staramy się uwzględniać je w opisie tegorocznej edycji Indeksu.

En bloc zauważamy, że ostatnie miesiące władzy PiS nie przyniosły dużych ograniczeń autonomii gminnej, poza wspomnianym już wyjątkiem zmiany składu KWRiST. Z kolei zmiana władzy w wyniku październikowych wyborów nie przyniosła natychmiastowych działań odbudowujących pozycję samorządów polskich sprzed 2015 roku. Potencjalne zmiany przywracające samorządowi uszczuploną ostatnimi laty autonomię będą mogły znaleźć odzwierciedlenie w przyszłorocznym Indeksie (z danymi za 2024 rok). Uwzględniając opieszałość działań nowego rządu w tym aspekcie w pierwszej połowie 2024 roku, wyglądamy tych danych z ciekawością badaczy i sceptycyzmem obserwatorów polityki krajowej.

Analizy dla roku 2023 mają natomiast walor szerszy – pozwalają na określenie bilansu kadencji, czyli podsumowanie zmian, jakie na poziomie samorządności gminnej dokonały się w okresie rządów PiS, między 2014 a 2023 rokiem.

Indeks Samorządności

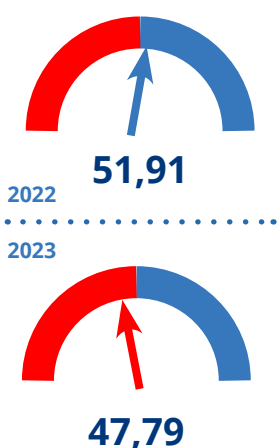


Tabela 1. Wartości Indeksu Samorządności w poszczególnych latach

Komponent Indeksu	2014	2021	2022	2023	Bilans rządów PiS
Potencjał	33,94	29,68	29,67	29,66	-4,3 pp
Siła polityczna	20,75	11,75	8,75	3,75	-17,0 pp
Siła ustrojowa	18,89	14,31	13,50	14,37	-4,5 pp
Sumaryczny Indeks %	73,58	55,74	51,91	47,79	-25,8 pp

Potencjał zadaniowo-finansowy

W zakresie autonomii realizacji zadań samorządowych w 2023 roku nie zanotowaliśmy istotnych zmian – pozostaje ona silnie ograniczona wskutek zmian z ostatnich lat. Warto jednak podkreślić nowelizację prawa dotyczącego zarządzania przestrzenią. Przywróciła ona radzie gminy część władztwa planistycznego, zwiększając podmiotowość JST m.in. wobec rządowych planów inwestycyjnych.

Ubiegły rok był kolejnym, w którym nastąpiło pogorszenie warunków finansowania zadań JST. Bolesne okazały się zwłaszcza spadek nadwyżki operacyjnej (najbardziej odczuwalny w powiatach grodzkich) oraz realne zmniejszenie strumienia funduszy pozostających w dyspozycji JST. Stawia to pod dużym znakiem zapytania samorządowe plany inwestycyjne.

Udział JST w całości wydatków publicznych spadł kolejny rok z rzędu, co potwierdza malejące znaczenie samorządów w realizacji zadań publicznych. Coraz wyraźniej widać, że polski system finansowania JST niedostatecznie uwzględnia ich realne potrzeby wydatkowe. Paradoksalnie w 2023 roku – dzięki spadkowi dochodów z dotacji, nieznacznemu wzrostowi dochodów własnych i wyraźnemu powiększeniu się subwencji ogólnej – poprawił się wskaźnik autonomii finansowej JST.

Siła polityczna

W 2023 roku nastąpiło dalsze i dość spektakularne pogorszenie wskaźnika podmiotowości samorządu w procesie legislacyjnym. Blisko 2/3 ustaw uchwalono z pominięciem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (najczęściej z wykorzystaniem tzw. ścieżki poselskiej). Dodatkowym negatywnym impulsem było ustawowe „przemeblowanie” składu strony samorządowej KWRiST i uzupełnienie go o organizacje o wątpliwym statusie formalnym.

Pod koniec 2023 roku rząd zawiesił największy program wsparcia inwestycji samorządowych, który nie był realizowany zgodnie z zasadami przejrzystości, pomocniczości oraz partnerstwa. W zamian zapowiedział wzmocnienie mechanizmu subwencji rozwojowej i wzrost dochodów własnych JST.

Siła ustrojowa

Rok 2023 nie przyniósł istotnych zmian w obszarze ustrojowej siły samorządów. Konstytucyjna ochrona ich samodzielności pozostaje wyzwaniem – przy braku realnej perspektywy przywrócenia niezależnego i sprawnie funkcjonującego Trybunału Konstytucyjnego.

Aktualne pozostają też problemy związane z niską jakością nadzoru nad samorządem, choć można tu odnotować lekką poprawę – w 2023 roku mniej niż 1/3 zaskarżonych przez JST

rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO była kwestionowana przez sądy. Warto jednak pamiętać, że jest to sytuacja dużo gorsza niż przed 2016 rokiem.





Bilans dwóch kadencji rządów PiS

2014–2023

Podsumowanie kondycji samorządności w dekadzie 2014–2023 stanowi jednocześnie bilans dwóch kadencji rządów PiS. Nasz monitoring sięga 2014 roku, czyli ostatniego pełnego roku kalendarzowego przed przejściem przez PiS władzy, a kończy się dwa miesiące po październikowych wyborach 2023 roku. Bilans ten wypada dla samodzielnosci gmin i miast na prawach powiatu zdecydowanie niekorzystnie.

W ciągu 10 lat wskaźnik autonomii lokalnej spadł z 73,6 pkt. (na 100 możliwych) do 47,8 pkt. Największe zmiany zanotowaliśmy w latach 2014–2021. Kolejne lata przyniosły niewielkie korekty. Wyjątek stanowiły tu zmiany w funkcjonowaniu KWRiST, które wydatnie przyczyniły się do znacznego spadku wartości Indeksu w 2023 roku.

Jeśli brać pod uwagę szeroki wachlarz uwzględnionych zmiennych, należy podkreślić, że wyraźny spadek wartości Indeksu nie może być przypisany jednej przyczynie lub chwilowemu zawirowaniu. Obrazuje on pogłębiający się niestety proces recentralizacji kraju, czyli skupiania władzy na szczeblu centralnym. Przed rządzącymi stoi poważne wyzwanie konstruktywnej odbudowy prerogatyw samorządu.

Najpoważniejsze zmiany zaszły w sferze politycznej siły samorządu. Największy wpływ miało tu systemowe lekceważenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w procesie legislacyjnym. W 2023 roku zjawisko to osiągnęło apogeum – blisko 2/3 ustaw dotyczących JST parlament uchwalił bez uwzględnienia głosu

samorządu. Deficyt partnerskiego traktowania samorządów przejawiał się także w ekspansji centralnych programów dotacyjnych, które bazowały na arbitralnym (nieobiektywnym) wspomaganie finansowym wybranych samorządów.

Ustrojowe gwarancje siły samorządu ucierpiały głównie na skutek ekspansywnego nadzoru wojewodów, którego upolitycznienia dowodzi istotny wzrost odsetka uchylanych przez sądy rozstrzygnięć nadzorczych. W apogeum (2018 rok) blisko połowa zaskarżonych do sądów aktów nadzoru wojewodów była uchylana. Na ogólną sytuację w obszarze prawnoustrojowym rzutował też kryzys konstytucyjny, który faktycznie pozbawił samorządy możliwości ochrony konstytucyjnych gwarancji samodzielności przed niezależnym trybunałem.

Już w punkcie startowym naszej analizy (rok 2014) system finansowania samorządów był daleki od doskonałości. Liczne dysfunkcje wykazywał mechanizm wyrównawczy, zbyt mały był zakres autonomii samorządów z punktu widzenia dochodów własnych, a przepisy dotyczące podatków i opłat lokalnych okazywały się archaiczne. Kolejna dekada nie przyniosła niestety poprawy w żadnym z tych aspektów. Pojawiły się zaś czynniki degradujące system finansowania JST. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim:

- **Pogorszenie struktury dochodów.**

Przejawem tego zjawiska jest rosnąca rola dotacji celowych, najsilniej ograniczających autonomię lokalnych polityk rozwojowych

i sprzyjających klientelizmowi w relacjach rząd–samorząd. Brak transparentności dotacji sprawił, że na szczególne względy mogły liczyć nie tyle mniej zamożne JST, ile głównie te rządzone przez wójtów i burmistrzów powiązanych z rządzącą w kraju partią polityczną.

- **Niestabilność i nieczytelność przepisów dotyczących udziałów JST we wpływach z PIT.** W niektórych latach skutkowało to trudnymi do przewidzenia transferami przekazywanymi w końcu roku. W ten sposób udziały w PIT jeszcze bardziej upodabniały się do subwencji i to rozdzielanej według trudnych do zrozumienia, a jeszcze trudniejszych do zaakceptowania kryteriów. Jednocześnie zmiany przepisów podatkowych prowadziły do znacznego zmniejszenia potencjału finansowego samorządów, przede wszystkim dużych miast.
- **Systematyczny wzrost niedofinansowania zadań związanych z prowadzeniem szkół przez samorządy.** Zbyt niska subwencja oświatowa była problemem od dawna, ale wzrost dopłat ponoszonych z dochodów własnych gmin przekroczył w ciągu minionej dekady 50%. O ile na początku badanego okresu w ponad 60 gminach subwencja oświatowa w całości pokrywała wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem szkół, o tyle pod koniec liczba ta spadła do zaledwie kilku.
- **Zmiany systemowe.** Ich wprowadzenie – mimo dość szybkiego rozwoju gospodarczego kraju w ostatnich latach – znacząco ograniczyło potencjał finansowy JST. Jest on teraz wyraźnie niższy niż w 2014 roku, co widać głównie w miastach na prawach powiatu. Ich łączna nadwyżka operacyjna netto była w roku 2023 tylko minimalnie większa od zera.

Przyglądając się wybranym dziedzinom polityki lokalnej, nie zauważyliśmy drastycznych zmian. Jednak te, które zanotowaliśmy, wiązały się niemal zawsze z ograniczeniem autonomii gminnej.

W pięciu dziedzinach zaobserwowaliśmy spadek samodzielności samorządu w latach 2014–2023. Najpoważniejsze ograniczenia władztwa samorządów wprowadzono w zakresie szkolnictwa, zaopatrzenia w wodę oraz kultury. Wysoki poziom autonomii lokalnej utrzymuje się w dziedzinach: opieki nad dziećmi do lat trzech, transportu publicznego i gospodarki odpadami (brak zmian w badanej dekadzie). Ewenementem okazał się zaś ład przestrzenny, gdzie – dzięki ustawie z lipca 2023 roku – dostrzegliśmy wzrost kompetencji gmin względem roku 2014.

Fakt, że autonomia zadaniowa samorządów generalnie nie wykazała dużego spadku, wydaje się wiązać z zakamuflowanym charakterem re-centralizacji. Prawie nie następowało bowiem otwarte zabieranie samorządom kompetencji. Ograniczanie ich autonomii zachodziło głównie w innych sferach, takich jak: samodzielność finansowa, uzależnienie dotacyjne od szczebla centralnego (kreowanie postaw klientelistycznych) oraz deprecjacja roli JST jako ważnego partnera w kształtowaniu kluczowych regulacji i polityk publicznych.





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

Tabela 2. Potencjał zadaniowy samorządu

WSKAŹNIKI dziedzina (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021	2022	2023
Edukacja szkolna (0–16)	13	10	10	10
Edukacja przedszkolna (0–16)	10,4	8	8	8
Żłobki (0–16)	16	16	16	16
Ochrona zdrowia (0–16)	2	1,5	1,5	1,5
Gospodarka odpadami (0–16)	14	14	14	14
Zaopatrzenie w wodę (0–16)	16	14	14	14
Transport publiczny (0–16)	15	15	15	15
Ład przestrzenny (0–16)	9	7,5	7,5	9,2
Kultura (0–16)	15	13,1	13	13
Bezpieczeństwo publiczne (0–16)	7	7	7	7
Pomoc społeczna (0–16)	8,25	8,25	8,25	8,25
RAZEM (l. pkt. na 176 możliwych)	125,65	114,375	114,25	115,9
RAZEM (% pkt. możliwych do zdobycia)	71,4%	65,0%	64,9%	65,8%

Najważniejsze wnioski

W większości badanych przez nas obszarów działalności gminnej w roku wyborczym (2023) nie nastąpiły duże zmiany. Wyjątek stanowił **ład przestrzenny**. W obszarze planowania przestrzennego doszło do istotnej zmiany w 2023 roku wraz z wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, która wprowadza instytucję planu ogólnego jako obligatoryjnego dokumentu planistycznego dla całej gminy w formie aktu prawa miejscowego, mającego zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawa wprowadza również cały szereg kryteriów urbanistycznych, upraszcza procedury partycypacji mieszkańców (cyfryzacja konsultacji społecznych) i transparentności procesów urbanistycznych (rejestr urbanistyczny), które są nowością w polskim systemie planowania przestrzennego. Samorządy mają czas do końca 2025 roku na wywiązanie się z tego obowiązku. Nowa ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym niesie ze sobą szereg wyzwań dla samorządów. Przede wszystkim krótki termin do końca 2025 roku na przygotowanie planów ogólnych gmin budzi poważne obawy co do ich jakości, szczególnie w kontekście braku wystarczających zasobów kadrowych i finansowych. Dodatkowo konieczność jednoczesnego opracowania strategii rozwoju gminy i planu ogólnego generuje dylematy dotyczące priorytetów i możliwości realizacji obu dokumentów w krótkim czasie. Wysokie koszty sporządzenia planów ogólnych, które mogą sięgać nawet 300 tys. złotych, stwarzają dodatkowe wyzwania dla budżetów samorządowych. Odpowiedzią rządu na to wyzwanie jest uruchomienie środków z Krajowego Planu Odbudowy (900 mln złotych), które mają być przyznawane na podstawie algorytmu lub stawki jednostkowej indywidualnie dla każdego wniosku. Brak planów ogólnych może skutkować zamrożeniem inwestycji, ponieważ gminy nie będą mogły wydawać decyzji o warunkach

zabudowy. Mimo wspomnianych powyżej problemów nowa ustawa ogranicza obowiązywanie wcześniejszych specustaw, m.in. „lex deweloper”, oraz przywraca radzie gminy znaczną część władztwa planistycznego, co wprowadza istotną zmianę systemową na korzyść autonomii zadaniowej samorządu.

Edukacja szkolna jest jedną z dziedzin, w ramach których w ostatnich latach nastąpiło największe ograniczenie prerogatyw gminnych, głównie za sprawą zwiększonych w 2021 roku uprawnień kuratorów. Do końca 2023 roku nie podjęto żadnych kroków systemowych, by przywrócić stan sprzed roku 2021. Nowa władza próbuje odmienić sytuację poprzez serię zmian personalnych (na stanowiskach kuratorów²), którym nie towarzyszyły na razie reformy systemowe związane z podziałem kompetencji. Zmiany prawne dotyczące oświaty, wprowadzone zarówno przed wyborami parlamentarnymi, jak i po nich, nie skutkowały zmianą lokalnej autonomii w tej dziedzinie.

Podobnie sytuacja wygląda w zakresie **zaopatrzenia w wodę**. Utworzenie w 2018 roku Agencji Wody Polskie spowodowało znaczące zmniejszenie autonomii lokalnej dotyczącej ustalania taryf. Pierwsze miesiące po przejściu władzy przez nową ekipę w 2023 roku nie zaowocowały zmianą czy przywróceniem tej kompetencji gminom, co zresztą wydaje się trudne politycznie.

W ramach **opieki nad dziećmi do lat 3** wprowadzono rozporządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 19 września 2023 roku standardy sprawowania tej opieki, w ramach których władza wykonawcza gminy musi przyjmować plan opiekuńczo-wychowawczo-edukacyjny. Doregulowanie to można postrzegać jako ograniczenie swobody gminy w zakresie organizacji tego zadania, jednak praktyczna strona tego przepisu sprowadza się do tak kosmetycznych zmian, że nie wpłynęły one na wartość Indeksu.

W obszarze **ochrony zdrowia** autonomia gmin pozostaje na niskim poziomie. W 2021 roku została osłabiona ich samodzielność inwestycyjna.

1 Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2023, poz. 1688), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001688> [dostęp tu i nast.: 18.06.2024].

2 Zob. Minister edukacji wymienia kuratorów oświaty. Zmiany także m.in. w ORE i w FRSE, „Głos Nauczycielski”, 27 grudnia 2023.



Od tego czasu większe wydatki majątkowe podmiotów leczniczych, dla których organem tworzącym są samorządy, wymagają pozytywnej opinii wojewody na temat ich celowości. O ile opinie te są często pozytywne, o tyle w wielu przypadkach nie idą za nimi decyzje NFZ o adekwatnym poziomie kontraktowania usług (np. centrum opieki geriatrycznej szpitala w Sopocie). Widoczny jest więc niekiedy brak dostatecznej koordynacji i kompleksowego podejścia administracji rządowej w relacji z samorządami.

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. Zwłaszcza gminy wiejskie istotną część swych zadań w tym zakresie realizują za pośrednictwem ochotniczej straży pożarnej wspieranej często rządowymi dotacjami celowymi (w 2023 roku ustawowe zadania gmin zostały poszerzone o finansowanie szkoleń strażaków ratowników OSP i zapewnienie im wyżywienia podczas działań ratowniczych). 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 zanotowaliśmy zmian. Warto jednak podkreślić ustawowe zakorzenienie gminnych centrów usług społecznych (CUS). Pozytywne efekty ogólnopolskiego pilotażu CUS-ów wskazują, że mogą one stać się w przyszłości wehikułem skutecznie wspierającym rozwiązywanie szerokiego spektrum problemów społecznych oraz aktywizację i integrację społeczności gminnych z wykorzystaniem lokalnych zasobów i sieci współpracy. Ważnym katalizatorem tych pozytywnych zmian mogą stać się także tzw. usługi sąsiedzkie (np. higieniczno-pielęgnacyjne i wspierające kontakty społeczne), których organizowanie wprowadzono w 2023 roku do katalogu zadań własnych gmin. Innym zadaniem gminnym stała się w ubiegłym roku polityka senioralna, w ramach której oczekiwane jest m.in. pobudzanie aktywności obywatelskiej

osób starszych. Jej emanacją są jak dotąd przede wszystkim rady seniorów.

W obszarze **kultury** samorząd odgrywa wiodącą i autonomiczną rolę w tworzeniu, przekształcaniu i finansowaniu rozwoju samorządowych instytucji kultury. W ciągu ostatniej dekady obserwowano postępujący kryzys finansowy samorządowych instytucji kultury, raportowany przez analizy Najwyższej Izby Kontroli. Wiele samorządów w okresie 2014–2023 zdecydowało się na kosztowne inwestycje majątkowe w rozbudowę infrastruktury kultury, finansowane z udziałem środków unijnych i krajowych. Inwestycje te, mimo zwiększenia dostępności kultury dla mieszkańców, pociągnęły za sobą wzrost kosztów bieżących (głównie wynagrodzeń), co w dłuższej perspektywie czasowej doprowadziło do „dramatycznego” (raport NIK) niedofinansowania instytucji kultury. W ciągu dekady zaobserwowano rosnące uzależnienie samorządowych instytucji kultury od dotacji ministerialnych oraz dążenie samorządów do współprowadzenia z MKiDN lub całkowitego przekazywania ministerstwu samorządowych instytucji kultury. Proces ten przybrał formę zakamuflowanej recentralizacji, w której autonomia samorządów w obszarze kultury została ograniczona w zakresach: finansowym – poprzez uzależnienie samorządowych instytucji kultury od centralnych konkursów dotacyjnych; programowym – poprzez konieczność dopasowania programów do coraz bardziej upolitycznionych kryteriów konkursów dotacyjnych oraz zwierzchnictwo; kadrowym – poprzez zasady współprowadzenia zwiększające bezpośredni wpływ rządu centralnego na obsadę stanowisk kierowniczych w samorządowych instytucjach kultury.

Koniec 2023 roku wraz z rządami nowego ministra kultury przyniósł lawinę audytów i zmian personalnych na stanowiskach kierowniczych, głównie w narodowych instytucjach kultury, co nie doprowadziło jednak do żadnych znaczących zmian systemowych oraz odejścia od wypracowanego w ciągu ostatniej dekady *status quo*. Rozpoczęto debatę ze środowiskiem kultury na temat transparentności kryteriów wyłaniania dyrektorów instytucji kultury, celowości i przebiegiem

konkursów na te stanowiska oraz ewentualnym wprowadzeniem niezależnych rad programowych. Mimo potencjalnie rewolucyjnych efektów tych rozwiązań w zakresie przywrócenia autonomii samorządowi w obszarze kultury na razie pozostają one wyłącznie przedmiotem dyskusji.

Trendy



W zakresie planowania przestrzennego w ciągu ostatniej dekady zaobserwowano spore ograniczenia autonomii gospodarowania przestrzenią przez samorządy (m.in. liczne specustawy), wskazujące na malejącą podmiotowość samorządów w planowaniu centralnych inwestycji i przedsięwzięć. W 2023 roku nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przywróciła radzie gminy znaczną część władztwa planistycznego, co wprowadziło istotną zmianę systemową na korzyść autonomii zadaniowej samorządu.



W pozostałych dziedzinach polityki lokalnej zanotowaliśmy niepokojącą stagnację stanu ograniczonej autonomii, do którego doprowadziły zmiany z poprzednich lat. Pierwsze miesiące po zmianie

władzy nie zaowocowały żadnymi systemowymi przekształceniami, które miałyby odwrócić trend ograniczania autonomii lokalnej.

Część finansowa

Co mierzymy?

Pomiar potencjału finansowego koncentruje się przede wszystkim na zdolności samorządów do podejmowania samodzielnych decyzji odnośnie do 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 dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2014, 2021, 2022 i 2023

Wskaźnik (rozpiętość punktowa)	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2014	2021	2022	2023	2014	2021	2022	2023
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,0	0,8	0,9	1,0	1,2	1,0	1,2	1,1
Struktura transferów (0–2,5)	2,1	1,5	1,2	1,2	2,3	2,1	1,9	1,9
Dochody nieznaczone (0–5)	4,2	2,5	3,2	3,8	4,7	3,9	4,4	4,9
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	0,5	0,9	0,7	0,5	0,4	0,6	0,5	0,3
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	1,7	1,7	1,5	0,9	1,7	1,7	1,5	0,9
RAZEM (l. pkt.: 0–16)	10,0	7,9	8,0	7,9	10,8	9,8	10,0	9,6
RAZEM (%)	62,5	49,375	50,0	49,375	67,5	61,25	62,5	60,0



Tabela 4. Wartości wskaźników potencjału finansowego – średnia ważona dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2014, 2021, 2022 i 2023

	Średnia ważona			
	2014	2021	2022	2023
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,1	0,9	1,0	1,05
Struktura transferów (0–2,5)	2,2	1,7	1,4	1,45
Dochody nieznaczone (0–5)	4,4	3,0	3,6	4,15
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	0,5	0,8	0,6	0,4
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	1,7	1,7	1,5	0,9
RAZEM (l. pkt.: 0–16)	10,3	8,6	8,6	8,45
RAZEM (%)	64,14	53,75	53,75	52,8

Pomiar samodzielności finansowej przeprowadzamy z użyciem sześciu wskaźników częściowych (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 pkt.);
- stosunek transferów nieznaczonych (o przeznaczeniu których decyduje samorząd bez ograniczeń narzucanych przez przekazującego transfer) do całości transferów (0–2,5 pkt.);
- ogólny udział dochodów nieznaczonych w całości dochodów (0–5 pkt.);
- formalna zdolność zadłużeniowa (wynikająca z przepisów prawnych) (0–1 pkt.);
- faktyczna zdolność kredytowa, mierzona nadwyżką operacyjną netto (0–2,5 pkt.);
- udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych (0–2,5 pkt.).

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

Wartość wskaźnika potencjału finansowego obliczona dla roku 2023 w porównaniu z rokiem poprzednim poprawiła się w przypadku trzech wskaźników, w przypadku dwóch pozostała bez zmian, a w przypadku dwóch uległa obniżeniu.

Ogólnie rzecz ujmując, trendy obserwowane w 2023 roku były kontynuacją tych z roku poprzedniego. Łączna wielkość środków pozostających w dyspozycji samorządów w ujęciu realnym (po uwzględnieniu inflacji sięgającej w 2023 roku 11,4%) zmniejszyła się – w gminach o 7,5%, a w miastach na prawach powiatu o prawie 7%. Spadek ten miał do pewnego stopnia charakter statystyczny, bez związku z poziomem autonomii lokalnej. Do końca 2021 roku gminy zajmowały się dystrybucją środków otrzymywanych z budżetu państwa na program 500+. W roku 2022 udział tych środków był już w budżetach samorządowych niewielki, ale doszły z kolei nadzwyczajne dotacje przeznaczone na pomoc uchodźcom z Ukrainy. W sumie w rozdziale 85501 (świadczenia wychowawcze)

samorządy miały w 2022 roku do dyspozycji 16,7 mld złotych, z czego 11,6 mld złotych przypadło na gminy, a 5,1 mld złotych na miasta na prawach powiatu. W kolejnym, 2023 roku takich wydatków (a co za tym idzie – otrzymywanych na ten cel dotacji) w budżetach samorządowych już nie było. Gdyby pominąć te nadzwyczajne środki w budżetach na rok 2022, to realny spadek wielkości dochodów w 2023 roku wynosiłby „tylko” 2,5% w miastach na prawach powiatu i 4,5% w pozostałych gminach. Wzrosły natomiast (o 2% w gminach i o 1% w miastach na prawach powiatu) dochody własne (liczone przez nas z pominięciem wpływów z udziałów w PIT i CIT). W sumie w gminach oznaczało to zatem wzrost udziału dochodów własnych w całości wpływów do budżetów samorządowych, co znajduje odzwierciedlenie w niewielkim wzroście wartości naszego pierwszego wskaźnika finansowego.

Postępował natomiast proces zmniejszania wartości wpływów z podatków dochodowych. W 2023 roku w gminach spadek ten przekroczył (licząc w cenach stałych) 30%, a w miastach na prawach powiatu sięgnął niemal 20%. Wzrosła natomiast – o około 20% po uwzględnieniu inflacji – wielkość otrzymywanych subwencji ogólnych. W rezultacie poprawiła się struktura dochodów samorządowych, gdzie wzrósł udział dochodów nieznaczonych, to znaczy takich, o których przeznaczeniu decydują władze samorządowe (trzeci spośród naszych wskaźników finansowych).

Dramatyczne pogorszenie sytuacji nastąpiło w zakresie faktycznej zdolności kredytowej, mierzonej w naszym wskaźniku wysokością nadwyżki bieżącej netto. Wartości wskaźników w naszej tabeli częściowo ratuje branie pod uwagę średniej z ostatnich trzech lat (czyli we wskaźniku dla roku 2023 uwzględniamy dane z lat 2021–2023). Gdybyśmy skoncentrowali się wyłącznie na roku 2023, to sytuacja wyglądałaby znacznie gorzej, szczególnie źle w miastach na prawach powiatów. W przypadku miast na prawach powiatu nadwyżka bieżąca brutto w ostatnim roku jest minimalna – wynosi łącznie nieco ponad 600 mln złotych. Ale jeśli weźmiemy pod uwagę spłaty wcześniejszego zadłużenia (uwzględniane we wskaźniku nadwyżki bieżącej netto), to mamy do czynienia z deficytem przekraczającym 2,3 mld złotych. Jest to sytuacja bez precedensu w historii naszych

obserwacji sumarycznych wskaźników finansowych samorządów. Tylko nieco lepiej wygląda sytuacja w przypadku pozostałych gmin. W 2023 roku nadwyżka brutto wyniosła tam 7,4 mld złotych, a netto – 3,1 mld złotych, co stanowiło mniej niż 4,4% dochodów budżetów gminnych. Był to wskaźnik znacznie niższy niż w latach poprzednich, jeszcze w okresie 2021–2022 utrzymywał się na poziomie powyżej 6% dochodów. Tak duże spadki nadwyżki operacyjnej stawiają pod znakiem zapytania ambitne programy inwestycyjne samorządów. Finansowanie projektów rozwojowych, przynajmniej ze środków własnych, jest silnie zagrożone.

Rok 2023 przyniósł też kolejny spadek udziału budżetów samorządowych w całości wydatków publicznych. Był on częściowo następstwem zakończenia roli samorządów w dystrybucji środków z programu 500+, a po części też wzrostu wydatków na poziomie centralnym (w tym tych wyprowadzanych poza budżet państwa, na co wskazują dane opublikowanego niedawno raportu Ministerstwa Finansów *Stan polskich finansów publicznych 2016–2023. Biała księga*).

Trendy



Rok 2023 przyniósł drastyczny spadek nadwyżki operacyjnej samorządów (zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, gdzie dane z roku 2023 wskazują na dominację deficytu bieżącego), spadek udziału samorządów w wydatkach publicznych oraz realne (po uwzględnieniu inflacji) zmniejszenie ogólnego 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 dotacji zmniejszały się przy niewielkim wzroście dochodów własnych i znaczącym zwiększaniu się wielkości subwencji ogólnej, wzrosły wartości wskaźników autonomii finansowej, zwłaszcza po stronie wydatkowej.



Tabela 5. Wartości wyjściowe wskaźników potencjału finansowego w latach 2014, 2021, 2022 i 2023

	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2014	2021	2022	2023	2014	2021	2022	2023
Samodzielność dochodowa – procentowy udział „realnych dochodów własnych” (z podatków i opłat, z majątku, pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone)	34,0	30,6	32,9	35,0	37,9	33,6	38,9	37,4
Struktura transferów – procentowy udział transferów centralnych, które rozdzielono według formuły ustawowej z aktami wykonawczymi opartymi na ustawach w całości pozostałych dochodów (pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone)	85,4	74,7	68,3	70,3	89,3	86,5	82,3	83,0
Dochody nieznaczone – procentowy udział dochodów bez odgórnie określonego przeznaczenia w całości dochodów	76,7	60,0	66,5	73,6	81,1	73,0	79,5	84,2
Faktyczna zdolność zadłużania – nadwyżka operacyjna netto jako procent całości dochodów budżetowych (średnie trzyletnie)	4,29	6,38	6,19	5,21	3,95	5,00	4,11	2,70

Siła polityczna

Co mierzymy?

Podmiotowość samorządu w polityce mierzymy kryteriami obrazującymi podejście partnerskie 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 6. Podmiotowość samorządu

Wskaźnik siły politycznej (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023
Uwzględnianie samorządu (KWRIST) w procesie legislacyjnym (0–5)	5	3	2	0
Rzetelność, przejrzystość i zachowanie obiektywnych kryteriów przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych (0–5)	3,3	1,7	1,5	1,5
RAZEM (liczba pkt.: 0–10)	8,3	4,7	3,5	1,5
RAZEM (%)	83	47	35	15

Najważniejsze wnioski

Z punktu widzenia procesu legislacyjnego rok 2023 był oczywiście rokiem szczególnym, bo wyborczym. Parlament poprzedniej kadencji zakończył aktywność ustawodawczą z końcem sierpnia. Pierwsze ustawy nowego parlamentu pojawiły się dopiero pod koniec listopada. W dodatku zawirowania w toku przekazywania władzy, zwłaszcza epizod „rządu dwutygodniowego” Mateusza Morawieckiego, spowodowały, że rząd reprezentujący nową większość parlamentarną był w stanie uruchomić maszynę legislacyjną dopiero w końcu grudnia.

Te okoliczności z pewnością wpłynęły na spektakularne pogorszenie wskaźnika podmiotowości samorządu w procesie legislacyjnym. Aż 63% ustaw w 2023 roku uchwalono z pominięciem głosu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu

Terytorialnego³. 90% tych ustaw przyjął parlament poprzedniej kadencji. Najczęściej głos KWRIST był pomijany przez zastosowanie formuły projektów poselskich (nie wymagają konsultacji z KWRIST). Ten mechanizm zastosowano w blisko połowie przypadków. Niewielki wpływ na ogólną wartość wskaźnika miały projekty firmowane przez nową większość parlamentarną. Przyjęła ona trzy ustawy z inicjatywy poselskiej, podczas gdy poprzedni parlament wykorzystał ten tryb w przypadku aż 14 ustaw dotyczących samorządu. Tabela poniżej zawiera bardziej szczegółowe dane w tym zakresie.

3 Dane zebrała i przeanalizowała Justyna Przedzińska.



Tabela 7. Ustawy uchwalone bez uwzględnienia opinii strony samorządowej KWRiST (2023)

Typ ustawy	Liczba
Inicjatywa poselska	17
Projekt rządowy niepoddany zaopiniowaniu przez KWRiST	9
Projekt rządowy uchwalony mimo negatywnej opinii KWRiST	10
SUMA	36
CAŁKOWITA LICZBA USTAW DOTYCZĄCYCH JST	57

Źródło: Analiza ustaw przeprowadzona przez Justynę Przedańską.

Jednym z najbardziej manifestacyjnych przejawów ignorowania Komisji Wspólnej przez poprzednią większość parlamentarną było przyjęcie z inicjatywy poselskiej ustawy, które zmieniła skład strony samorządowej samej KWRiST. Przypomnijmy, że zgodnie z uchwaloną w lipcu ustawą dokooptowano do Komisji dwie organizacje przychylne poprzedniej władzy. Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych (OPOS) oraz Związek Samorządów Polskich (ZSP) trafiły do KWRiST, mimo że OPOS skupia samorządy z zaledwie kilku regionów, a do ZSP nie należy nawet 10% wszystkich gmin i powiatów. OPOS nie jest także organizacją (stowarzyszeniem samorządów) – to wyłącznie parasolowe porozumienie kilku stowarzyszeń regionalnych. Trudno o bardziej wyraziste pokazanie samorządom miejsca w szeregu niż przemeblowanie samorządowej reprezentacji w Komisji Wspólnej bez konsultacji.

Drugim komponentem wskaźnika podmiotowości samorządu jest sposób przyznawania dotacji w dużych programach finansowanych wyłącznie ze środków krajowych, co odzwierciedla pozycję samorządów jako partnerów lub klientów rządu. Podczas ostatniej dekady mieliśmy do czynienia ze znaczącą zmianą w zakresie wysokości środków, jak również transparentności zasad ich przyznawania. W badanym okresie analizowaliśmy i porównywaliśmy trzy programy dotacyjne,

tj. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych (tzw. schetynówki) – ok. 3,2 mld złotych; Fundusz Dróg Samorządowych (i analogiczne programy w latach 2019–2022, przede wszystkim Rządowy Fundusz Przebudowy Dróg) – w sumie ok. 17,4 mld złotych; oraz największy program – Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych z lat 2021–2023 – ok. 100 mld złotych. Wraz z rosnącymi budżetami programów rosła też usankcjonowana ustawowo uznaniowość w przyznawaniu środków. W pierwszym programie kryteria oceny wniosków były jasne – punktacja wniosków, protokoły komisji oceniających oraz listy rankingowe były ogólnodostępne do wglądu, a wnioskodawcy mieli możliwość odwołania się od decyzji komisji oceniających. W kolejnym programie wprowadzono system uznaniowych decyzji urzędniczych i ministerialnych, od których nie przysługiwało odwołanie. W największym z programów kryteria merytoryczne naboru były bardzo ogólne, wprowadzono anonimowość członków komisji, a także zmniejszenie jej składu z 11 do pięciu osób (zmiany z 26 kwietnia 2022 roku) oraz prawnie umocowano uznaniowy wybór projektów do realizacji przez premiera. W obliczu oddania znaczących środków rozwojowych w ręce pięciu anonimowych osób i premiera, którzy w ciągu 3 lat rozdysponowali 100 mln złotych, bez możliwości odwołania się od ich decyzji, należy zaobserwować dalsze odchodzenie od

standardów przejrzystości, zasady pomocniczości i partnerstwa.

Obecny rząd postanowił zawiesić program, proponując w zamian subwencje rozwojowe (na poziomie 3 mld złotych) oraz powrót do radykalnego zwiększenia środków własnych samorządów. Będzie to oznaczało znaczącą zmianę systemową, która jednak dopiero jest w planach. Część samorządów przyzwyczajona do rządowej „kroplówki” dotacyjnej sprzeciwia się powrotowi do transparentnego systemu w obawie, że algorytmy wyliczania środków własnych nie będą pokrywały ich zobowiązań.

Trendy



W końcu swojego urzędowania poprzednia większość parlamentarna niejako domknęła proces wykluczania reprezentacji samorządowej z podmiotowego udziału w procesie legislacyjnym. Niemal 2/3 ustaw dotyczących samorządu przyjęto bez należytego uwzględnienia głosu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Pomijaniu głosu samorządowego najczęściej służyły poselskie projekty ustaw, które nie podlegają konsultacji w formule KWRiST.



W ciągu ostatniej dekady wraz z rosnącymi budżetami krajowych programów dotacyjnych rosła też usankcjonowana ustawowo uznaniowość

w przyznawaniu środków. Klientelizm stał się rozwiązaniem o charakterze systemowym, dodatkowo umocowanym legislacyjnie. Jest domyślnym rozwiązaniem w kluczowych krajowych programach finansowania inwestycji samorządowych i obejmuje znaczące środki budżetowe, czego najważniejszym przykładem jest program Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (100 mln złotych).

Siła ustrojowa

Co mierzymy?

Siłę ustrojową samorządu mierzymy kryteriami dotyczącymi systemu ochrony prawnej (w szczególności sądowej) samodzielności samorządu. Po pierwsze, 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 do 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 8. Jakość nadzoru nad samorządem

Wskaźnik (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023
Prawna formuła nadzoru nad JST (0–10)	3	3	3	3
Odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO uchylonych przez sądy administracyjne (0–10)	7,9	5,9	4,6	6
RAZEM (liczba pkt.: 0–20)	10,9	8,9	7,6	9
RAZEM (%)	54,5	44,5	38	45



Tabela 9. Efektywność ochrony prawnej samodzielności samorządu

Wskaźnik (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023
Podstawowe gwarancje prawne samodzielności (0–5)	4,5	4,5	4,5	4,5
Dostępność i zakres niezależnej sądowej kontroli aktów nadzoru (0–5)	5	4	4	4
Dostępność i zakres niezależnej kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność samorządu (0–5)	5	2	2	2
RAZEM (liczba pkt.: 0–16)	14,5	10,5	10,5	10,5
RAZEM (%)	96,67	70	70	70

Przyjąwszy, że oba komponenty siły ustrojowej mają tę samą wagę, otrzymujemy wskaźnik siły ustrojowej w 2023 roku na poziomie 57,5%.

Wskaźnik siły ustrojowej	2014	2021	2022	2023
%	75,6	57,2	54,0	57,5

Najważniejsze wnioski

Pomimo podjętych przez nową większość parlamentarną wysiłków na rzecz rozwiązania chronicznego kryzysu konstytucyjnego efekty tych starań nie mogły jeszcze znaleźć odzwierciedlenia w tegorocznej edycji Indeksu. Konstytucyjna ochrona samodzielności samorządów wciąż pozostaje wyzwaniem, a realnych widoków na przywrócenie niezależnego i sprawnie funkcjonującego Trybunału Konstytucyjnego nie ma.

Nie zmieniła się także konstrukcja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Pomimo podnoszonych w literaturze i opracowaniach eksperckich postulatów zastąpienia prewencyjnego nadzoru wojewodów ich uprawnieniami do zaskarżania aktów samorządowych do sądów administracyjnych – o inicjatywach legislacyjnych w tej sprawie nic nie wiadomo. Żadna z partii

tworzących koalicję rządzącą nie potwierdziła jednoznacznie intencji szerokiej reformy systemu nadzoru nad JST.

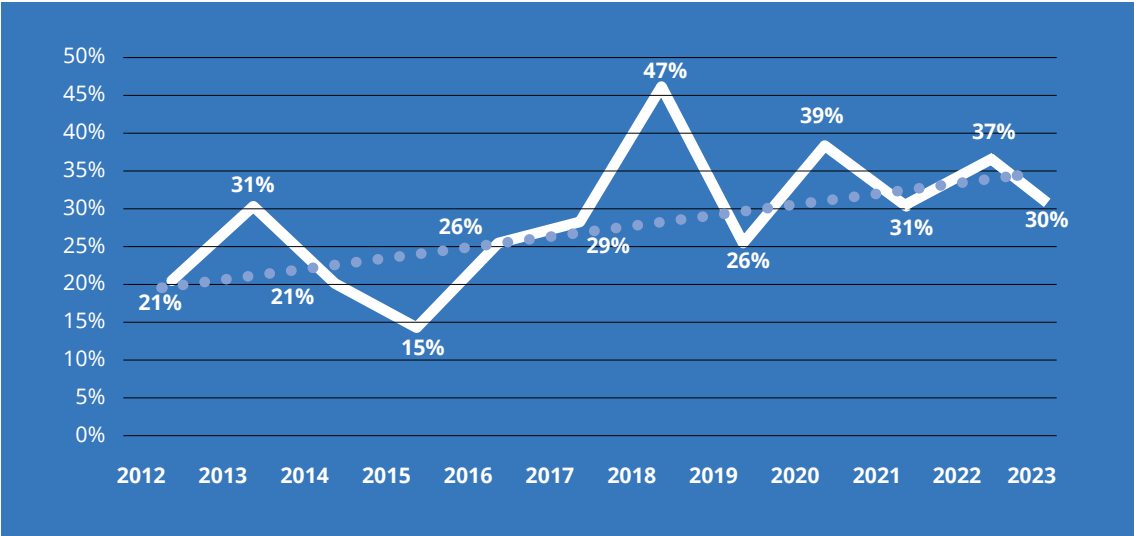
Lekkie drgnięcie zaobserwowaliśmy natomiast w kwestii jakości nadzoru mierzonego wskaźnikiem uchyleń rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych przez sądy administracyjne. Już mniej niż 1/3 zaskarżonych przez samorządy rozstrzygnięć była kwestionowana przez sądy. Zdecydowana większość (ok. 90%) rozstrzygnięć zaskarżonych i uchylonych dotyczyła aktów samorządu gminnego. Wykres poniżej ilustruje wieloletni trend dla tego wskaźnika, pokazując, że mimo drobnej poprawy w 2023 roku wojewodom daleko do osiągnięcia jakości nadzoru sprzed roku 2016.

Należy podkreślić, że wskaźnik dla roku 2023 dotyczy rozstrzygnięć wydanych wyłącznie przez

województw z nadania poprzedniej władzy. Nowi wojewodowie rozpoczęli urzędowanie pod koniec grudnia 2023 roku, więc dopiero dane dla

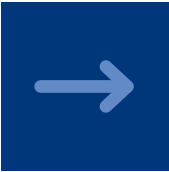
roku 2024 pokażą, czy za zmianą polityczną poszło również przywrócenie wyższego standardu merytorycznego nadzoru.

Wykres 1. Odsetek uchylonych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO (2012–2023)



Źródło: Dane opracowane przez Stanisława Zakroczymskiego (do 2022) i Justynę Przedąńską (2023) na podstawie sprawozdań z działalności sądów administracyjnych oraz centralnej bazy orzecznictwa sądów administracyjnych.

Trendy



Rok 2023 nie przyniósł istotnych zmian w obszarze ustrojowej siły samorządów. Problemy związane z brakiem skutecznej ochrony konstytucyjnych praw samorządu oraz niską jakością nadzoru nad samorządem

pozostały aktualne, choć odnotować można nieco korzystniejszy wskaźnik uchyleń rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych przez sądy administracyjne.



Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności

Indeks Samorządności jest wskaźnikiem złożonym z kilku bloków tematycznych, a na każdy z nich 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% oraz (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% oraz (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 przypisuje się wartość punktową, 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 analizujemy samodzielność finansową, uwzględniamy dane odnoszące się do budżetów gmin oraz miast na prawach powiatu, a końcowa wartość wskaźników częściowych jest sumą wskaźników obliczonych dla gmin i miast na prawach powiatu ważoną przez liczbę mieszkańców.

W niektórych przypadkach, w których 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 przypadku niektórych zmiennych obrazujących siłę polityczną i ustrojową).

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

Tabela 10. Potencjał zadaniowo-finansowy

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 ⁴	
	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

4 W przypadku edukacji przedszkolnej i żłobków liczba kryteriów jest większa niż w pozostałych dziedzinach. Dla zachowania różnych wag wartości maksymalne poszczególnych kryteriów zostały więc zmniejszone z 2 do 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	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne (policja, straż)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną instytucji bezpieczeństwa publicznego	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje bezpieczeństwa publicznego 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
	POMOC SPOŁECZNA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji pomocy społecznej	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych instytucji pomocy społecznej	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje pomocy społecznej 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
2. SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA ⁵ (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 ⁶ w całości dochodów (pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone)	Do 15% – 0 25% – 0,5 35% – 1 45% – 1,5 60% – 2 Pow. 70% – 2,5

⁵ Wartości progów punktowych dla wskaźników finansowych zostały opracowane na podstawie analizy porównawczej finansów publicznych (w tym samorządowych) w krajach europejskich.

⁶ Uwaga: tak zdefiniowane „realne dochody własne” nie obejmują wpływu z tytułu udziałów w PIT i CIT.

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) ⁷ , 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

7 W przypadku tej zmiennej udziały w PIT i CIT traktowane są jako nieznaczone transfery do samorządów.



Tabela 11. Siła polityczna

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt.
3. PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU W POLITYCE PUBLICZNEJ	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDU (KWRiST) W PROCESIE LEGISLACYJNYM	Do 20% – 5 27,5% – 4 35% – 3 42,5% – 2 50% – 1 Pow. 62,5% – 0
	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 ⁸	
	RZETELNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ I ZACHOWANIE OBIEKTYWNYCH KRYTERIÓW przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych ⁹	Rozpiętość punktowa dla każdego z kryteriów
	1) Nabór w procedurze otwartej bez dyskryminacyjnych kryteriów dostępności	0–2,5
	2) Dostępność wyników ze szczegółową oceną punktową i uzasadnieniem oceny w ramach każdego kryterium	0–1,25
	3) Dostępność niezależnej procedury odwoławczej	0–1,25

Tabela 12. 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 organu nadzoru b. Nadzór prewencyjny: organ nadzoru posiada kompetencję do samodzielnego uchylecia aktu JST c. Nadzór następczy: organ nadzór może jedynie zaskarżyć akt JST do sądu	0 3 10
	ODSETEK ROZSTRZYGNIĘĆ 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

⁸ Pod uwagę brane były tylko ustawy, których treść ma wpływ na funkcjonowanie samorządów.

⁹ Ze względu na porównywalność w czasie oraz finansowanie ze środków krajowych (a nie europejskich i innych), a także z uwagi na wielkość programów i ich znaczenie dla budżetów gminnych do analizy wybrane zostały programy finansowania dróg – tzw. schetyńówki przed 2015 rokiem oraz Fundusz Dróg Samorządowych i następujące po nim analogiczne programy w latach 2019–2022.

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 oceniane były 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 oceniając autonomię lokalną w zakresie

edukacji szkolnej, braliśmy pod uwagę 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. Dlatego w kolumnie 2 pojawiają się różnego typu wypunktowania – liczbowe, jeśli elementy oceny były niezależne od siebie, a literowe, jeśli były alternatywne.

Niniejsza edycja Indeksu Samorządności Fundacji im. Stefana Batorego zawiera trzecią (po obejmujących kolejno lata 2021 i 2022) syntetyczną ocenę stopnia realizacji konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu lokalnego (jednostek podstawowych: gmin oraz miast na prawach powiatu), stanowiącej ważny aspekt ogólniejszych konstytucyjnych zasad pomocniczości i decentralizacji. Oceny – za dany rok i od roku 2014 – sporządziło grono ekspertów na podstawie oryginalnej metodyki, pozwalającej opisać samodzielność samorządów za pomocą jednego syntetycznego wskaźnika, opartego na odpowiednich danych cząstkowych. Wskaźnik za rok 2023 wyniósł niecałe 48 pkt. wobec 52 pkt. za rok 2022 i ponad 73 pkt. za rok 2014, co stanowi potwierdzenie postępującej od 2015 roku do końca roku 2023 destrukcji samorządności i recentralizacji państwa.

prof. dr hab. Hubert Izdebski, Uniwersytet SWPS

Z uwagą zapoznawałam się z kolejnymi edycjami Indeksu Samorządności. Mimo że kieruję małą wiejską gminą, problemy opisywane przez badaczy znam z codziennej pracy. Indeks od początku wskazuje na duży spadek siły politycznej samorządów. To realny problem, który dotyka wszystkie gminy i miasta w Polsce, zarówno małe, jak i duże. Być może niniejsza edycja, podsumowująca ostatnią dekadę, zachęci polityków wszystkich partii do bliższego przyjrzenia się temu problemowi i podjęcia realnych kroków, aby minimalizować jego skutki, chociażby przez eliminację tzw. ścieżki poselskiej procedowania ustaw. Głos samorządów musi być słyszany w procesach legislacyjnych. Również takich małych jak mój. Silny samorząd to silna Polska. Nie ma innej drogi.

Joanna Wons-Kleta, Wójt Gminy Pawonków