



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Indeks codziennej demokracji lokalnej

1. edycja

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
Projekt graficzny: Wojciech Wilk
Skład DTP: Tyrsa Sp. z o.o.

Warszawa 2026

Publikacja jest
rozpowszechniana bezpłatnie

ISBN 978-83-68802-00-9

Autorki i autorzy

Anna Dąbrowska – doktorka Nauk o Ziemi, adiunktka na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, od listopada 2024 roku kierowniczka Zespołu ds. Badań i Analiz w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z zarządzaniem i planowaniem strategicznym, partycypacją publiczną, innowacyjnością gmin i regionów oraz współpracą w ramach potrójnej helisy. Współautorka dokumentów strategicznych i programowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, m.in. *Strategii rozwoju metropolii warszawskiej do 2040 roku*. W okresie opracowywania *Indeksu codziennej demokracji lokalnej* – ekspertka Fundacji im. Stefana Batorego.

Jarosław Flis – dr hab., socjolog, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego. Jego badania koncentrują się na wpływie instytucji politycznych na zachowania wyborcze i komunikację społeczną. Autor książek *Samorządowe public relations* (2007) oraz *Złudzenia wyboru* (2014).

Adam Gendźwiłł – badacz polityki samorządowej, systemów i zachowań wyborczych; geograf, socjolog i politolog, profesor Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Socjologii Polityki Wydziału Socjologii. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego, gdzie koordynuje m.in. prace nad obywatelskimi propozycjami wzmocnienia samorządu terytorialnego w Polsce. Współpracuje np. z Fundacją Szkoła Liderów i Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej. Był ekspertem Rady Europy ds. reform samorządowych. Stypendysta Fulbrighta (Northwestern University, USA) i Programu Bekkera Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Uniwersytet Południowej Danii). Laureat nagrody naukowej „Polityki” i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

Marta Lackowska – dr hab., profesorka Uniwersytetu Warszawskiego, kieruje Katedrą Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych. Badaczka samorządu terytorialnego i zarządzania publicznego, jest zainteresowana szczególnie relacjami państwo–samorząd, współpracą międzygminną, zarządzaniem metropolitalnym oraz teoriami organizacji i zarządzania. Członkini zarządu European Urban Research Association; w ramach współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego od 2022 roku koordynuje prace nad Indeksami Samorządności.

Borys Martela – ekspert ds. partycypacji obywatelskiej z doświadczeniem w pracy organizacjach pozarządowych, administracji lokalnej i instytucjach badawczych. Przez kilka lat koordynował cykl badań „Barometr Budżetu Obywatelskiego” realizowany w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów. Aktualnie przygotowuje doktorat na temat budżetów obywatelskich w ramach Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Indeks codziennej demokracji lokalnej

1. edycja

Spis treści

Słowo od Fundacji Batorego	5
Czym jest Indeks?	8
Koncepcja badania – główne komponenty Indeksu	10
<i>Indeks codziennej demokracji lokalnej</i>	12
Zróżnicowanie wartości indeksu	12
Zależność od wielkości gminy	14
Transparentność	19
Co mierzymy?	19
Składowa transparentność – analiza ogólna	21
Otwartość na dialog i responsywność	24
Co mierzymy?	24
Składowa otwartość i responsywność – analiza ogólna	25
Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców	28
Co mierzymy?	28
Składowa aktywność i upodmiotowienie mieszkańców – analiza ogólna	28
Podsumowanie	32
Aneks 1	33
Aneks 2	58



Słowo od Fundacji Batorego

Jak zmierzyć demokrację lokalną

„Jeśli wybory są paliwem samorządności, to partycypacja pomiędzy wyborami jest dla niej tlenem – bez niej samorządowy silnik będzie się krztusił”. To zdanie Jarosława Flisa dobrze oddaje intencje, jakie stały za pomysłem stworzenia *Indeksu codziennej demokracji lokalnej*.

Indeks pokazuje, jak lokalna demokracja działa w każdej gminie w Polsce w okresie między wyborami. Dostarcza wiedzy o sformalizowanych relacjach między władzami samorządowymi a mieszkańcami, zaangażowaniu społecznym Polek i Polaków oraz aktywności włodarzy. Nie jest oczywiście narzędziem doskonałym – żeby objąć badaniem wszystkie gminy, konieczne były kompromisy przy doborze wskaźników – ale uświadamia potrzebę zdiagnozowania sytuacji oraz znalezienia sposobów na rozwój dialogu władz z mieszkańcami.

Samorządowcy, urzędnicy i mieszkańcy mogą sprawdzić (na podstawie danych zebranych przez Główny Urząd Statystyczny), jak wygląda demokracja w ich gminie. Mogą zainspirować się tym, jak jest u sąsiadów czy w gminach o podobnej wielkości. Kolejne edycje *Indeksu* pozwolą natomiast na obserwowanie zmian poziomu codziennej demokracji lokalnej.

Indeks nie jest rankingiem. Nie służy nagradzaniu najlepszych, ale ma pomóc we wzmacnianiu demokratycznych praktyk w każdej gminie. A jest co poprawiać: średnia wartość indeksu w skali od 0 do 100 wynosi 42 punkty. To wynik gorszy niż w przypadku wskaźnika relacji między rządem a samorządem (53 pkt) i indeksu wyborów samorządowych (58 pkt).

Większe gminy w badaniu wypadają lepiej, nie powinny jednak popadać w samozadowolenie. Dysponują znacznymi funduszami na komunikację, a w urzędach pracuje więcej osób. Od tych samorządów trzeba zatem wymagać więcej niż od innych. Z kolei w wielu mniejszych gminach relacje z mieszkańcami są mniej sformalizowane, bardziej spontaniczne i nie zostały uchwycone w danych zbieranych przez GUS. To nie oznacza, że zawsze tam jest lepiej. Nie każdy uda się ze swoją sprawą do radnego czy wójta, a nawet jeśli, to czy nie rodzi to wątpliwości choćby o przejrzystość decyzji?

Z czym samorządy radzą sobie najgorzej? Co najbardziej kuleje? Otwartość i responsywność, czyli mechanizmy słuchania mieszkańców i reagowania na ich głos. W co piątej gminie w 2022 roku nie przeprowadzono żadnych konsultacji społecznych. Na pewno należy zadbać o respektowanie przepisów – przyjęcie ustawy przez Parlament nie oznacza automatycznie przyjęcia stosownej uchwały w gminie, dotyczy to m.in. udostępniania nagrań z sesji Rady Gminy czy przyjęcia uchwały o inicjatywie lokalnej.



Joanna Załuska



Jednak przede wszystkim *Indeks* pokazuje, że w całej Polsce w każdym regionie można znaleźć inspirowane przykłady z dużych i małych gmin, w których demokracja na co dzień funkcjonuje dobrze. To pokazuje, że wszędzie możliwa jest poprawa, nie ma żadnych determinizmów. Kluczowe są otwarta postawa władz i urzędników, znajomość prawa i przestrzeganie standardów.

Joanna Załuska

Indeks codziennej demokracji lokalnej opisuje kondycję demokracji lokalnej w okresie pomiędzy mobilizacją wyborczą, odnosząc się zarówno do aktywności mieszkańców (partycypacja społeczna), jak i do relacji mieszkańców z władzą gminną w trakcie kadencji (partycypacja publiczna).

Indeks składa się z 16 zmiennych pogrupowanych w trzy składowe: **Transparentność, Otwartość na dialog i responsywność** oraz **Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców**.

Wartości indeksu zostały wyliczone dla każdej gminy na rok 2022.

- **Średnia wartość indeksu** dla wszystkich gmin w Polsce w 2022 roku wynosi **niecałe 42 pkt**, co przy możliwej rozpiętości od 0 do 100 pkt nie jest wynikiem wysokim. Najwięcej gmin uzyskało wartości zbliżone do tej średniej. Tylko jedna gmina ma wartość indeksu poniżej 10 pkt, natomiast pięć gmin uzyskało wartość indeksu powyżej 90: Wrocław (maksymalny wynik 99 pkt), Toruń, Katowice, Lublin i Szczecin.
- **Wartości indeksu są powiązane z wielkością gminy** mierzoną liczbą mieszkańców: większe gminy charakteryzują się przeciętnie wyższymi wartościami indeksu. Oznacza to, że gmina, analizując uzyskany wynik, może porównywać się do innych gmin podobnej wielkości, natomiast porównania z gminami znacznie większymi bądź mniejszymi będą mniej trafione. Jednocześnie zależność wartości indeksu od wielkości gminy nie jest dominująca, co oznacza, że wiele gmin osiągnęło wyniki znacznie lepsze niż średnia dla ich grupy wielkościowej.
- **Inne cechy lokalne** – zamożność gminy, przynależność do czterech obszarów historycznych, zwanych także potocznie zaborowymi, wiek, płeć oraz cechy włodarza (wójta/burmistrza/prezydenta), sytuacja polityczna w gminie – wpływają na wartość indeksu w znacznie mniejszym stopniu.
- Średnia wartość składowej **Transparentność** dla wszystkich gmin wynosi 64 pkt, przy czym 408 gmin osiągnęło wartość maksymalną (100 pkt), a 36 gmin wartość minimalną (0 pkt).
- Średnia wartość składowej **Otwartość na dialog i responsywność** dla wszystkich gmin wynosi zaledwie 27 pkt, przy czym tylko 6 gmin osiągnęło wartość maksymalną, czyli 100 pkt (Warszawa, Wrocław, Toruń, Krosno, Iława, Międzychód), a 337 gmin wartość minimalną (0 pkt).
- Średnia wartość składowej **Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców** dla wszystkich gmin wynosi 46 pkt, przy czym żadna gmina nie osiągnęła wartości maksymalnej (100 pkt; najlepiej wypadł Wrocław z 99 pkt), a jedna gmina uzyskała wartość minimalną (0 pkt).



Czym jest Indeks?

Indeks codziennej demokracji lokalnej pokazuje, jak lokalna demokracja funkcjonuje w każdej gminie w Polsce w okresie pomiędzy wyborami samorządowymi. Wspólnie zaś z *Indeksem wyborów samorządowych*¹ tworzy bardziej kompletny obraz demokracji lokalnej w Polsce. Przy czym o ile w przypadku demokracji przedstawicielskiej (zbadanej przez *Indeks wyborów samorządowych*) uwaga była skupiona na samych wyborach lokalnych i reprezentacji elektoratu wyłonionej w ich efekcie, o tyle w przypadku *Indeksu codziennej demokracji lokalnej* chodzi o uchwycenie tego, **co dzieje się w kontaktach poza systemem demokracji przedstawicielskiej, jak wyglądają zinstytucjonalizowane relacje między władzami a mieszkańcami w trakcie kadencji**, czyli niejako „na co dzień” (stąd nazwa użyta już w raporcie Katarzyny Sztop-Rutkowskiej w 2024 roku)². W tradycji akademickiej ten rodzaj uczestnictwa w życiu publicznym jest określany mianem **demokracji uczestniczącej** lub **partycypacyjnej**³.

1 Zob. A. Gendźwiłł, *Demokracja lokalna w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2025, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/04/Indeks-wyborow-samorzadowych-2024.pdf> [dostęp tu i dalej: 14.01.2026].

2 K. Sztop-Rutkowska, *Demokracja codzienna*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/DemokracjaCodzienna.pdf>.

3 *Participatory democracy*, [w:] M. Bevir (red.), *Encyclopedia of governance*, SAGE Publications 2007, vol. 2, s. 664–667, <https://doi.org/10.4135/9781412952613.n384>.

W naszych rozważaniach wyodrębniamy dwa rodzaje uczestnictwa obywatelskiego⁴. Pierwszy to **partycypacja publiczna**, która odnosi się do kontaktów mieszkańców z władzami lokalnymi, realizowanymi w rozmaity sposób, m.in. poprzez akty wyborcze, projekty uchwał, petycje, skargi, propozycje dotyczące budżetu czy aktywność w komisjach tematycznych.

Drugi rodzaj uczestnictwa obywatelskiego to **partycypacja społeczna**, która obejmuje działania ukierunkowane przede wszystkim na współmieszkańców, a nie na władze publiczne, czyli np. na aktywność w organizacjach pozarządowych czy inicjatywy lokalne.

Jeśli wybory są paliwem samorządności, to partycypacja w czasie pomiędzy wyborami jest dla niej tlenem – bez niej samorządowy silnik będzie się krztusił. Tę demokrację codzienną, dziejącą się pomiędzy wyborami, zdefiniowaliśmy poprzez zestaw wskaźników odpowiadających zjawiskom zgrupowanym wokół trzech zagadnień: transparentności władz lokalnych, otwartości władz lokalnych na dialog i responsywności oraz aktywności i upodmiotowieniu obywateli. Dokładny opis tych składowych znajduje się poniżej oraz w aneksie.

Oprócz **celu poznawczego**, polegającego na diagnozie istniejącego stanu demokracji codziennej we wszystkich polskich gminach, istotnym elementem projektu jest jego **cel obserwacyjny oraz monitoringowy**. Możliwość cyklicznego

4 Zob. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych 2011, s. 83–99.

porównania gmin pozwoli monitorować kierunek zmian w skali ogólnopolskiej, a także wskazać samorządy wyróżniające się w obszarze demokracji codziennej i analizować czynniki, które wpływają na poprawę lub pogorszenie wyniku danej gminy.

Założenia wstępne

Przyjęliśmy następujące założenia dla badania:

- Podstawowym **poziomem analizy jest gmina**. Gminy są najbardziej zakorzenionym w społecznej świadomości elementem samorządu terytorialnego. To one odpowiadają za największą część wydatków samorządowych i kluczowe dla mieszkańców usługi publiczne. Funkcjonowanie samorządów miast i gmin utożsamiane jest potocznie z określeniem „demokracja lokalna”.
- Badaniem objęliśmy 2477 gmin, czyli **wszystkie gminy w Polsce** (istniejące w 2022 roku), w tym: 302 gminy miejskie, 662 gminy miejsko-wiejskie i 1513 gmin wiejskich. Kompletny charakter badania (a także jego przyjęta częstotliwość – por. pkt 4) warunkuje decyzje dotyczące metod i technik badawczych, jak również źródeł danych. Wybór wskaźników uwzględnionych w badaniu jest efektem kompromisu między zakresem pożądaných danych (który został poddany konsultacjom eksperckim) a ich dostępnością.

- Badanie ma **charakter ilościowy** i zakłada wykorzystanie przede wszystkim **istniejących danych zastanych** (w tym także pozyskanych w tym celu danych GUS). Tego typu badania umożliwiają wszechstronny monitoring i pomiar zróżnicowania sytuacji w różnych gminach, ale utrudniają spojrzenie w głąb i analizę sytuacji w kontekście lokalnych uwarunkowań. Dlatego na dalszym etapie rozważa się możliwość badań jakościowych – obejmujących wybrane zagadnienia i koncentrujących się na pojedynczych studiach przypadku.
- Badanie będzie **realizowane cyklicznie**. Zależy nam na możliwości porównania zmian poziomu demokracji codziennej w czasie. Ze względu na dostępność opisywanych danych zakładamy realizację raportów opartych na danych ilościowych w cyklu dwuletnim.



Koncepcja badania – główne komponenty *Indeksu*

Lokalną demokrację codzienną oceniliśmy w trzech wymiarach (**składowych indeksu**): transparentności, otwartości na dialog i responsywności oraz aktywności i upodmiotowienia obywateli. Przyjęliśmy, że transparentność (jako podstawa dla dalszych, bardziej interaktywnych wskaźników) będzie stanowiła 20% wartości całego indeksu, a pozostałe dwie składowe będą wynosić po 40% wartości.

- **Transparentność** – rozumiana jako taki sposób sprawowania rządów, w którym obywatelom i interesariuszom komunikuje się zarówno plany działania, jak i efekty realizacji tych działań⁵. Tak rozumiana transparentność daje obywatelom, mediom oraz innym zainteresowanym stronom podstawy do sprawowania społecznej kontroli i rozliczania władzy w okresie między wyborami. Szczególnie istotne wydaje się uchwycenie dwóch aspektów: komunikowania z wyprzedzeniem planów działań oraz informowania o zrealizowanych działaniach. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, czy sposoby informowania są zróżnicowane i tym samym dostosowane do specyfiki grup odbiorców.
- **Otwartość na dialog i responsywność** samorządu lokalnego – przejawia się w tworzeniu możliwości bezpośredniej i otwartej komunikacji z obywatelami. Ma zapewniać swobodną wymianę nawet bardzo

różnorodnych poglądów i idei, a docelowo – umożliwiać obywatelom uczestniczenie w polityce. Ważne jest uchwycenie zarówno mechanizmów pozwalających na stały głos mieszkańców (np. istnienie różnego rodzaju ciał doradczych, które w sposób ciągły i stały reprezentują głos różnych grup społeczności lokalnej), jak i mechanizmów dialogu pozwalających na doraźne czy cykliczne działania (np. konsultacje).

- **Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców** – składowa ta obejmuje zarówno partycypację publiczną, czyli różne formy uczestniczenia obywateli w życiu publicznym, jak i partycypację społeczną, przejawiającą się działaniem w organizacjach obywatelskich, prowadzeniem działalności dobroczynnej i filantropijnej itd. W ramach tego komponentu uwzględniono również wybory do organów jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli, dzielnic itp.), które ze względu na ograniczone i pomocnicze funkcje przynależą raczej do sfery demokracji codziennej niż większej polityki.

Wybrane wskaźniki (zob. aneks) nie odzwierciedlają wszystkich możliwych form partycypacji (w szczególności tych niesformalizowanych) i nie odnoszą się do jakości prowadzonych działań, niemniej jednak stanowią ważny sygnał dotyczący stanu lokalnej demokracji codziennej. Są to wskaźniki, które jesteśmy w stanie pozyskać dla wszystkich gmin w Polsce, i jednocześnie istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że mają one charakter stabilny (tzn. będą gromadzone także w kolejnych latach). Pozwala to na

⁵ W. Szumowski, *Transparentność jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji” 2019, nr 5 (952), s. 47–57.

zachowanie powszechności i cykliczności badania. Ponadto wybieraliśmy wskaźniki, które spełniają inne istotne kryteria – różnicują populację gmin (przykładowo – nie bierzemy pod uwagę wskaźników, w których udział „aktywnych samorządów” jest bliski 100% lub bliski 0%), a także nie mają charakteru „ekskluzywnego”, jeśli chodzi o kategorię wielkości gmin (tzn. „aktywne samorządy” są identyfikowane w gminach o różnej liczbie mieszkańców).

Dane użyte do konstrukcji *Indeksu* pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego, w tym z udostępnionych na nasz wniosek formularzy SG-01 (dotyczących współdziałania z mieszkańcami). Szczegółową procedurę konstrukcji *Indeksu* przedstawia aneks.

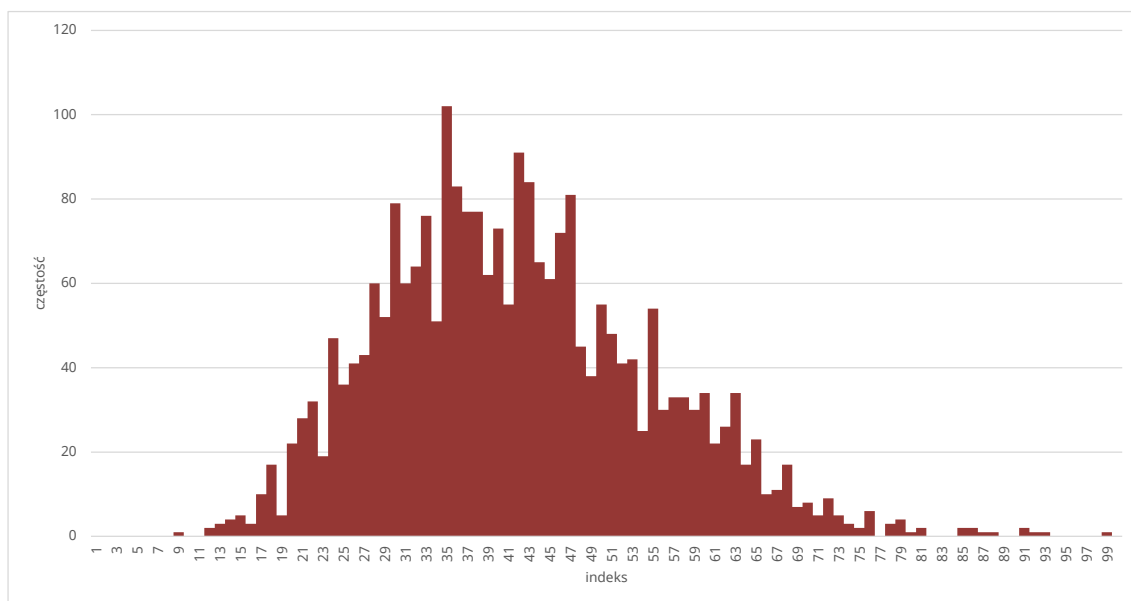


Indeks codziennej demokracji lokalnej

Zróżnicowanie wartości Indeksu

Indeks codziennej demokracji lokalnej przyjmuje wartości od 0 do 100 pkt. To skala ustalona arbitralnie po złożeniu informacji z różnych wskaźników cząstkowych. Umożliwia ona porównania między gminami, a po przeprowadzeniu kolejnych pomiarów pozwoli też na śledzenie zachodzących zmian. **Średnia wartość indeksu dla wszystkich gmin w Polsce wynosi niecałe 42 pkt.** Możemy więc powiedzieć normatywnie (z odniesieniem do potencjalnej rozpiętości wartości), że wynik nie jest wysoki i że pozostaje jeszcze sporo przestrzeni do poprawy jakości codziennej demokracji na poziomie lokalnym.

Rozkład *Indeksu codziennej demokracji lokalnej* jest zbliżony do normalnego rozkładu (wykres 1), w którym najczęściej występują wartości zbliżone do ogólnopolskiej średniej. Tylko jedna gmina ma wartość indeksu poniżej 10 pkt, natomiast pięć gmin zanotowało wartość indeksu powyżej 90: Wrocław, Toruń, Katowice, Lublin i Szczecin. Żadna gmina nie uzyskała maksymalnych 100 pkt, chociaż Wrocław był miastem, któremu zabrakło do tej wartości tylko 1 pkt.

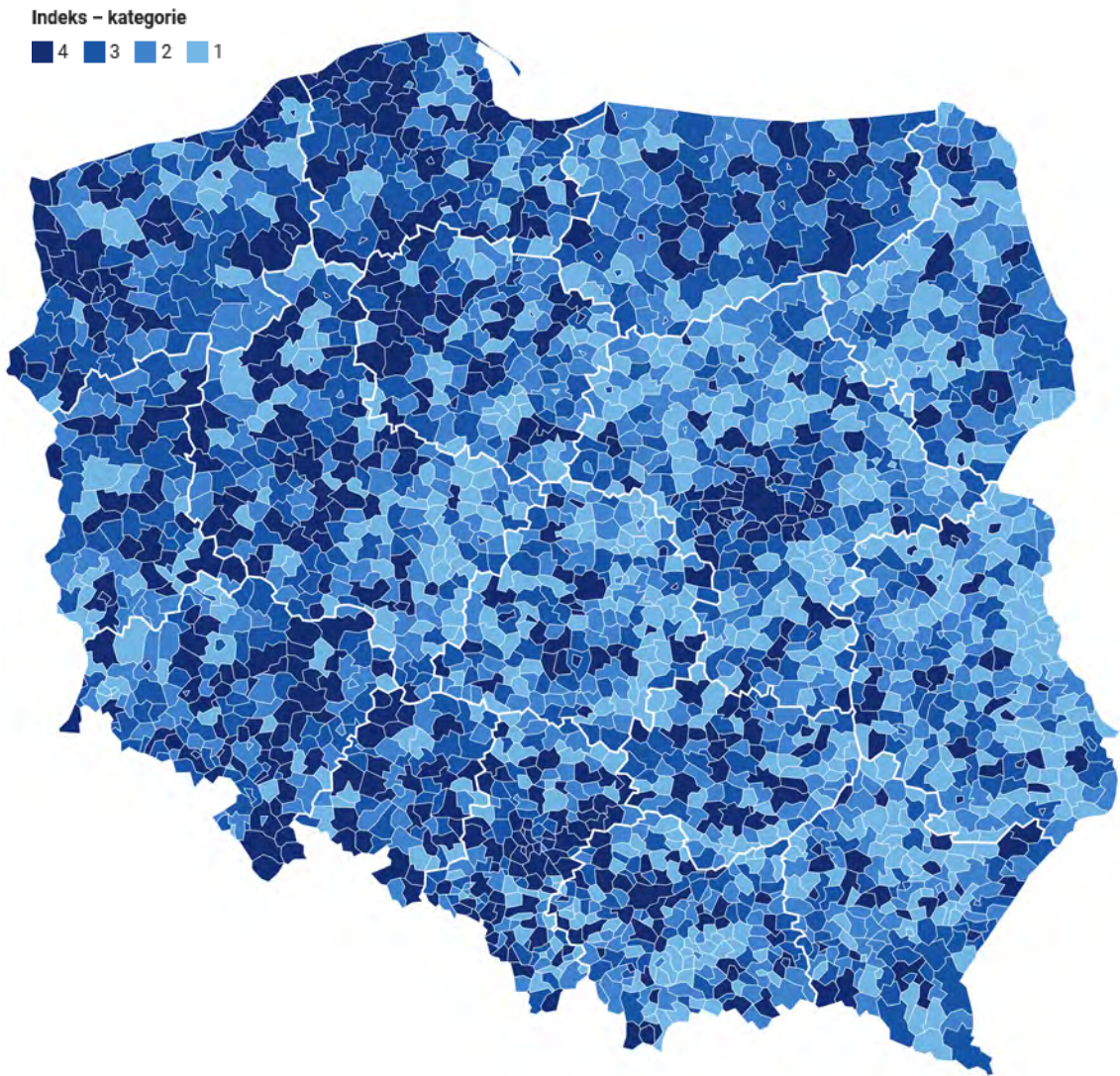


Wykres 1. Rozkład wartości Indeksu codziennej demokracji lokalnej

Wartości skrajne indeksu są relatywnie rzadkie. Po części jest to efekt samej **konstrukcji indeksu**, na który składa się suma trzech składowych, przy czym przynajmniej jedna z nich – aktywność obywatelska – rzadko przyjmuje wartości skrajne. Składowe są ze sobą istotnie skorelowane. Jednak tylko w przypadku transparentności i otwartości możemy mówić o wyraźnej współzależności. Potwierdza to informacyjną wartość indeksu ilustrowającego trzy wymiary codziennej demokracji

lokalnej. Każdy z nich pokazuje inne rodzaje działań samorządu, których związek z pozostałymi formami komunikowania władzy i obywateli nie jest bezpośredni. Poszczególne składowe i ich rozkłady wartości są dokładnie opisane w drugiej części raportu.

Przyjrzymy się teraz **zróżnicowaniu przestrzennemu wartości indeksu**, przedstawionemu na mapie 1.



Mapa 1. Rozkład przestrzenny wartości Indeksu codziennej demokracji lokalnej



Na mapie widoczny jest przechyl zaborowy⁶ – można zauważyć wyższą wartość indeksu w gminach na ziemiach zachodnich i północnych, które weszły w skład Polski w 1945 roku, albo różnice w obrębie województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Widać także oznaczone ciemniejszym kolorem „wianuszki” gmin wokół Szczecina, Wrocławia czy Warszawy oraz wyraźną plamę Zagłębia Śląsko-Dąbrowskiego.

Co jednak ważniejsze, w żadnej części kraju nie brakuje gmin, które wyróżniają się na tle generalnego wzorca przestrzennego – tak pozytywnie, jak i negatywnie. Nie ma więc rozległych regionalnych „pustyń”, w których analizowane przez nas wskaźniki jakości codziennej demokracji lokalnej byłyby konsekwentnie niskie.

W przyszłości warto będzie przyjrzeć się grupom sąsiadujących gmin o najwyższych wartościach indeksu i poszukać przyczyn tłumaczących większe skupiska z wysoką wartością indeksu. Czy powodów takiego stanu należy upatrywać we wzajemnych inspiracjach przekładających się na podwyższenie standardów? Czy też gminy te są powiązane stałą współpracą, np. w związkach międzygminnych bądź na forum powiatu, co motywuje do naśladowania działań najaktywniejszych z danej grupy.

Może to być również efekt zwiększonych oczekiwań lokalnej społeczności, która podgląda sąsiadów, a widząc atrakcyjne rozwiązania, oczekuje ich również u siebie. Na taki mechanizm konkurencji i naśladownictwa – głównie w odniesieniu do inwestycji czy polityki podatkowej – wskazywały

wcześniejsze badania Doroty Wiszejko-Wierzbickiej i Adama Gendźwiła⁷. Bez względu jednak na przyczyny, których dochodzenie leży poza celami niniejszego opracowania, z analizy mapy płynnie optymistyczny wniosek. Położenie w tym czy innym regionie kraju nie jest bezwzględnie determinantą dla jakości codziennej demokracji lokalnej. Pomimo występowania różnych skupisk lepiej i gorzej wypadających gmin w każdym regionie kraju można znaleźć samorządy z wysoką wartością indeksu.

Zależność od wielkości gminy

Wartości indeksu są powiązane z wielkością gminy⁸ mierzona liczbą mieszkańców: większe gminy charakteryzują się przeciętnie wyższymi wartościami indeksu. Dla każdej ze składowych indeksu zależność od wielkości gminy jest pokazana w drugiej części opracowania. Przekłada się to na podobną zależność dla sumarycznego indeksu codziennej demokracji lokalnej. W tabeli 1 zestawione są średnie oraz współczynniki zmienności dla trzech składowych i dla indeksu sumarycznego. Gwoli wyjaśnienia – współczynnik zmienności to odchylenie standardowe podzielone przez średnią, będące miarą tego, jak bardzo zróżnicowane są obserwacje w danej grupie. Im wyższy współczynnik zmienności, tym bardziej zróżnicowane okazują się wartości indeksu w danej grupie gmin. Za pomocą natężenia kolorów pokazano zróżnicowanie obu tych parametrów.

6 Podział na cztery krainy historyczne zaproponowali Hryniewicz i Jałowiecki (J. Hryniewicz, B. Jałowiecki, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 53, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997), wyróżniając obok zaboru rosyjskiego, pruskiego i austriackiego także „Ziemie Zachodnie” (zwane Ziemiami Odzyskanymi). Szczegółowa przynależność gmin do poszczególnych obszarów powstała na podstawie późniejszych badań (J. Flis, *Złudzenia wyboru*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014).

7 A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.

8 W całym raporcie – pisząc o wielkości gmin – odnosimy się zawsze do liczby mieszkańców. Zastosowaliśmy podział na gminy mające: (1) do 5 tys. mieszkańców (czyli gminy określane m.in. w raportach NIK jako małe); (2) od 5 do 10 tys. mieszkańców; (3) od 10 do 20 tys. mieszkańców; (4) od 20 do 100 tys. mieszkańców oraz (5) powyżej 100 tys. mieszkańców (czyli duże miasta).

Wielkość gminy	Liczba gmin	Średnie				Współczynniki zmienności			
		transparentność	otwartość	aktywność	indeks	transparentność	otwartość	aktywność	indeks
< 5 tys.	709	54,97	17,02	45,35	35,94	43,66	91,94	28,57	29,94
5–10 tys.	892	62,41	22,88	45,11	39,68	37,23	77,70	27,58	28,64
10–20 tys.	530	67,34	30,99	45,18	43,93	32,85	63,58	27,37	25,98
Razem < 20 tys.	2131	61,16	22,95	45,21	39,49	38,75	80,09	27,85	29,31
20–100 tys.	309	78,07	49,43	45,52	53,59	22,56	42,65	30,08	21,65
≥ 100 tys.	37	90,54	71,35	67,08	73,48	13,58	23,81	31,87	17,56
Ogółem	2477	63,71	26,98	45,57	41,76	37,35	79,20	28,89	31,35

Tabela 1. Średnie i współczynniki zmienności dla trzech składowych oraz indeksu sumarycznego

Średnie wartości indeksu rosną wraz z kolejnymi kategoriami gmin pogrupowanymi w pięć kategorii ze względu na wielkość. **Największe różnice w zakresie średnich składowych indeksu występują w przypadku otwartości. Średnia dla miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców jest kilkukrotnie większa od takiej średniej dla gmin poniżej 5 tys. mieszkańców.** Wyraźne są też różnice w obrębie gmin poniżej 20 tys. mieszkańców – te najmniejsze mają średnią składową otwartości prawie dwukrotnie niższą od gmin w przedziale 10–20 tys. mieszkańców. Ponieważ jednocześnie z reguły składowa otwartości jest niższa od pozostałych składowych, współczynnik zmienności okazuje się tu znacząco wyższy. Dotyczy to każdej kategorii wielkości gmin z osobna, jak też ogólnego wyniku.

Natomiast najmniejsze różnice występują w przypadku aktywności, w których nie ma też znaczących różnic w poszczególnych kategoriach gmin poniżej 20 tys. mieszkańców. **Aktywność jest najmniej zróżnicowana, także gdy spogląda się na współczynniki zmienności.**

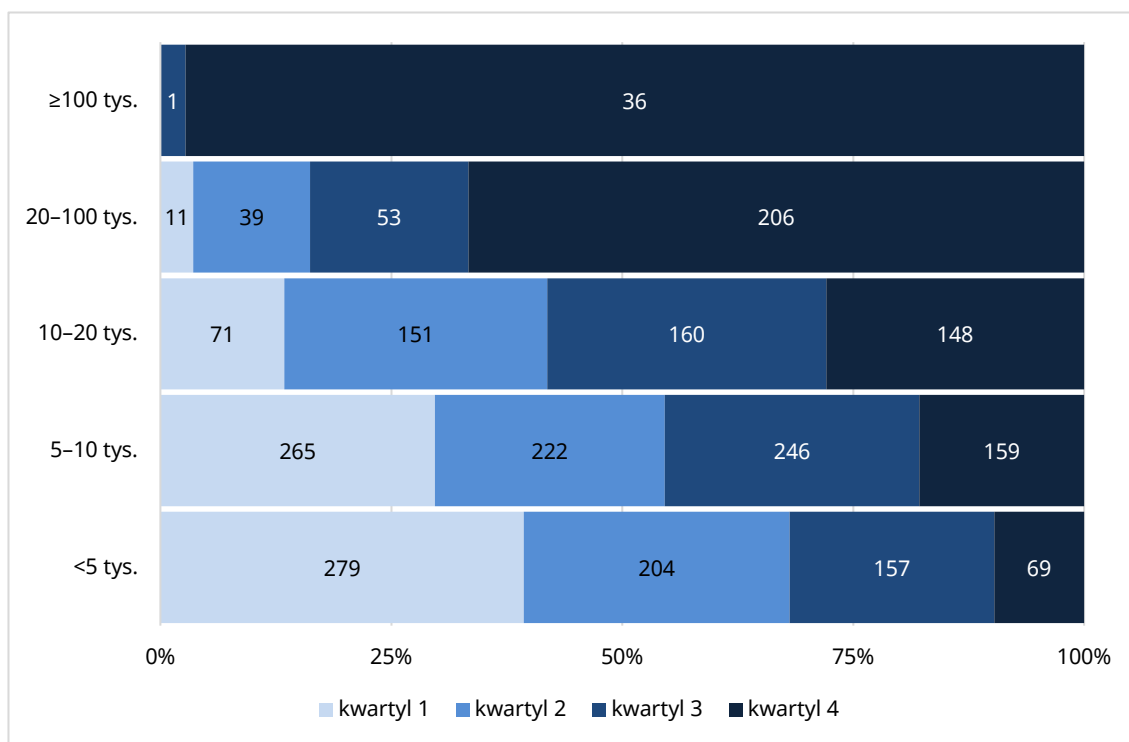
Transparentność ma najwyższą średnią ze składowych we wszystkich kategoriach gmin. Natomiast jej zmienność plasuje się pomiędzy wysoką

zmiennością otwartości i najniższą w przypadku aktywności. Można to zinterpretować w ten sposób, że transparentność władz lokalnych częściej trzyma standard i – jeśli porównać ją z otwartością – rzadziej odchyła się od ogólnego wzorca. Natomiast jeśli chodzi o otwartość, częściej można spotkać gminy o zróżnicowanych standardach.

Warto zauważyć, że dwie pierwsze składowe (transparentność i otwartość) dotyczą działań, które leżą całkowicie po stronie władz lokalnych – jeśli obywatele mogą na nie wpływać, to najwyżej poprzez wywieranie presji. Natomiast na polu aktywności obywatelskiej, gdzie władze samorządowe mogą co najwyżej zachęcać lub ewentualnie stwarzać bariery, zróżnicowanie gmin jest mniejsze. Ogólne wzory aktywności obywatelskiej są bardziej do siebie podobne.

Widać wzrastającą średnią wartość dla kolejnych kategorii wielkości gmin, a średnia dla najmniejszej kategorii gmin – 35,94 – jest niemal dwukrotnie niższa od tej dla największych – 73,48.

Na wykresie 2 pokazano, jak dzielą się poszczególne kategorie wielkości gmin pomiędzy kwartyle wartości indeksu pokazane na mapie 1.



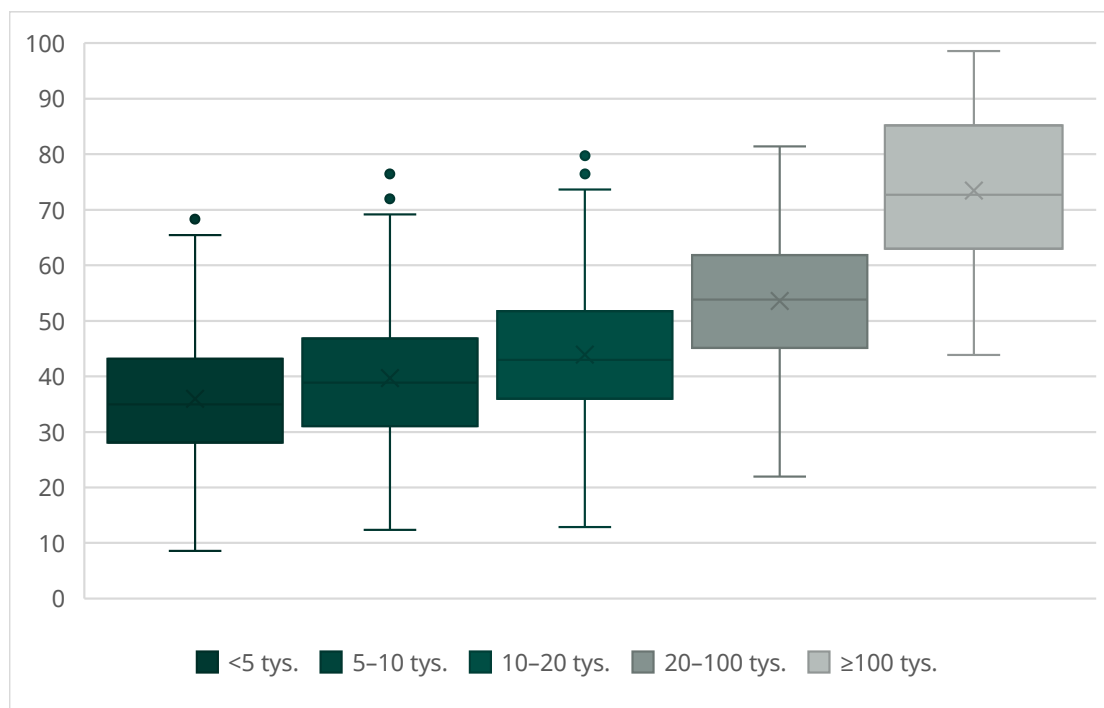
Wykres 2. Zróżnicowanie wartości indeksu w pięciu wyróżnionych grupach gmin

Widoczny jest tu wyraźny związek pomiędzy wielkością gminy a przynależnością do wyróżnionych czterech klas wartości indeksu codziennej demokracji lokalnej. Warto jednak pamiętać, że nawet wśród najmniejszych gmin więcej jest takich, które należą do najwyższego kwartyłu, niż wszystkich miast powyżej 100 tys.

Nie znaczy to jednak, że wartość indeksu jest determinowana głównie przez wielkość gminy. Wykres 3 pokazuje, jak zróżnicowana pozostaje wartość indeksu w pięciu wyróżnionych grupach gmin. Wartość przeciętna dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców, 73 pkt, jest wyższa od najlepszej z gmin poniżej 5 tys. mieszkańców (to gmina wiejska Frombork z wartością indeksu 70). Wartość indeksu w tej gminie okazuje się wyższa niż w 16 miastach powyżej 100 tys. mieszkańców.

Także w pozostałych kategoriach wielkościowych są takie gminy, w których wartość indeksu jest wyższa od przeciętnej dla największych miast. Na przykład w kategorii 5–10 tys. mieszkańców Stronie Śląskie może się pochwalić indeksem o wartości 76. W kategorii 10–20 tys. Olsztynek sięga wartości 80, a wśród miast 20–100 tys. Krosno i Iława nawet taką wartość przekraczają.

Najniższy wynik w grupie największych miast (44) jest porównywalny z przeciętnym wynikiem (43) dla gmin z 10–20 tys. mieszkańców, a też co czwarta z najmniejszych gmin (poniżej 5 tys. mieszkańców) ma wyższą wartość indeksu niż najmniejsza wartość w grupie największych miast.



Wykres 3. Zróżnicowanie wartości indeksu w pięciu wyróżnionych grupach gmin

Kolejnym krokiem analizy było sprawdzenie, jakie inne czynniki mają wpływ na wartość indeksu. W pogłębionych analizach wzięliśmy pod uwagę takie czynniki, jak wspomnianą już zamożność gminy i przynależność do czterech obszarów historycznych, zwanych także potocznie „zaborowymi”. Oprócz tego uwzględniliśmy cechy władza (wójta, burmistrza czy prezydenta) – płeć, wiek oraz sytuację polityczną w gminie.

Taka pogłębiona analiza dała bardzo intrygujący obraz. Z jednej strony wszystkie te cechy okazały się mieć istotny statystycznie związek z wysokością indeksu, co oznacza, że wszystkie one mają znaczenie dla wzorów działania codziennej demokracji lokalnej. Jakość codziennej demokracji lokalnej jest większa w zamożniejszych gminach. Wyższe wartości notuje się w gminach rządzonych przez kobiety, ale także przez wójtów starszych, sprawujących swoją funkcję dłużej oraz mających większość w radzie. Gminy na ziemiach zachodnich i północnych, które weszły w skład Polski w 1945 roku, mają wyższe wartości indeksu od tych z Kongresówki, Wielkopolski, Śląska i Pomorza, natomiast gminy galicyjskie – znacznie niższe. Nasuwa się tu hipoteza, wedle

której wyższe wartości indeksu mogą wynikać z tego, że słabsze zakorzenienie lokalnej ludności sprzyja instytucjonalizacji praktyk uczestnictwa. Hipoteza ta wymaga jednak dalszych badań.

Z drugiej strony czynniki te wyjaśniają łącznie tylko kilka procent zmienności indeksu, co oznacza, że *en bloc* jedynie w niewielkim stopniu przesądzają o ostatecznym poziomie lokalnej demokracji codziennej. W przypadku każdego z tych czynników nie brakuje gmin, które i tak radzą sobie na tym polu znacznie lepiej lub znacznie gorzej od średniej. Brak silnych zależności od tego zestawu różnych zmiennych wyjaśniających jest bardzo optymistycznym i mobilizującym wnioskiem, który oznacza, że dzięki odpowiedniej polityce lokalnej gmina potrafi osiągać wysokie wskaźniki dotyczące codziennego funkcjonowania demokracji lokalnej niezależnie od warunków, takich jak położenie, zamożność czy liczba mieszkańców.

Wreszcie, adekwatnie do naszego pierwotnego założenia o komplementarności demokracji wyborczej i tej realizowanej pomiędzy wyborami lokalnymi, przyjrzelśmy się zależności *Indeksu*

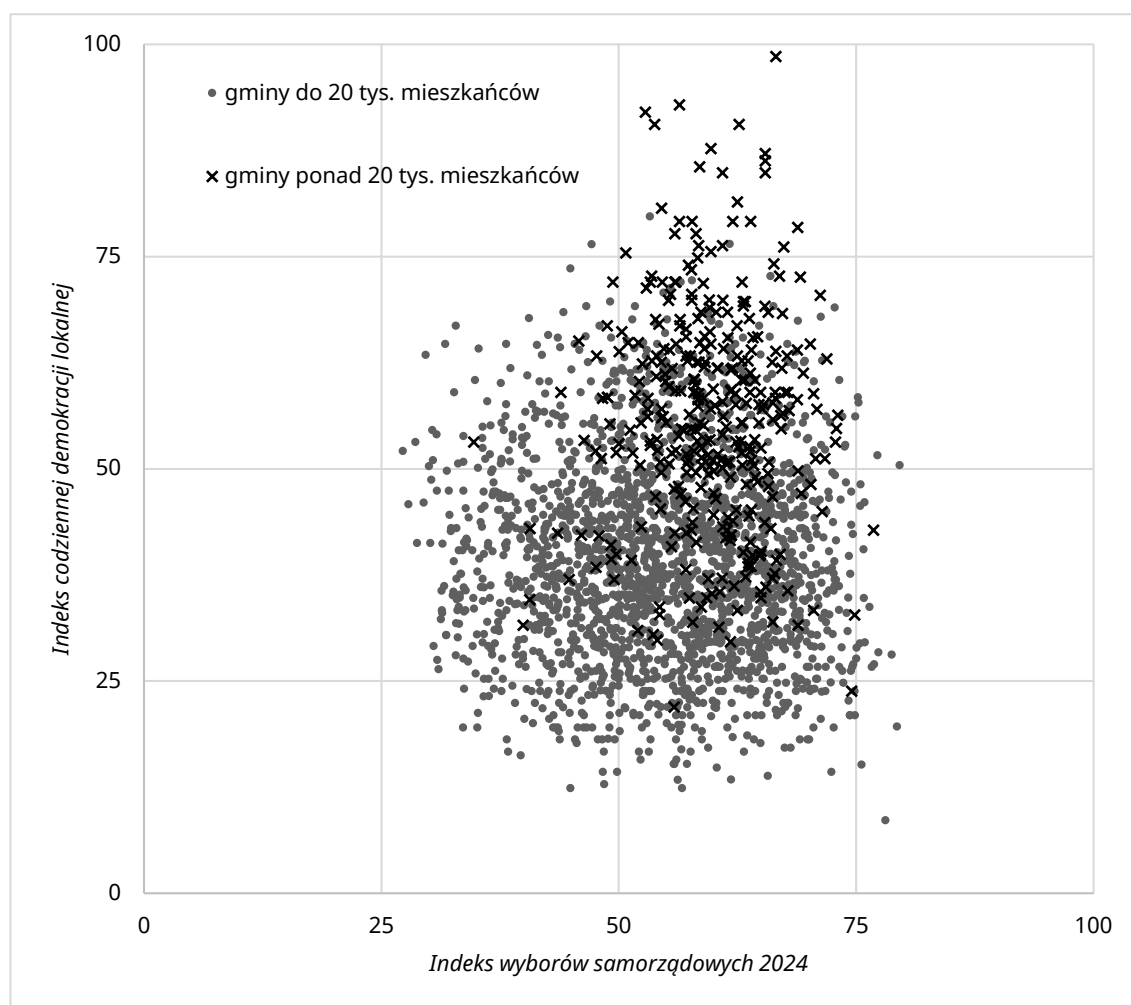
codziennej demokracji lokalnej i Indeksu demokracji wyborczej⁹. Ze względu na odmienną konstrukcję *Indeksu demokracji wyborczej* dla gmin poniżej i powyżej 20 tys. mieszkańców gminy takie zostały wyróżnione na wykresie osobnymi oznaczeniami.

Okazało się, że statystyka nie pokazuje wyraźnej zależności pomiędzy wartościami obu tych indeksów w gminach. Na wykresie 4 widzimy chmurę punktów reprezentujących gminy, które są rozrzucone niemal losowo wokół wartości przeciętnych obu indeksów. Dotyczy to w równym stopniu obu typów gmin. Taka wizualizacja pozwala dostrzec jedynie fakt, że gminy o najwyższych wartościach

Indeksu codziennej demokracji lokalnej to niemal w komplecie takie, w których indeks wyborczy przyjął wartość przekraczającą połowę skali (50). Są to w większości miasta powyżej 100 tys. mieszkańców, w których indeks wyborczy jest zauważalnie wyższy od średniej.

Na wykresie widać też większe zróżnicowanie wartości *Indeksu codziennej demokracji lokalnej* niż *Indeksu demokracji wyborczej*, co pokazuje, że badanie aktywności lokalnej w okresie międzywyborczym stanowi uzupełnienie wcześniejszego *Indeksu demokracji wyborczej*. Oba wymiary demokracji empirycznie okazują się wzajemnie niepowiązane (brak istotnej statystycznie współzależności).

9 A. Gendźwiłł, *Demokracja lokalna w Polsce...*, dz. cyt.



Wykres 4. Wzajemna zależność wartości Indeksu codziennej demokracji lokalnej i Indeksu wyborów samorządowych

Transparentność

Co mierzymy?

Pierwsza składowa indeksu odnosi się do transparentności działania samorządu, która w powszechnym odczuciu stanowi jeden z fundamentów „dobrej demokracji”¹⁰. Transparentność mówi o przejrzystości funkcjonowania władz lokalnych, czyli o upublicznianiu informacji dotyczących zarządzania i polityki lokalnej.

Transparentny samorząd to taki, który udostępnia informacje zarówno o swoich zamierzeniach, jak i o efektach realizowanych działań. Dlatego w składowej transparentności uwzględniono dwa rodzaje wskaźników (łącznie cztery zmienne, ramka 1):

- odnoszące się do **komunikowania z wyprzedzeniem** o planowanych działaniach (udostępnianie projektów uchwał rady – wskaźnik 1.1 – oraz informowanie o konsultacjach społecznych – wskaźnik 1.3),
- obejmujące **informowanie o wynikach i przebiegu działań już zrealizowanych** (udostępnianie zapisów z posiedzeń rady – wskaźnik 1.2 – oraz raportów z przebiegu konsultacji społecznych – wskaźnik 1.4).

Zastosowane wskaźniki odzwierciedlają zarówno **podstawowe oraz cykliczne działania zarządcze** (uchwały i posiedzenia rady – 1.1 i 1.2), jak i **działania okazjonalne**, podejmowane

w zależności od bieżących potrzeb (konsultacje społeczne – 1.3 i 1.4).

Ramka 1: Zmienne tworzące składową transparentności:

1. Udostępnianie projektów uchwał
2. Udostępnianie zapisów posiedzeń rady gminy
3. Informowanie o konsultacjach społecznych
4. Raporty z konsultacji społecznych*

Tak rozumiana transparentność umożliwia obywatelom, mediom oraz innym interesariuszom sprawowanie społecznej kontroli i rozliczalność władzy w okresie między wyborami. Sprzyja również aktywności obywatelskiej¹¹ i poprawia relacje między rządzącymi a mieszkańcami¹². Z kolei brak transparentności bywa postrzegany jako

* Aby uniknąć „podwójnego karania” wartościami zerowymi dla dwóch zmiennych dotyczących konsultacji społecznych, przyjęliśmy, że jeśli wskaźnik 1.3 ma wartość 0 (brak informacji o konsultacjach), to we wskaźniku 1.4 kodowany jest brak danych, a wartość składowej wylicza się jako średnią z trzech, nie zaś z czterech wartości.

11 W. Szumowski, *Samorządność Jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt.
12 M. Gramberger, *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, OECD 2001, <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>.

10 B. Dervin, *Information–democracy: An examination of underlying assumptions*, „Journal of the American Society for Information Science” 1994, 45 (6), s. 369–385.



istotna bariera rozwojowa jednostek samorządu terytorialnego¹³.

Udostępniane informacje powinny być kompletne, publikowane w odpowiednim czasie oraz w formie zapewniającej ich dostępność¹⁴. Z tego względu weryfikacji podlegają m.in. zróżnicowanie kanałów komunikacji oraz zakres udostępnianych treści. Jeśli chodzi o kanały komunikacji, wskaźnik mierzy, czy gmina wykracza poza obowiązki publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej i wykorzystuje co najmniej jeden inny kanał (1.3). „Poprzeczka” specjalnie została zawieszona dość nisko, wskutek czego w niektórych przypadkach gminy realizujące konsultacje na podstawie przepisów ustawowych wymagających szerszego informowania (jak ustawa o rewitalizacji) mogły na tym zyskać. Z kolei braku informacji poza BIP nie powinna według nas usprawiedliwiać lokalna uchwała przyjęta przez władze gminne cele ograniczenia kanałów komunikacji.

Dodajmy, że w formularzu GUS uwzględnia się metody informowania, których żadna ustawa nie wymaga. Oprócz BIP i strony internetowej gminy są to:

- informacje w mediach społecznościowych;
- informacje w mediach wydawanych/prowadzonych przez gminę;
- ogłoszenia wykupywane w mediach komercyjnych;
- informacje na plakatach, afiszach i ulotkach;
- inne formy informowania.

W opracowanym *Indeksie* postanowiliśmy nie traktować ustawowego minimum jako wyznacznika, założyliśmy bowiem, że praktyka może

się do tych regulacji odnosić w bardzo rozmaity sposób.

Jeśli zaś chodzi o zakres udostępnianych treści, analizie poddaliśmy to, czy publikowane są zapisy ze wszystkich obrad rady gminy (1.2) oraz raporty z przebiegu wszystkich konsultacji społecznych (1.4), a więc czy przekazywane informacje nie mają charakteru wybiórczego.

Wszystkie wskaźniki wykorzystane w tej składowej mają charakter zero-jedynkowy. Dane pochodzą z formularza SG-01 GUS (*Współdziałanie z mieszkańcami*) i dotyczą roku 2022. Wskaźniki zostały skonstruowane w taki sposób, aby umożliwiały jak największe zróżnicowanie badanych gmin.

Przykładowo: w przypadku wskaźnika dotyczącego udostępniania nagrań z posiedzeń rady gminy punkt przyznawany jest wyłącznie wtedy, gdy publikowane są nagrania ze wszystkich posiedzeń. Z uwagi na obowiązek prawny w tym zakresie przyjęcie łagodniejszego kryterium (np. „udostępnianie nagrań z większości posiedzeń”) nie różnicowałoby badanej populacji, a ponadto mogłoby prowadzić do nagradzania nieprzestrzegania obowiązujących przepisów. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do wskaźnika dotyczącego publikowania raportów z przebiegu konsultacji społecznych – punkt przyznawany jest jedynie w przypadku, gdy publikowane są raporty ze wszystkich przeprowadzonych konsultacji. Podobne założenie przyjęto przy ocenie dostępności informacji o konsultacjach społecznych. Punkt przyznawano wtedy, gdy informacja o konsultacjach była przekazywana nie tylko za pośrednictwem jednego z tradycyjnych kanałów (takich jak Biuletyn Informacji Publicznej lub strona internetowa gminy), ale również co najmniej jednym dodatkowym kanałem komunikacji – np. w mediach społecznościowych, mediach gminnych, prywatnych mediach lokalnych bądź w formie ogłoszeń i materiałów drukowanych (por. aneks).

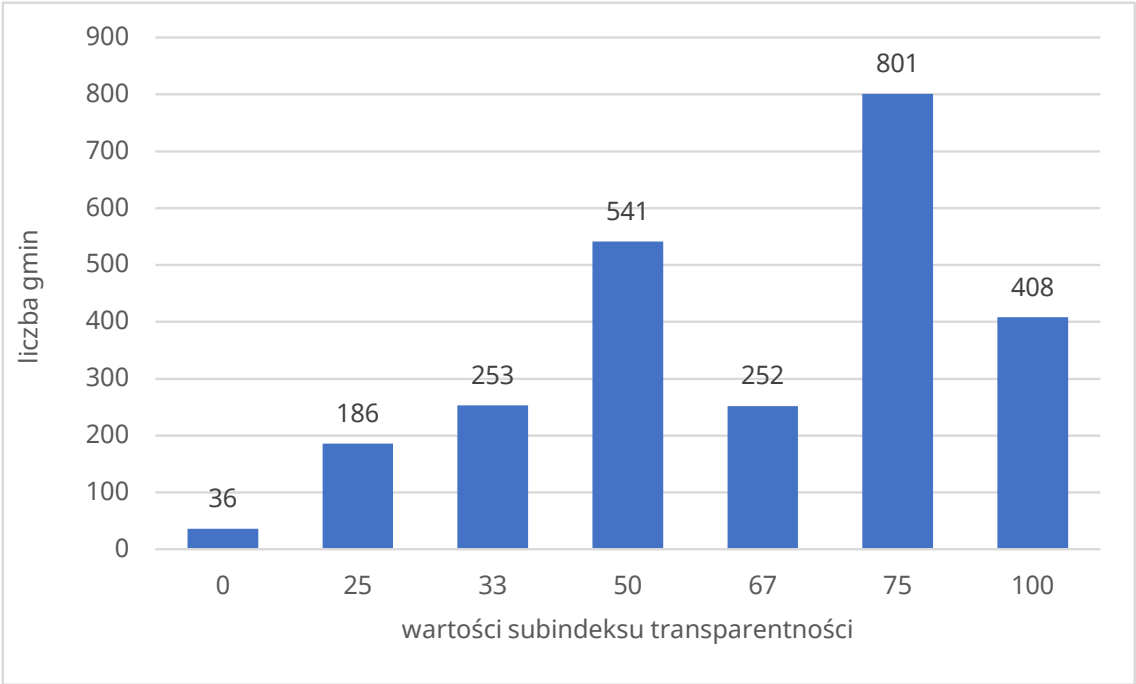
Dokładny opis zastosowanej punktacji zamieszczony jest w aneksie metodologicznym na końcu opracowania.

13 J. Glusman, *Transparentność i media lokalne*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 1–59.

14 A.F. Tavares, N.F. da Cruz, *Explaining the transparency of local government websites through a political market framework*, „Government Information Quarterly” 2020, vol. 37, issue 3.

Składowa transparentność – analiza ogólna

Średnia wartość całej składowej transparentności indeksu dla wszystkich gmin wynosi 64, przy czym 408 gmin osiągnęło wartość maksymalną (100), a 36 gmin wartość minimalną (0) (wykres 5).

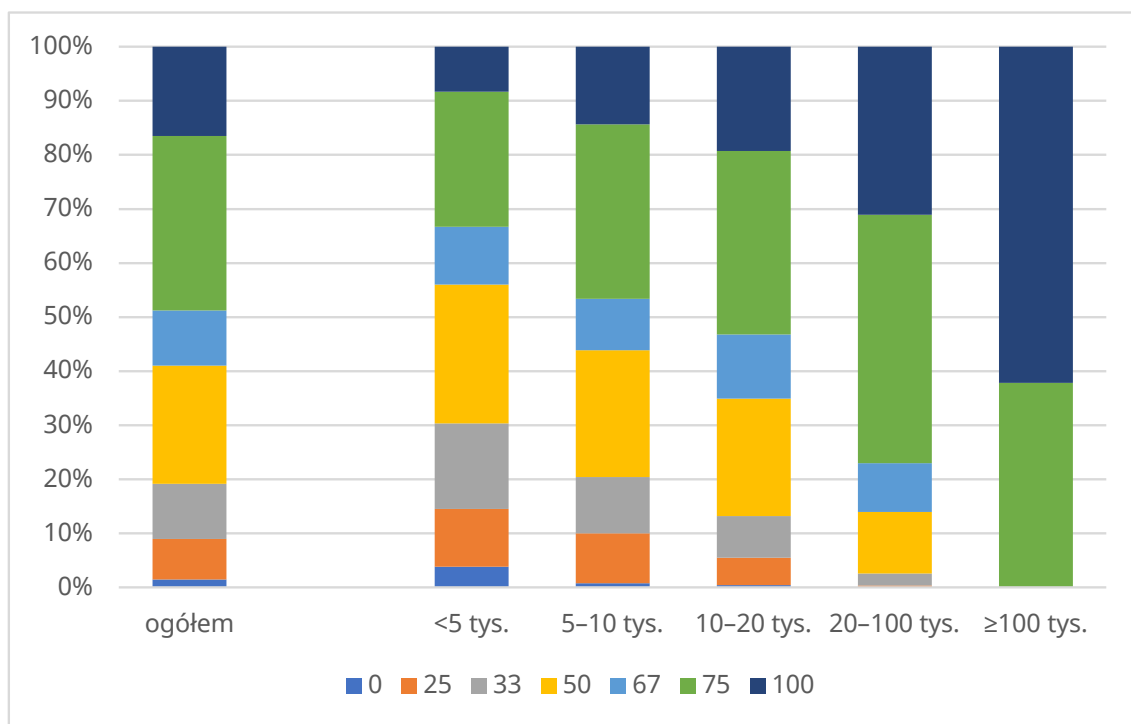


Wykres 5. Rozkład wartości składowej transparentności dla wszystkich gmin

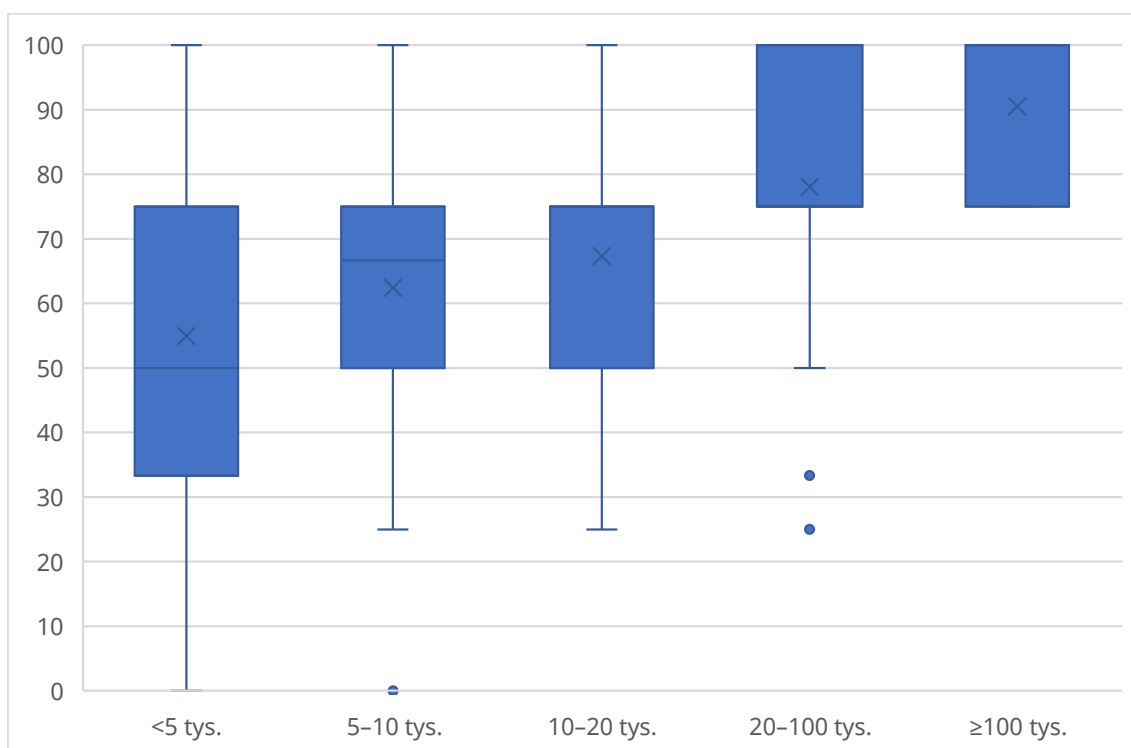
- **Uwaga:** składowa transparentności przyjmuje wyłącznie 7 wartości (0, 25, 33, 50, 67, 75 i 100). Jest to efekt tego, że w jej skład wchodzi 4 zero-jedynkowe wskaźniki (wówczas wskaźnik może przybierać wartości 0, 25, 50, 100), a w przypadku gmin, które nie prowadziły w ogóle konsultacji – 3 zero-jedynkowe wskaźniki (wówczas wskaźnik może przybierać wartości 0, 33, 67, 100).

Składowa transparentności wykazuje związek z wielkością samorządu – średnia wartość składowej dla gmin do 5 tys. mieszkańców wynosi 55 i sukcesywnie rośnie do poziomu 91 w przypadku gmin największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) – obrazują to krzyżki na

wykresie 7. Jednocześnie trzeba podkreślić, że nie jest to zależność o charakterze deterministycznym – aż 59 najmniejszych gmin osiągnęło maksymalną wartość tego komponentu (100), wyprzedzając tym samym 14 miast powyżej 100 tys. mieszkańców (z wynikiem 75) (wykres 7).



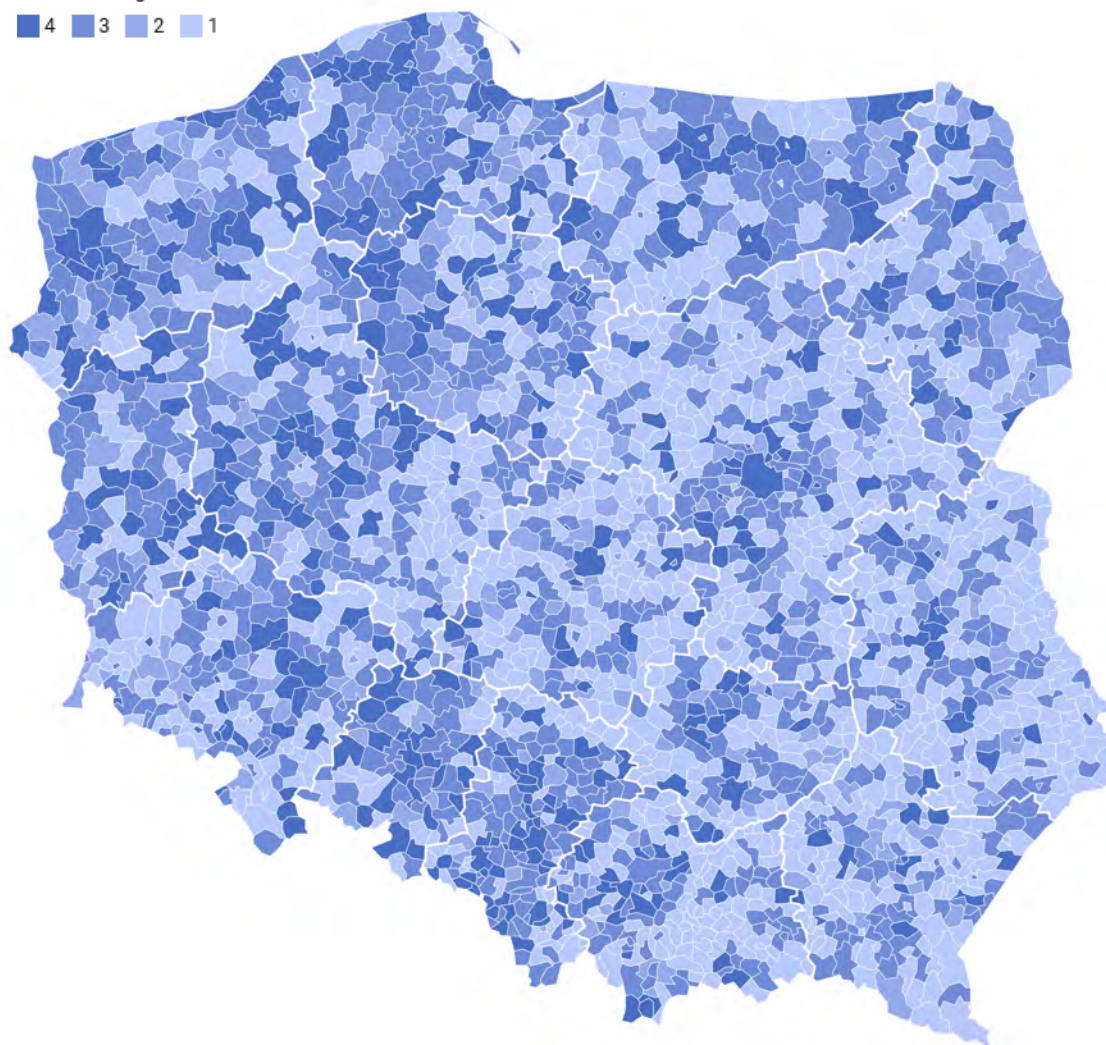
Wykres 6. Rozkład wartości składowej transparentności dla wszystkich gmin



Wykres 7. Wartości składowej transparentności w gminach według wielkości

Indeks – kategorie

4 3 2 1



Mapa 2. Geograficzny rozkład wartości składowej transparentności

Mapa 2 przedstawiająca wartości indeksu w składowej transparentność pokazuje dość wyraźnie,

że większa transparentność cechuje zachodnią i południowo-zachodnią Polskę.



Otwartość na dialog i responsywność

Co mierzymy?

Składowa opisuje otwartość samorządu na mieszkańców i lokalne grupy interesów – zarówno na ich wysłuchiwanie (zmienne dotyczące dyżurów radnych – wskaźnik 2.2; istnienia ciał doradczych – wskaźnik 2.1; przeprowadzania konsultacji społecznych – wskaźnik 2.3), jak i na włączenie ich pomysłów do agendy gminnej (wskaźnik 2.5). Komponent wysłuchania i udzielania głosu

mieszkańcom oraz lokalnym interesariuszom¹⁵ składa się z czterech zmiennych (2.1–2.4 w ramce 2), a responsywność obrazują dwa ostatnie wskaźniki (2.4 i 2.5).

15 Np. organizacjom pozarządowym czy lokalnym przedsiębiorcom.

Ramka 2. Zmienne zastosowane w składowej otwartość i responsywność:

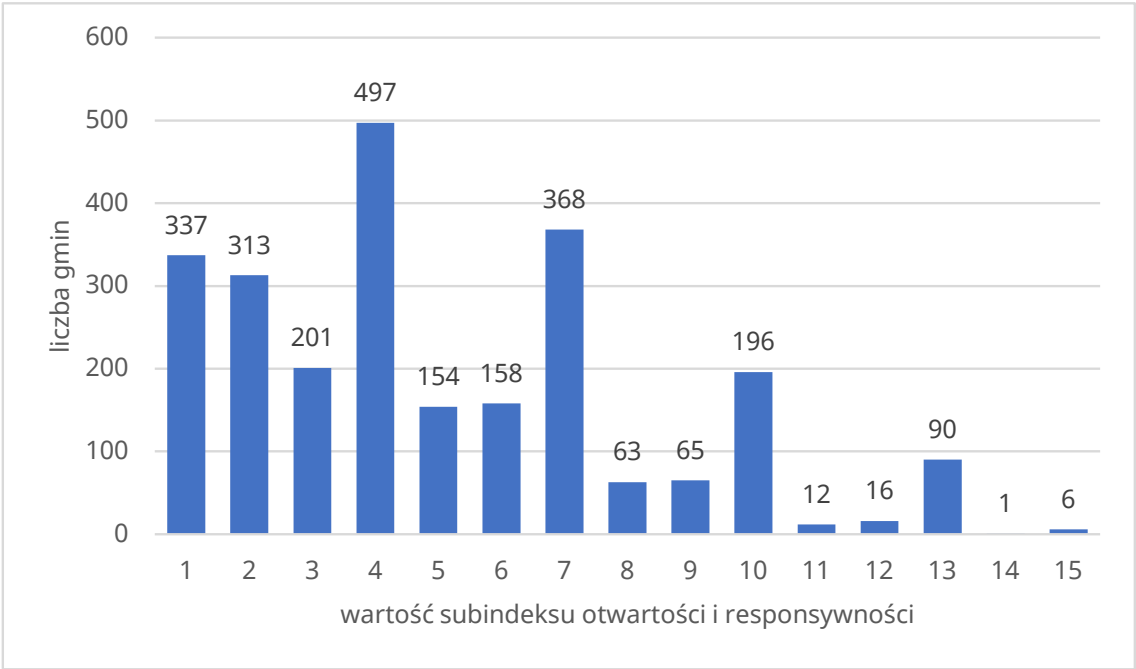
1. Funkcjonowanie nieobowiązkowych ciał doradczych
2. Regularne dyżury radnych dla mieszkańców
3. Przeprowadzenie konsultacji społecznych
4. Przeprowadzenie konsultacji społecznych z inicjatywy jednostek pomocniczych, mieszkańców, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów
5. Przyjęcie uchwały po nieobligatoryjnych konsultacjach społecznych

Podobnie jak w przypadku składowej transparentności, tutaj także wartości zmiennych zostały dobrane tak, by zapewnić optymalne zróżnicowanie gmin. Z tego względu np. spośród danych GUS dotyczących dyżurów radnych

postanowiliśmy uwzględnić pełnienie regularnych dyżurów przez co najmniej niektórych radnych (okazuje się, że bardzo mało gmin spełnia warunek pełnienia dyżurów przez większość bądź wszystkich radnych!).

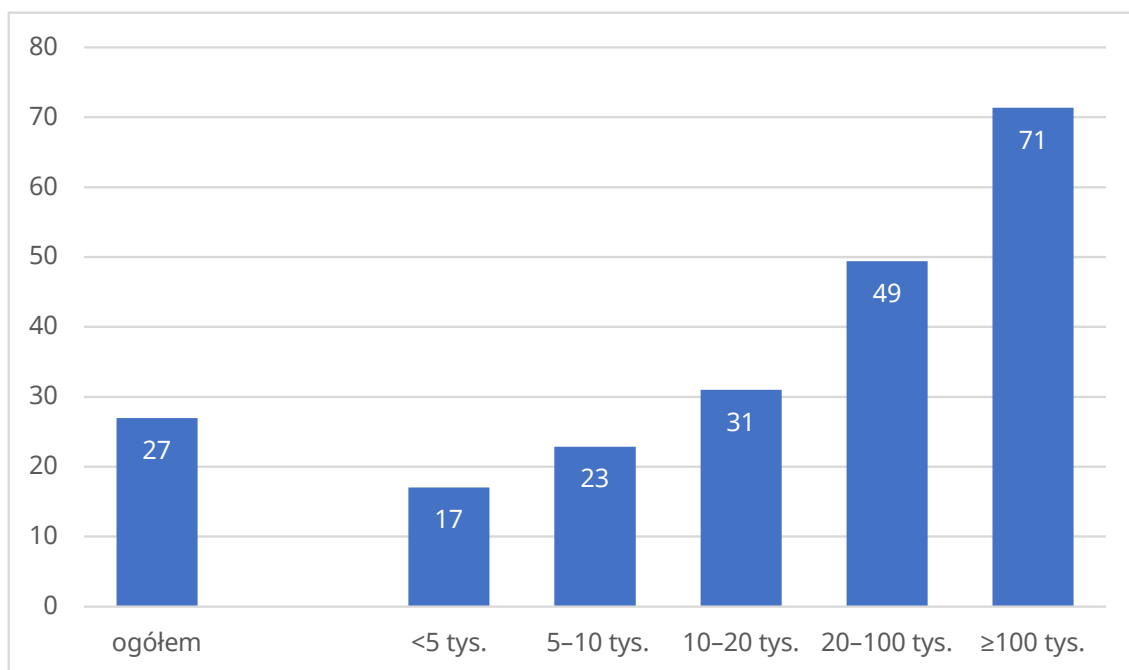
Składowa otwartość i responsywność – analiza ogólna

Średnia wartość tej składowej dla wszystkich gmin wynosi zaledwie 27, przy czym tylko sześć gmin osiągnęło wartość maksymalną, czyli 100 pkt (Warszawa, Wrocław, Toruń, Krosno, Iława, Międzychód), a 337 gmin wartość minimalną (0) (wykres 8).



Wykres 8. Rozkład wartości składowej otwartość i responsywność dla wszystkich gmin

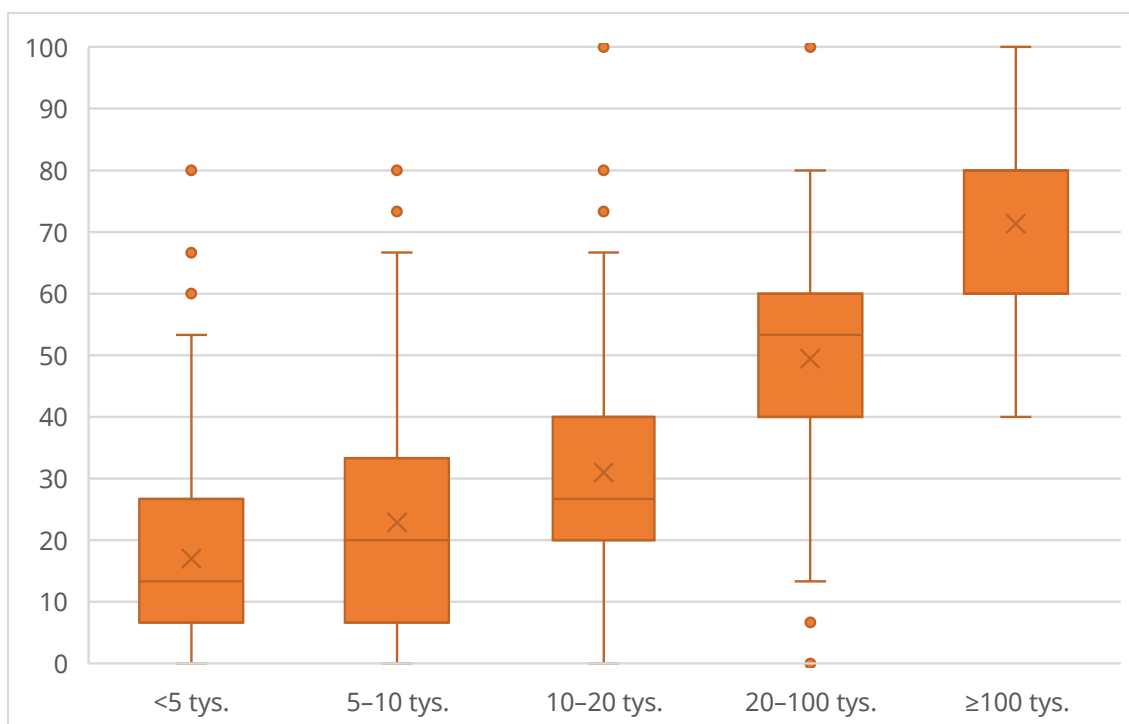
Składowa otwartość i responsywność wykazuje znacznie większą zależność od wielkości gminy (wykres 9), ale jak zauważyliśmy, *en bloc* rzadziej zdarza się w niej wartość maksymalna niż w komponencie transparentność, a średnia dla wszystkich gmin jest dla tego komponentu znacznie niższa niż dla transparentności (o 37 pp).



Wykres 9. Średnia wartość składowej otwartości i responsywności w zależności od wielkości gminy

Wśród miast powyżej 100 tys. mieszkańców tylko trzy osiągnęły wartość maksymalną: Warszawa, Wrocław i Toruń (tuż za nimi z 87 pkt znalazła się Ruda Śląska). Z kolei sześć miast z tej grupy

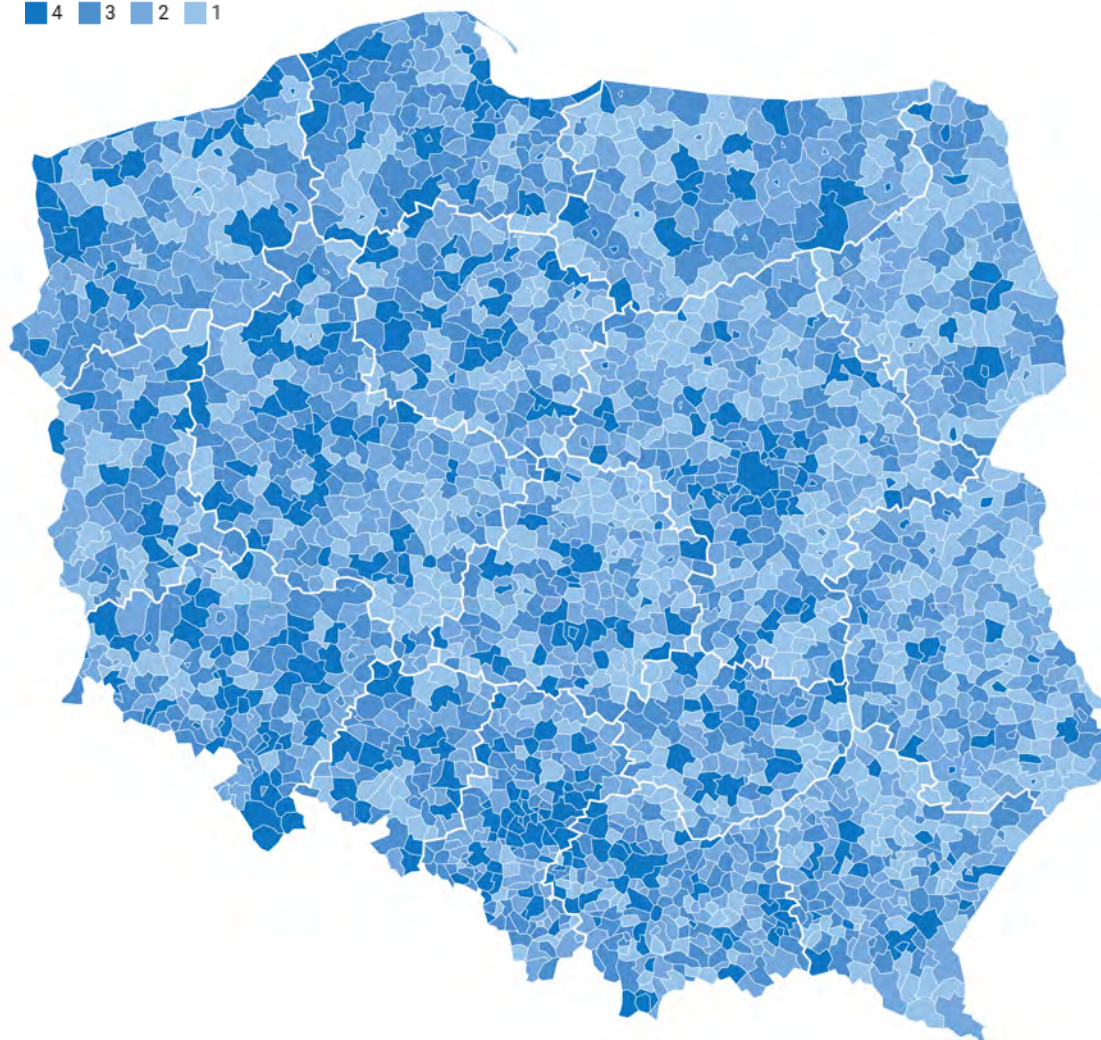
wielkościowej uzyskało wartość poniżej 60, gdy tymczasem drugi najwyższy wynik dla gmin do 5 tys. mieszkańców wyniósł 67 (osiągnęło go Lisewo; pierwszy był Kampinos z wartością 80 pkt).



Wykres 10. Wartości składowej otwartości i responsywności w gminach według wielkości

Indeks – kategorie

4 3 2 1



Mapa 3. Geograficzny rozkład wartości składowej otwartość i responsywność

Gdy przyglądamy się rozkładowi przestrzennemu wartości składowej, możemy zauważyć nieco słabszą sytuację na terenach wschodnich,

a zarazem wyraźnie lepsze wyniki wielkich miast i ich zapleczy funkcjonalnych.



Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców

Co mierzymy?

Składowa opiera się na siedmiu zmiennych (ramka 3), które odzwierciedlają dwa uzupełniające się wymiary dwóch typów partycypacji – publicznej i społecznej¹⁶. Na partycypację publiczną składają się wybór reprezentacji w jednostkach pomocniczych (3.1), proponowanie wydatków ze

środków publicznych (3.2), zgłaszanie projektów uchwał (3.4) oraz sygnalizowanie nieprawidłowości i zgłaszanie postulatów (3.5). Partycypacja społeczna z kolei obejmuje zarówno inicjatywę lokalną (3.3), jak i aktywność w organizacjach pozarządowych (3.6 i 3.7).

16 T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna...*, dz. cyt.

Ramka 3. Zmienne tworzące składową aktywność i upodmiotowienie mieszkańców:

- 3.1. Jednostki pomocnicze z reprezentacją
- 3.2. Wydatki na fundusz sołecki (FS) i budżet obywatelski (BO)
- 3.3. Inicjatywa lokalna
- 3.4. Inicjatywa uchwałodawcza
- 3.5. Komisja rady gminy rozpatruje skargi, wnioski, petycje
- 3.6. Gęstość NGO ogółem
- 3.7. Gęstość nowych NGO

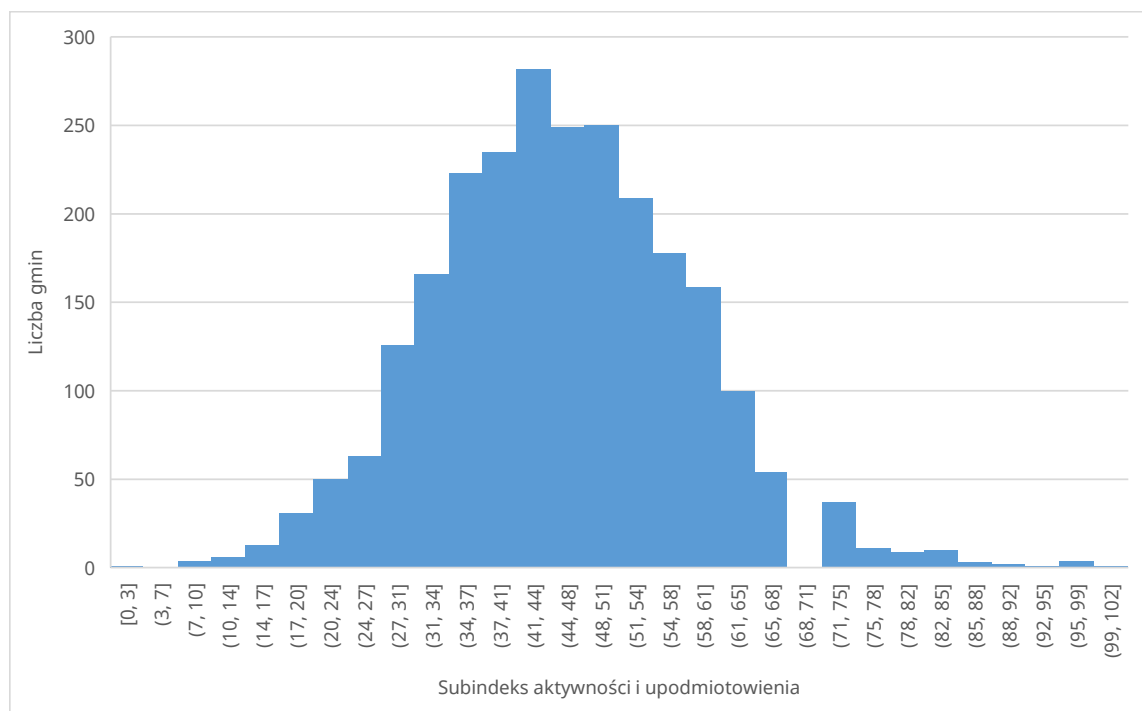
Ze względu na zmienność aktywności obywatelskiej w czasie wskaźniki obliczano w miarę możliwości na podstawie danych z dwóch lat (zob. aneks metodologiczny). Nie było to możliwe dla

informacji na temat reprezentacji w jednostkach pomocniczych, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz skarg, wniosków i petycji. Te informacje GUS zbiera co dwa lata.

Składowa aktywność i upodmiotowienie mieszkańców – analiza ogólna

Składowa indeksu aktywność i upodmiotowienie przyjmuje wartości od 0 do 100 pkt – większość gmin osiąga wyniki średnie lub nieco poniżej

średniej (która wyniosła 46 pkt), a jednostki o bardzo wysokich rezultatach występują rzadko (wykres 11). Wartość maksymalną tej składowej indeksu osiągnęło tylko jedno miasto (Katowice), a kolejne pięć – wartość powyżej 90 pkt (Kraków, Wrocław, Lublin i Szczecin po 96 pkt, a Gliwice 93 pkt).



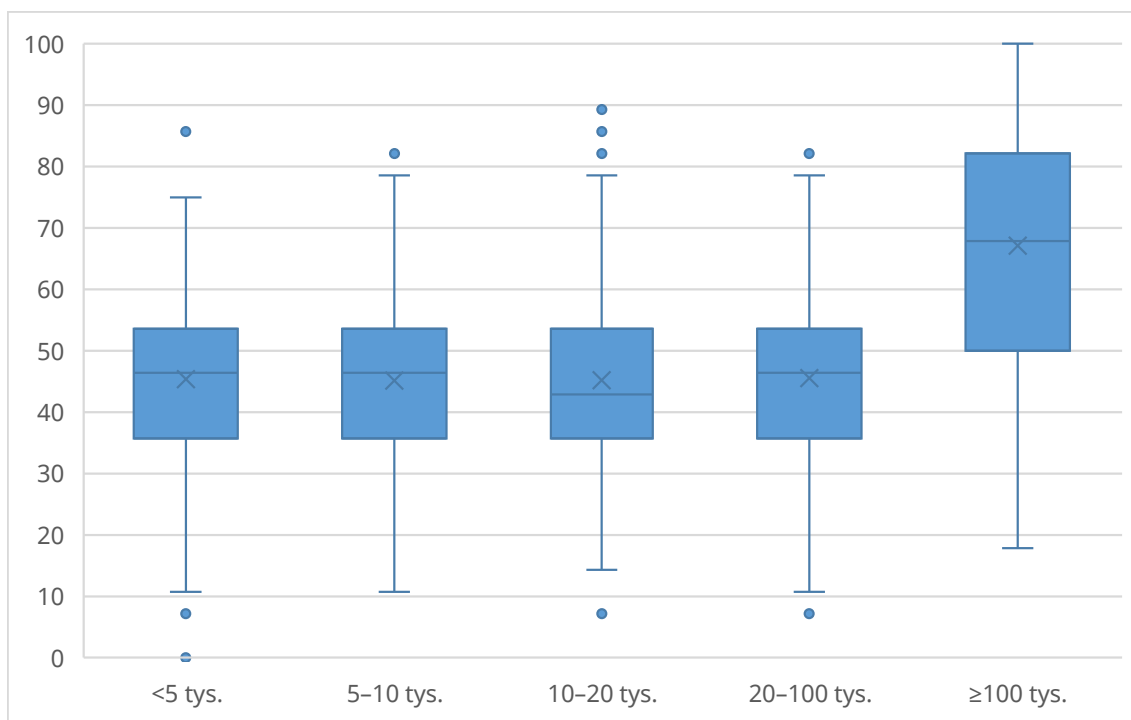
Wykres 11. Rozkład wartości składowej aktywność i upodmiotowienie dla wszystkich gmin

Składowa osiąga zbliżone wartości w gminach małych (razem <20 tys. mieszkańców¹⁷) i średnich (20–100 tys. mieszkańców) – odpowiednio 45,2 i 45,5 pkt (wykres 12). W obu grupach poziom zróżnicowania jest podobny, choć w gminach małych częściej występują wartości skrajne. Oznacza to, że obok gmin o najniższym poziomie upodmiotowienia mieszkańców są w tej grupie również te o najwyższych wynikach, a najlepiej rozwinięte małe i średnie gminy osiągają wyniki powyżej przeciętnych wartości dla gmin dużych.

17 Różnice pomiędzy gminami <5 tys., 5–10 tys. i 10–20 tys. są niewielkie i nie będą szczegółowo omawiane.

Pokazuje to, że **wielkość jednostki nie stanowi bariery dla rozwoju partycypacji w jej wymiarze związanym z aktywnością i upodmiotowieniem mieszkańców.**

Nie zmienia to faktu, że zdecydowanie **najwyższe wartości tej składowej notują gminy duże (powyżej 100 tys. mieszkańców), które uzyskały średnio 67,1 pkt.** To w największych gminach widać najmocniejsze prawdopodobieństwo upowszechnienia narzędzi partycypacyjnych oraz aktywności w ramach organizacji pozarządowych – zarówno nowo powstałych, jak i działających od lat.



Wykres 12. Wartości składowej aktywności i upodmiotowienia w gminach według wielkości

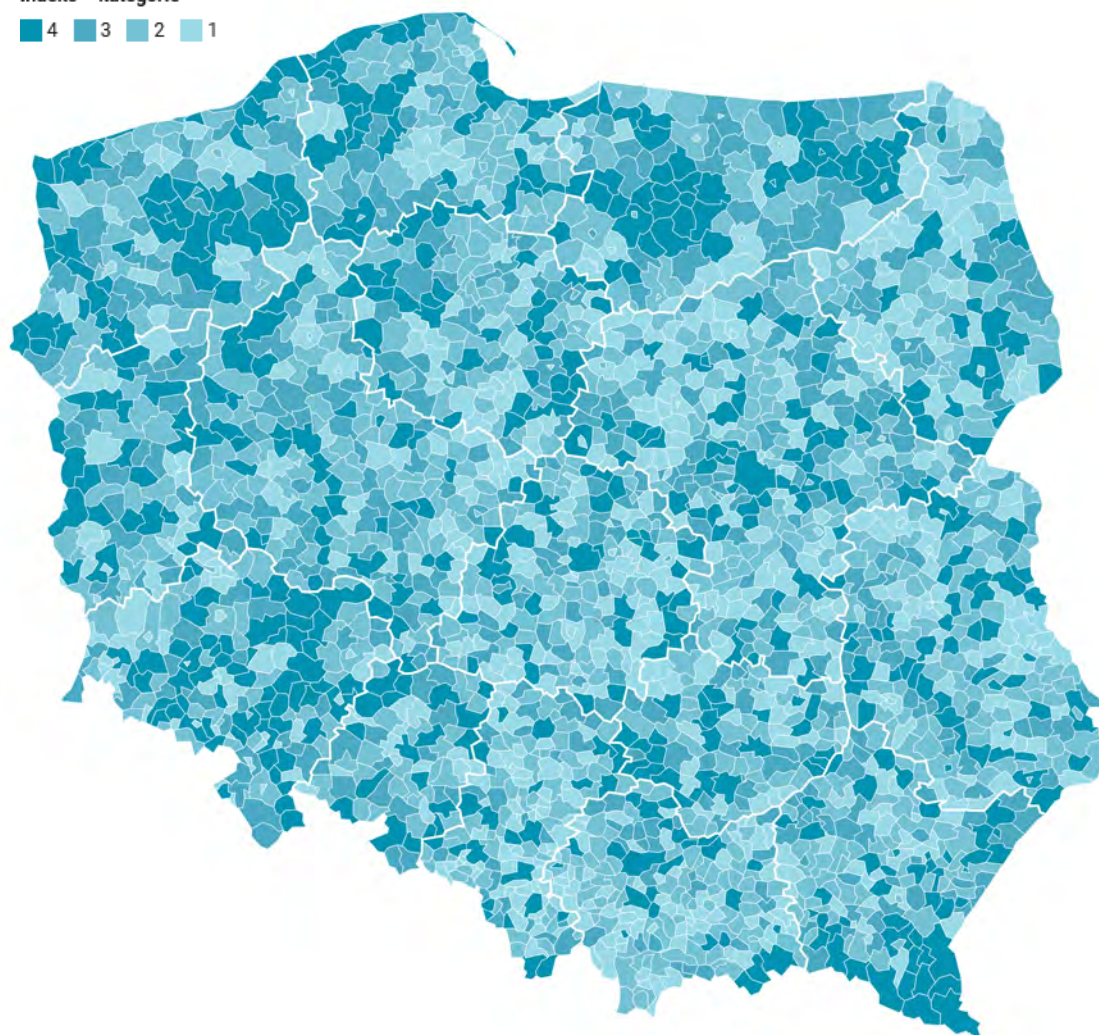
Na średnie wartości uzyskiwane przez poszczególne kategorie gmin wpływa konstrukcja indeksu, który w największym stopniu zależy od trzech wskaźników: wydatków na FS i BO (3.2) oraz gęstości NGO – ogółem i nowych (3.6 i 3.7). Mocne i słabe strony gmin małych oraz średnich w tych obszarach częściowo się równoważą: gminy małe wypadają przeciętnie lepiej pod względem współdecydowania finansowego, natomiast gminy średnie uzyskują wyższe wyniki w zakresie wielkości i dynamiki sektora pozarządowego. Duże gminy osiągają dobre rezultaty w obu wymienionych wymiarach.

Wartość składowej gmin dużych dodatkowo wzmacnia poziom aktywności w ramach

inicjatywy lokalnej (3.3) i uchwałodawczej (3.4). Nie są to często stosowane narzędzia, ale jeśli już gdzieś się je stosuje, to właśnie w gminach dużych. Wskaźnik związany ze skargami, wnioskami i petycjami (3.5) ma mniejsze znaczenie różnicujące. Choć odsetek gmin stosujących dwa lub trzy narzędzia rośnie wraz z wielkością jednostki, także wśród gmin małych i średnich występuje wiele jednostek spełniających to kryterium. W rezultacie zmienna ta wzmacnia wartość składowej, ale nie przesądza o różnicach między poszczególnymi kategoriami gmin.

Indeks – kategorie

4 3 2 1



Mapa 4. Geograficzny rozkład wartości składowej aktywności i upodmiotowienia

Rozkład przestrzenny wartości składowej nie wykazuje wyraźnych tendencji regionalnych – gminy o wysokich wynikach występują we wszystkich województwach. Można jednak zauważyć lokalne skupiska samorządów wyróżniających się na tle innych. Występują one m.in. w rejonie

Olsztyna, na północ i południe od Wrocławia, a także w mniej zaludnionych obszarach, takich jak okolice Drawskiego Parku Krajobrazowego na Pomorzu Zachodnim, gminy na terenie Bieszczadów w województwie podkarpackim czy Mazur w województwie podlaskim (mapa 4).



Podsumowanie

Wszystkie przedstawione zestawienia nasuwają szereg wniosków na temat transparentności i otwartości samorządu oraz zaangażowania obywateli, w szczególności w bieżącą działalność gminy. Wyraźnie inaczej wyglądają te składowe indeksy, które są zależne od urzędowych procedur, oraz te w jakiejś części uzależnione od oddolnej aktywności mieszkańców – ta ostatnia mniej odbiega od ogólnych wzorów, natomiast transparentność i otwartość samorządu mogą się różnić w większym stopniu nawet w sąsiadujących gminach. Jeśli chodzi o urzędowe procedury, to chociaż wśród różnych wskaźników uwzględniliśmy też obowiązkowe narzędzia (np. udostępnianie nagrań z sesji czy inicjatywę lokalną wymagającą przyjęcia obowiązkowej uchwały przez radę gminy), to **sama obligatoryjność w tym zakresie nie gwarantowała stosowania tych narzędzi. Widać, że sam obowiązek prawny nie wystarczy, by zwiększać dostęp do wiedzy i możliwości działania mieszkańców.**

Sformalizowanie kontaktów samorząd–mieszkańcy rośnie wraz z wielkością jednostki, co nie jest niczym zaskakującym, jeśli uwzględni się wielkość organizacji i złożoność problemów. Takie zróżnicowanie to jednak tylko część wyjaśnienia. **Niezależnie od wielkości gminy są samorządy, które dane działania podejmują, i takie, które ich zaniechują.**

Nie znaczy to jednak, że nie da się dostrzec pewnych wzorów – w szczególności widać to na przykładzie aktywności i upodmiotowienia. **Wydatki na fundusze sołeckie i budżety obywatelskie są mocną stroną najmniejszych gmin. W gminach średnich taka silna strona to wielkość i dynamika sektora pozarządowego. Wyższa pozycja dużych gmin bierze się stąd, że są one mocne w obu tych charakterystykach.**

Transparentność i otwartość są od siebie wyraźnie współzależne. Łączy je też słabsza

zależność od uniwersalnych sił społecznych – wykształcenia mieszkańców czy zamożności. Można zaryzykować hipotezę, która wymaga jednak pogłębionych badań, że **samorząd od strony urzędniczej jest wyraźnie mniej podatny na ogólne siły społeczne, bardziej natomiast zależy od indywidualnych wyobrażeń i standardów osób, które decydują o jego działaniu. Tym ważniejsze wydają się zatem porównania międzygminne, które mogą inspirować i być motywacją do doskonalenia na tym polu. Są one także zachętą do pogłębionych analiz, które pozwoliłyby ocenić jakość poszczególnych praktyk i zidentyfikować sprzyjające im mechanizmy.**

Komunikacja pomiędzy mieszkańcami a samorządem jest zjawiskiem złożonym i odbywa się na trzech polach – debaty poprzedzającej podejmowane decyzje, wdrażania już podjętych decyzji oraz weryfikacji tych wdrożonych¹⁸. Nie dla wszystkich obywateli czy samorządowców każde z tych pól jest tak samo ważne. Lecz nawet jeśli jedno z nich przykuwa większą uwagę kluczowych osób, nie znaczy to wcale, że pozostałe powinny być zaniedbane.

Walorem naszego indeksu jest pokazanie, jak każda z gmin radzi sobie na poszczególnych polach. Dzięki temu można dostrzec, jakie są jej największe rezerwy, jeśli chodzi o doskonalenie społecznej partycypacji. Mamy nadzieję, że dzięki temu będziemy mogli przyczynić się do mocniejszego zaangażowania samorządowców i obywateli we wzajemne kontakty – większą transparentność, otwartość i aktywność.

18 Zob. J. Flis, *Samorządowe public relations*, WUJ 2007, s. 145–156.

Aneks 1

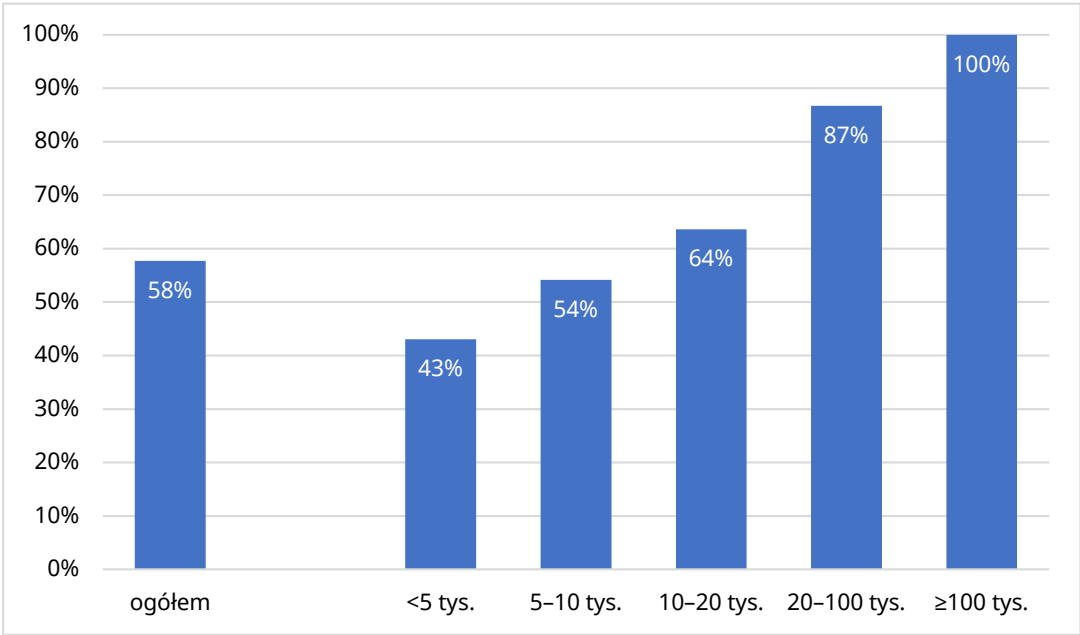
Omówienie poszczególnych zmiennych tworzących składowe indeksu

Zmienne tworzące składową transparentność

Udostępnianie do publicznej wiadomości projektów uchwał rady gminy

Udostępnianie do publicznej wiadomości projektów uchwał rady gminy stanowi przykład działania, w ramach którego samorząd informuje mieszkańców o swoich planach jeszcze przed ich formalnym przyjęciem. O ile publikacja uchwał już podjętych jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, o tyle **udostępnianie projektów uchwał – choć stanowi dobrą praktykę i narzędzie zwiększające przejrzystość działania władz lokalnych – nie należy do działań obligatoryjnych.**

Z danych wynika, że publikowanie projektów uchwał nie jest powszechną praktyką – aż w 42% gmin procedury tej się nie realizuje, przy czym dotyczy to przede wszystkim gmin małych. Silną zależność między wielkością gminy a stosowaniem tej praktyki przedstawia wykres 13. Warto zastanowić się, czy udostępnianie projektów uchwał rzeczywiście wymaga tak znacznych nakładów kadrowych lub organizacyjnych, że – jak pokazują dane – jest rozwiązaniem trudnym do wdrożenia w gminach liczących poniżej 10 tys. mieszkańców, a także nie w pełni oczywistym dla jednostek większych. Powszechność tej praktyki obserwuje się wyłącznie w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców.



Wykres 13. Udział gmin w grupie o danej wielkości, które udostępniają projekty uchwał rady gminy w BIP lub na stronie www (wskaźnik 1.1, N=2477)

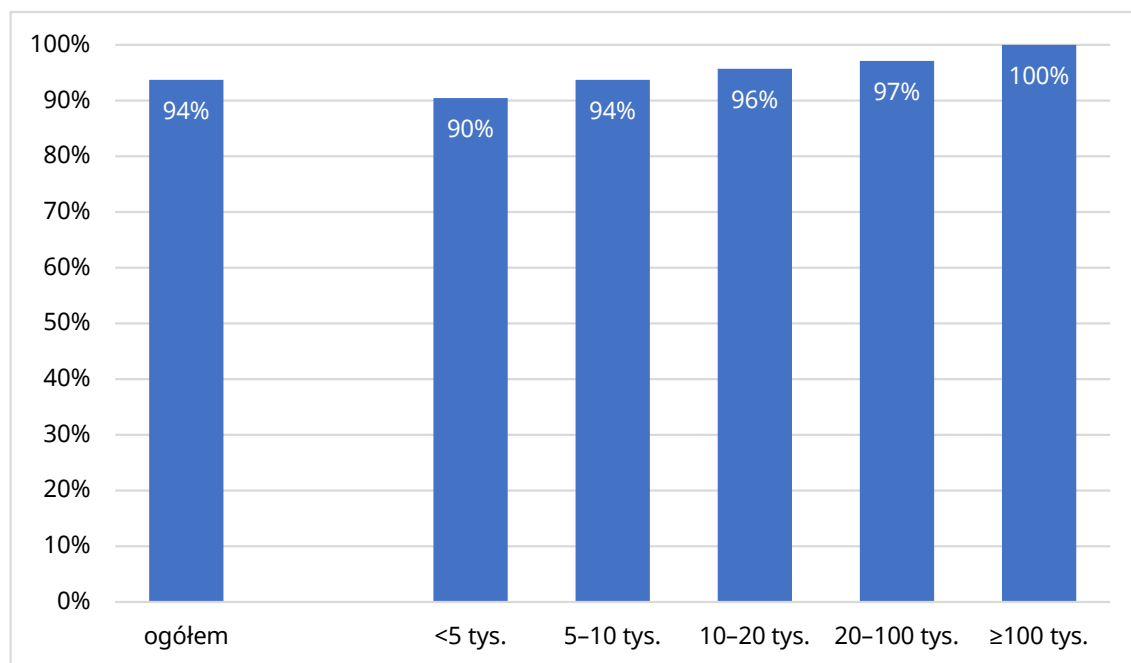


Udostępnianie do publicznej wiadomości elektronicznego zapisu z posiedzeń rad gminy

Obowiązek transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań sesji rady gminy został wprowadzony *Ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 roku* (art. 20 ust. 1b). Przepis ten zobowiązuje gminy nie tylko do zapewnienia **bezpośredniej transmisji obrad rady** (tj. w czasie rzeczywistym), lecz także do **udostępnienia nagrań** umożliwiających ich późniejsze odtworzenie w dowolnym terminie. Celem tego rozwiązania są **zwiększenie jawności działań organów jednostek samorządu terytorialnego oraz pełniejsza realizacja konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej**¹⁹.

Z uwagi na obligatoryjny charakter tego obowiązku przyjęto, że 1 pkt przyznawany jest wyłącznie w przypadku, gdy gmina udostępnia nagrania ze wszystkich posiedzeń rady. Przyjęcie łagodniejszego kryterium (np. „udostępnianie nagrań z większości posiedzeń”) nie różnicowałoby badanej populacji, a ponadto mogłoby prowadzić do nagradzania nieprzestrzegania przepisów prawa. Z analizy wynika, że **udostępnianie nagrań z posiedzeń rady gminy jest praktyką powszechną, choć – co zaskakujące – niecałkowicie uniwersalną.** Około 6% gmin nie wywiązuje się z tego obowiązku ustawowego, przy czym w grupie najmniejszych jednostek (do 5 tys. mieszkańców) odsetek ten wzrasta do 10% (zob. wykres 14).

19 A. Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku* [raport], Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/A.Dabrowska_Narzedzia.partycypacji.lokalnej.w.Polsce.w.2023.rok_raport.pdf.



Wykres 14. Udział gmin w grupie o danej wielkości gmin, które udostępniają do publicznej wiadomości elektroniczny zapis ze wszystkich posiedzeń rad gminy w BIP lub na stronie www (wskaźnik 1.2, N=2477)

Gmina informuje o konsultacjach społecznych z wykorzystaniem różnych kanałów komunikacji

Konsultacje społeczne są jednym z najbardziej rozpowszechnionych, a jednocześnie najmocniej zróżnicowanych narzędzi partycypacji publicznej²⁰. Brak jednej podstawy prawnej regulującej zasady prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami powoduje, że formy i efekty konsultacji znacznie się pomiędzy poszczególnymi gminami różnią²¹, ponieważ gminy same starają się kształtować najodpowiedniejsze dla ich lokalnych uwarunkowań standardy.

Pierwszym krokiem do udanych konsultacji społecznych jest dotarcie z informacją o nich do potencjalnych zainteresowanych. Dlatego w ramach składowej **transparentności** analizie poddaliśmy **fakt informowania o konsultacjach społecznych**, ze szczególnym uwzględnieniem **różnorodności wykorzystywanych kanałów komunikacji**. Istotą transparentności nie jest samo udostępnienie informacji, lecz zapewnienie, by odbiorcy mogli do niej w prosty sposób dotrzeć. Z tego względu weryfikowano, czy informacja o konsultacjach społecznych była przekazywana nie tylko za pośrednictwem klasycznego kanału, jakim jest Biuletyn Informacji Publicznej i/lub strona internetowa urzędu, ale także na co najmniej jeden z dodatkowych sposobów, takich jak:

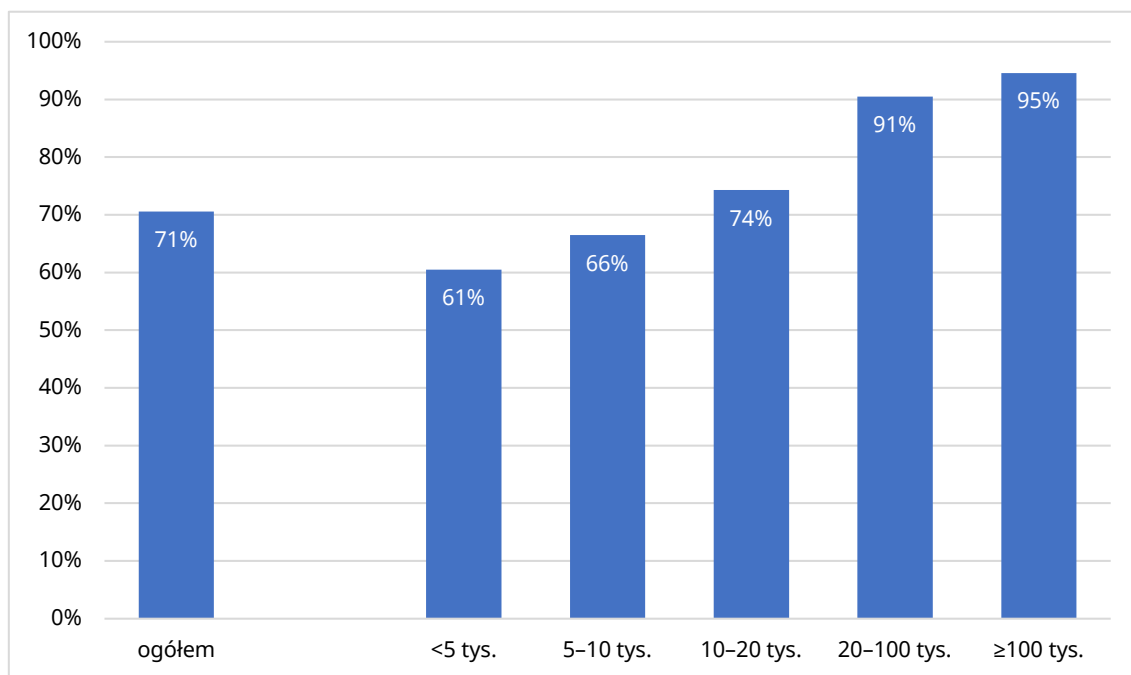
- publikacja informacji w mediach społecznościowych,
- publikacja w mediach wydawanych przez gminę,
- ogłoszenia w mediach komercyjnych,
- komunikaty w formie plakatów, afiszy lub ulotek,
- inne formy informowania.

Wskaźnik przyjmuje wartość 0 lub 1. Warto podkreślić, że sposób informowania o konsultacjach jest często wynikiem przepisów uchwały regulującej tę procedurę w danej gminie. Niemniej jednak, nawet jeśli brak informacji wynika z przyjętych rozwiązań formalnych, z perspektywy jawności i otwartości zarządzania lokalnego stanowi to zjawisko negatywne. W przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji społecznych wskaźnik przyjmuje wartość 0.

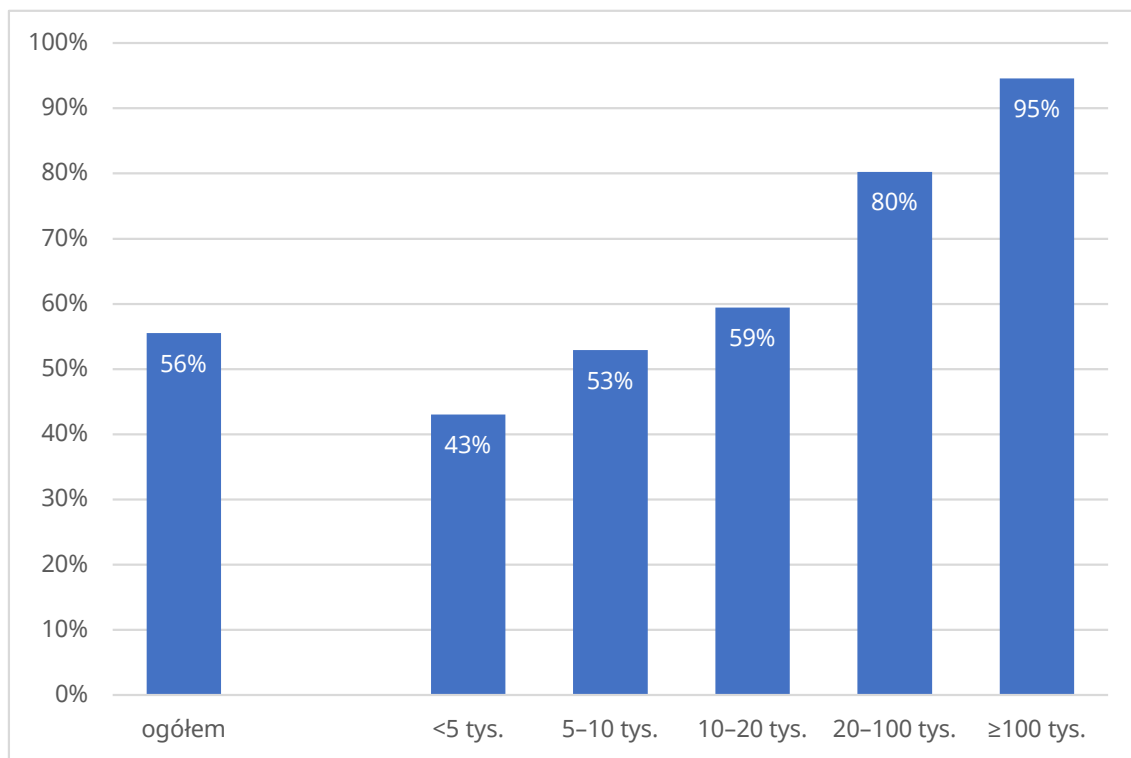
W 2022 roku **co piąta gmina nie przeprowadziła żadnych konsultacji społecznych**. Spośród **1949 gmin**, które zorganizowały przynajmniej jedno konsultacje, **1375 jednostek (71%)** poinformowało o nich **co najmniej dwoma różnymi kanałami komunikacji**. Zmienna ta wykazuje **silną zależność od wielkości gminy** (zob. wykres 15), co ponownie rodzi pytania o **zakres zasobów organizacyjnych i komunikacyjnych** niezbędnych do prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej w mniejszych samorządach.

²⁰ Tamże.

²¹ E. Zielińska, D. Kraszewski, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2019, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/narzedzia-partycypacji-lokalnej-w-polsce-w-latach-2014-2017.pdf>.



Wykres 15. Udział gmin w grupie o danej wielkości, które miały doświadczenie konsultacji w 2022 roku i poinformowały o procesie z wykorzystaniem co najmniej dwóch różnych kanałów komunikacji (wskaźnik 1.3, N=1949)



Wykres 16. Udział gmin w grupie o danej wielkości, które poinformowały o procesie z wykorzystaniem co najmniej dwóch różnych kanałów komunikacji (wskaźnik 1.3, N=2477)

• **Uwaga:** W przypadku nieprzeprowadzenia konsultacji społecznych wskaźnik przyjmuje wartość 0.

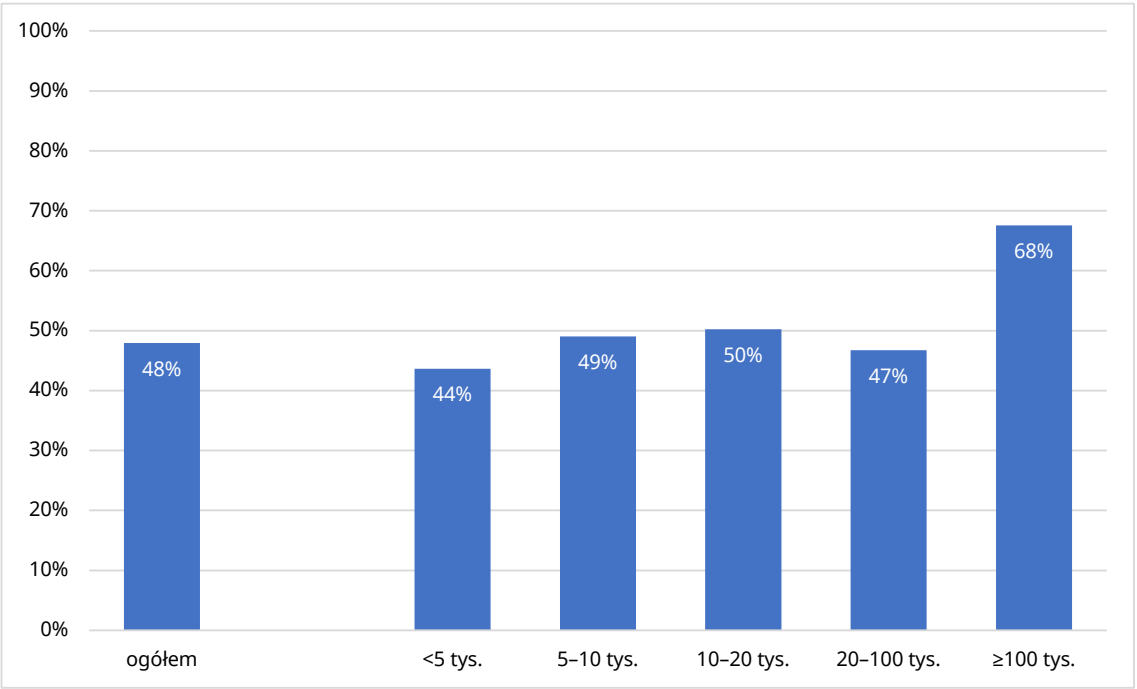
Gmina publikuje raporty z przebiegu konsultacji społecznych

Integralną częścią konsultacji, mającą istotny wpływ na postrzeganą wiarygodność organizatora i transparentność procesu komunikacyjnego, jest sporządzenie **raportu podsumowującego**. Raport powinien zawierać najważniejsze informacje o przebiegu konsultacji, uczestnikach, rodzaju zgłoszonych uwag i propozycji oraz informację o ich przyjęciu bądź odrzuceniu.

Raporty ze wszystkich przeprowadzonych konsultacji opublikowały tylko 934 gminy, czyli niespełna

połowa z tych, w których konsultacje się odbyły. W zasadzie nie obserwuje się różnic między gminami w zależności od liczby mieszkańców, z wyjątkiem gmin największych (powyżej 100 tys. mieszkańców), które okazują się najbardziej sumienne.

Co istotne, gminy, które nie prowadziły w badanym roku żadnych konsultacji, otrzymują 0 pkt w kryterium 1.3, ale kryterium 1.4 nie jest już w ogóle wliczane do wartości ich indeksu, by uniknąć „podwójnego karania” za nieodbycie konsultacji.



Wykres 17. Udział gmin w grupie o danej wielkości, które miały doświadczenie co najmniej jednego procesu konsultacyjnego w 2022 roku i opublikowały raporty z przebiegu wszystkich przeprowadzonych konsultacji społecznych (wskaźnik 1.4, N=1949)

Wskaźniki zastosowane w składowej transparentności wykazują słabe wzajemne powiązanie (maksymalny współczynnik korelacji to 0,107). Najsilniejszą i jednocześnie najciekawszą dla nas zależnością jest pozytywny związek między udostępnianiem projektów uchwał a informowaniem o konsultacjach społecznych

(współczynnik korelacji nieco powyżej 0,1). **Oznacza to, że gminy dbające o udostępnienie projektów uchwał troszczą się także o informowanie o przeprowadzaniu konsultacji.** Podobny (tylko słabszy) kierunek zależności obserwujemy dla wszystkich czterech wskaźników, co pozwala twierdzić, że **transparentność w jednym aspekcie przekłada się na transparentność w innych działaniach.**



Tabela 2. Współzależności między wskaźnikami tworzącymi składową transparentności (korelacje Pearsona, N = 2477)

Wskaźnik	1.1	1.2	1.3	1.4
1.1. Udostępnianie projektów uchwał	–	0,054	0,107	0,060
1.2. Udostępnianie zapisów posiedzeń		–	0,015	0,049
1.3. Informowanie o konsultacjach			–	0,005
1.4. Raporty z konsultacji				–

- **Uwaga:** W tabeli przedstawiono współczynniki korelacji Pearsona (r) między wskaźnikami wchodzącymi w skład komponentu transparentności. Analizą objęto 2477 gmin, z wyjątkiem zmiennej 1.4 (raporty z konsultacji), dla której liczba obserwacji wynosi 1949.

Zmienne tworzące składową otwartość i responsywność

Istnienie w gminie przynajmniej jednego nieobowiązkowego ciała doradczego

Przede wszystkim sprawdzamy, czy w gminie funkcjonują ciała doradcze, które zapewniają różnym grupom społecznym instytucjonalne kanały dojścia do struktur lokalnego zarządzania (wskaźnik 2.1). Przyświeca nam założenie, że takie rady stanowią przestrzeń dialogu lokalnego, a ich większa liczba jest dowodem na większą otwartość i responsywność. Pomijamy przy tym kwestię, z czyjej inicjatywy powołano dane ciało, podobnie jak (niestety) nie wiemy, co realnie dzieje się w tych gminach. Pamiętając o tym, że powołanie rady zależy od wystąpienia różnych czynników lokalnych, traktujemy działanie takich ciał jako ogólny wskaźnik otwartości na głosy różnych grup lokalnych. Skupiliśmy się na radach, których powołanie ustawodawca pozostawił (przynajmniej w pewnym zakresie²²) w gestii gminy. W efekcie uwzględniono osiem takich ciał:

- rada działalności pożytku publicznego;
- rada ds. osób z niepełnosprawnościami;
- rada ds. sportu;
- rada ds. oświaty i edukacji;
- gminna rada seniorów;
- młodzieżowa rada gminy;
- rada ds. rodziny;
- rada ds. rynku pracy lub zatrudnienia;
- inne ciało konsultacyjne powołane przez gminę.

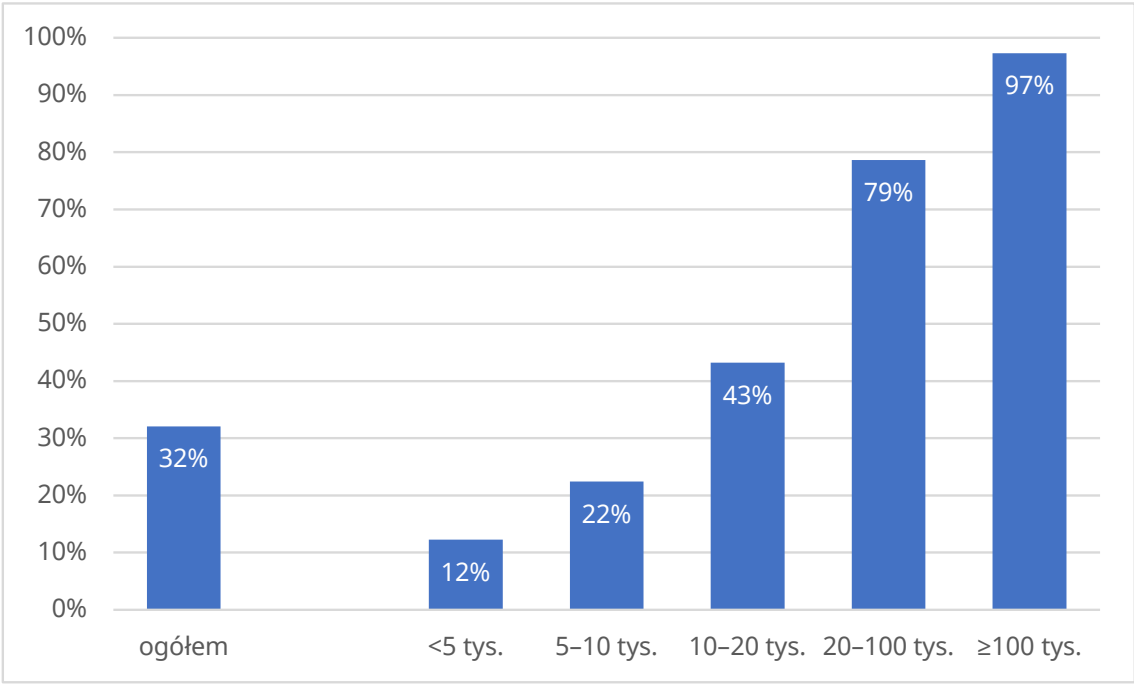
W ten sposób określiliśmy **niewymuszoną otwartość gminy** na współpracę i dialog z różnymi grupami społecznymi. Za przejaw tej otwartości uznaliśmy istnienie **w gminie co najmniej jednego lokalnie powołanego ciała doradczego** (poza takimi, które z uwagi na przepisy istnieją we wszystkich gminach). Tak zdefiniowany warunek spełnia **32% gmin**.

Zależność wskaźnika od **wielkości gminy** (wykres 18) jest w tym przypadku całkowicie zrozumiała – chodzi zarówno o zasoby organizacyjne potrzebne do włączenia pracy ciała w działania urzędu, jak i o odpowiedni potencjał społeczny sprzyjający tworzeniu takich rad. Najwięcej tego rodzaju ciał funkcjonuje w Bielsku-Białej i Gliwicach (po 8). Z kolei 16 gmin powołało siedem ciał doradczych (w tym m.st. Warszawa), a od czterech do

22 Np. powołanie społecznej rady do spraw osób niepełnosprawnych w powiatach i miastach na prawach powiatu jest obligatoryjne (art. 44b. 1. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*).

sześciu rad powołano w 70 gminach. **Prawie 1/3 gmin, które powołały jakiekolwiek ciało, ma ich od dwóch do trzech (256 gmin), natomiast 451 gmin (czyli 57% spośród tych, które powołały jakiekolwiek ciało) – ma tylko jedno takie ciało.** Wśród 88 gmin, które mają

cztery bądź więcej ciał doradczych, są tylko dwa samorządy poniżej 10 tys. mieszkańców (Bircza i Orzysz), podczas gdy aż 35% tej grupy stanowią miasta powyżej 100 tys. mieszkańców.



Wykres 18. Odsetek gmin z przynajmniej jednym ciałem doradczym powołanym lokalnie (z wyłączeniem takich, które z uwagi na przepisy istnieją we wszystkich gminach) według wielkości gminy (wskaźnik 2.1, N=2477)

Pełnienie dyżurów przez radnych

Zmienna 2.2 odnosi się do jednej z najbardziej podstawowych cech funkcjonowania demokracji lokalnej – dyżurów radnych. **Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym radni mają obowiązek utrzymywać stały kontakt z mieszkańcami.** Dyżury są tylko jedną z możliwych form realizacji tego zadania, jednak przyglądamy się im zarówno ze względu na dostępność danych, jak i na ich podstawowy, inkluzywny charakter, który umożliwia kontakt każdemu zainteresowanemu mieszkańcowi.

Wydawać by się mogło, że to wskaźnik oczywisty, niewymagający znaczących nakładów kadrowych ani

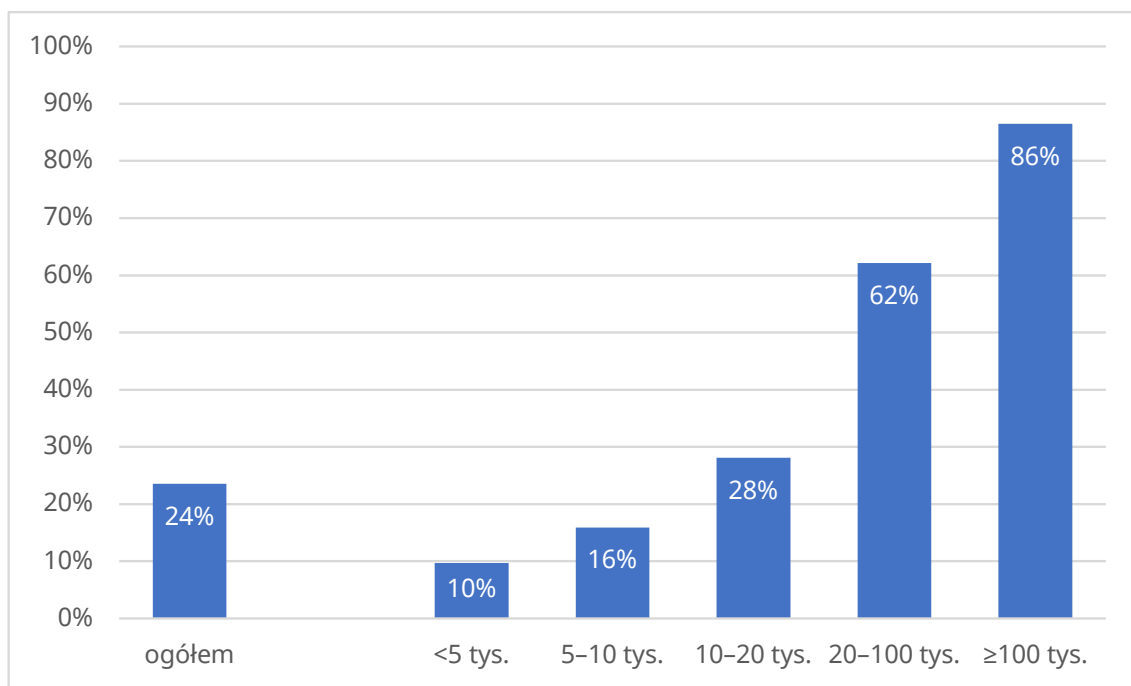
finansowych. Tymczasem, mimo przyjęcia **mało rygorystycznego kryterium** (punkt otrzymywały gminy, w których regularne dyżury pełni przynajmniej część radnych), **jedynie 23,6% samorządów (584 gminy)** spełniło to założenie.

Jak pokazuje wykres 10, dyżury radnych są szczególnie **rzadkie w małych gminach**. Wydaje się jednak, że przyczyna tego zjawiska nie tkwi w ograniczonych zasobach, lecz raczej w **odmiennym wzorcu kontaktu i zarządzania w mniejszych społecznościach**. Można przypuszczać, że w takich gminach relacje między radnymi a mieszkańcami mają charakter bezpośredni i mniej sformalizowany, co sprawia, że funkcja dyżurów realizowana jest w sposób nieoficjalny, poza formalnym



harmonogramem. Mimo wyraźnego związku tej zmiennej z wielkością gminy 69 gmin najmniejszych (do 5 tys. mieszkańców) spełniło wymóg regularnych dyżurów pełnionych przez przynajmniej część radnych, co nie

udało się aż pięciu miastom mającym powyżej 100 tys. mieszkańców. Widzimy zatem, że ten pozorny determinizm wielkościowy można przezwyciężyć.



Wykres 19. Odsetek gmin, w których regularne dyżury dla mieszkańców pełnią co najmniej niektórzy radni; według wielkości gminy (wskaźnik 2.2, N=2477)

Przeprowadzanie konsultacji społecznych

W ramach składowej otwartości przyjrzelśmy się bliżej organizacji konsultacji społecznych, którym przypisuje się wiele istotnych funkcji – m.in. edukacyjną, integracyjną, racjonalizującą działania władzy, zwiększającą zadowolenie mieszkańców, pozwalającą rozwiązywać konflikty społeczne na wczesnym etapie oraz wspierającą skuteczną komunikację i promocję działań samorządu²³. W literaturze podkreśla się również, że **celem konsultacji jest sam proces, a nie jego rezultat**,

dlatego nie powinny być one mylone z informowaniem czy badaniem opinii²⁴.

Wskaźnik 2.3 różnicuje gminy ze względu na to, czy w danym roku w ogóle przeprowadzono **procesy konsultacyjne oraz ile ich było**. W zależności od liczby konsultacji indeks przyjmował następujące wartości:

- 0 – brak konsultacji;
- 0,333 – liczba konsultacji: 1;
- 0,666 – liczba konsultacji: 2;
- 1 – liczba konsultacji: 3 lub więcej.

23 R. Włoch, A. Urbanik, *Co to są konsultacje społeczne?*, [w:] G. Wójkowski (opr.), *Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*, s. 10–15, Katowice 2010, http://www.bonafides.pl/home/images/raport_konsultacje_spol_katowice.pdf.

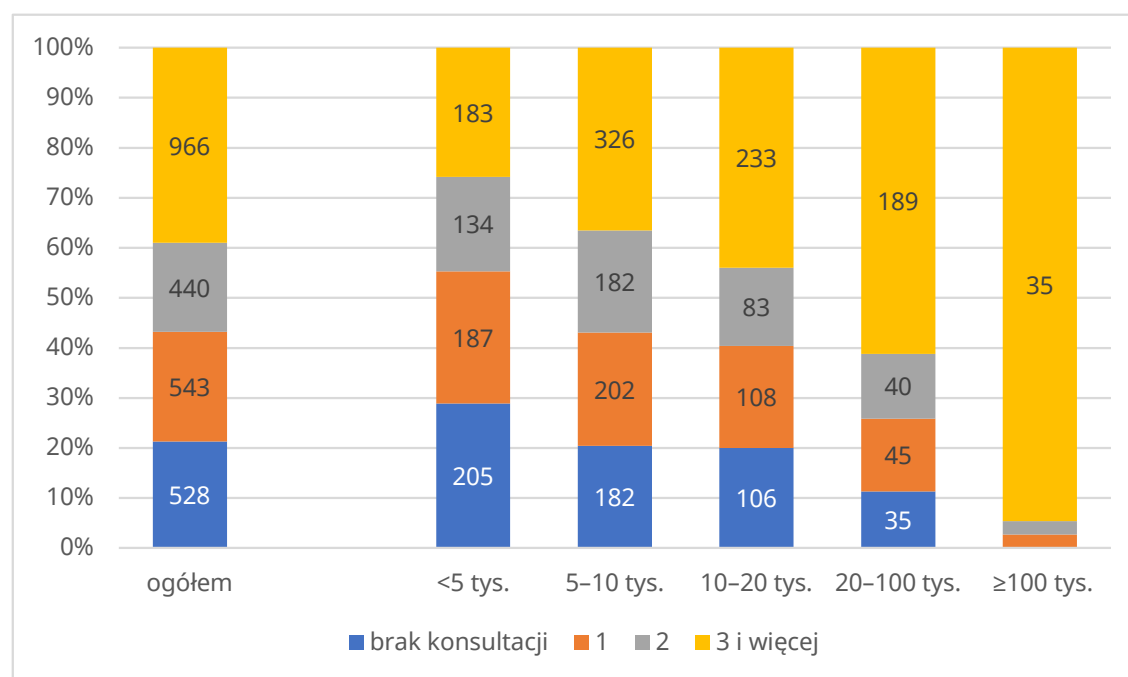
24 S. Kubas, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio K – Politologia, 2014, nr 21 (2), https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_17951_k_2014_21_2_169.

Procedura konsultacji społecznych jest już dobrze osadzona w polskim prawie i praktyce – ustawa o samorządzie gminnym nakłada na gminy obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego (tam, gdzie powstały) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej. W praktyce trudno więc wyobrazić sobie sprawnie funkcjonującą gminę, która przez cały rok nie stanęła w obliczu takiej konieczności.

Tymczasem w 2022 roku 528 gmin (około 20%) nie przeprowadziło żadnych konsultacji społecznych. Wśród nich dominowały jednostki najmniejsze – 40% to gminy do 5 tys. mieszkańców, a kolejne 35% – gminy liczące od 5 do 10 tys. mieszkańców. Co istotne, brak konsultacji odnotowano również

w 35 gminach średnich, liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców. **Przynajmniej jeden proces konsultacyjny zrealizowało 1949 gmin**, z tego w połowie przypadków (N=966) był to proces o charakterze powszedniej (a nie okazjonalnie stosowanej) procedury (w ciągu roku doszło do trzech lub więcej konsultacji). **W 543 gminach przeprowadzono tylko jeden proces, a w 440 – dwa.**

Wykres 20 przedstawia lekką skośność, czyli pozytywną zależność od wielkości samorządu, co nie dziwiłoby, gdyby nie **przyjęty bardzo niski próg – minimum jednego przeprowadzonego w ciągu roku procesu**. Dane sugerują jednak, że **nawet tak skromny standard stanowi wyzwanie dla znacznej części gmin poniżej 20 tys. mieszkańców.**



Wykres 20. Procesy konsultacji społecznych w gminach według wielkości gminy (wskaźnik 2.3, N=2477)

Przeprowadzanie konsultacji społecznych z inicjatywy podmiotów zewnętrznych wobec urzędu gminy

Dla pogłębienia analiz dotyczących konsultacji społecznych przyjrzelśmy się również procesom inicjowanym przez podmioty zewnętrzne wobec urzędu gminy. **Jako inicjatorów uwzględniono jednostki pomocnicze,**

mieszkańców oraz organizacje pozarządowe. Wskaźnik 2.4 ma na celu identyfikację sytuacji, w których konsultacje społeczne stają się **narzędziem aktywności lokalnych grup interesów**, a nie wyłącznie instrumentem stosowanym przez władze samorządowe.

Przeprowadzenie konsultacji z inicjatywy podmiotów zewnętrznych wobec urzędu gminy stanowi nie tylko przejaw otwartości władz lokalnych na dialog

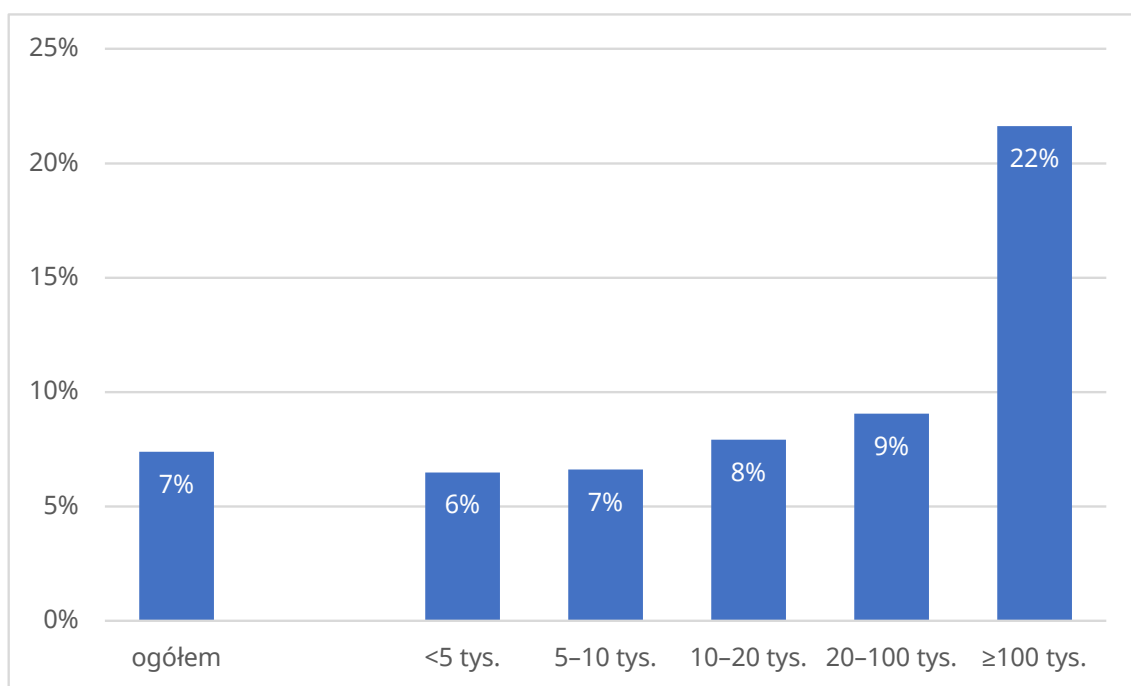


(oraz – w przypadku jednostek pomocniczych – na decentralizację), ale także dowód ich responsywności – zdolności do reagowania na potrzeby i inicjatywy zgłaszane oddolnie przez lokalnych interesariuszy.

Takie konsultacje odbyły się tylko w 183 gminach. To dość niepokojące zjawisko, choć jego interpretacja nie jest jednoznaczna. W pierwszej chwili wydawać by się mogło, że wobec tych danych konsultacje społeczne nie są mechanizmem promującym inkluzywność zarządzania gminnego, na co wszak powszechnie żywiono nadzieję. Konsultacje odbywają się w ogromnej większości na wniosek organów gminy – wójta lub rady. Z drugiej jednak strony wiemy, że na 2,1 tys. gmin z uchwałami regulującymi tryb i zasady konsultacji ponad 1,3 tys. umożliwia mieszkańcom wnioskowanie o konsultacje (rzadziej przyznaje się podobne prawo organizacjom pozarządowym i jednostkom pomocniczym). Zatem nie zawsze brak takich konsultacji

zainicjowanych przez podmioty zewnętrzne wobec władz samorządowych wynika z zaniedbania władz, często zapewne oddaje brak aktywności lokalnego środowiska.

Co ciekawe, **oddolnie inicjowane konsultacje nie są wyłączną domeną dużych miast.** Rzeczywiście, to właśnie tam pojawiają się one najczęściej, jednak różnice w porównaniu z mniejszymi samorządami nie są duże. W największych miastach tego rodzaju konsultacje przeprowadzono w 22% przypadków (czyli zaledwie w ośmiu samorządach), podczas gdy w pozostałych grupach wielkościowych odsetek ten utrzymuje się na poziomie 6–9%. Oznacza to, że oddolne inicjatywy konsultacyjne występują także w mniejszych gminach, choć nadal mają charakter incydentalny (w grupie gmin do 5 tys. mieszkańców znajdujemy 46 takich przypadków; wykres 21).



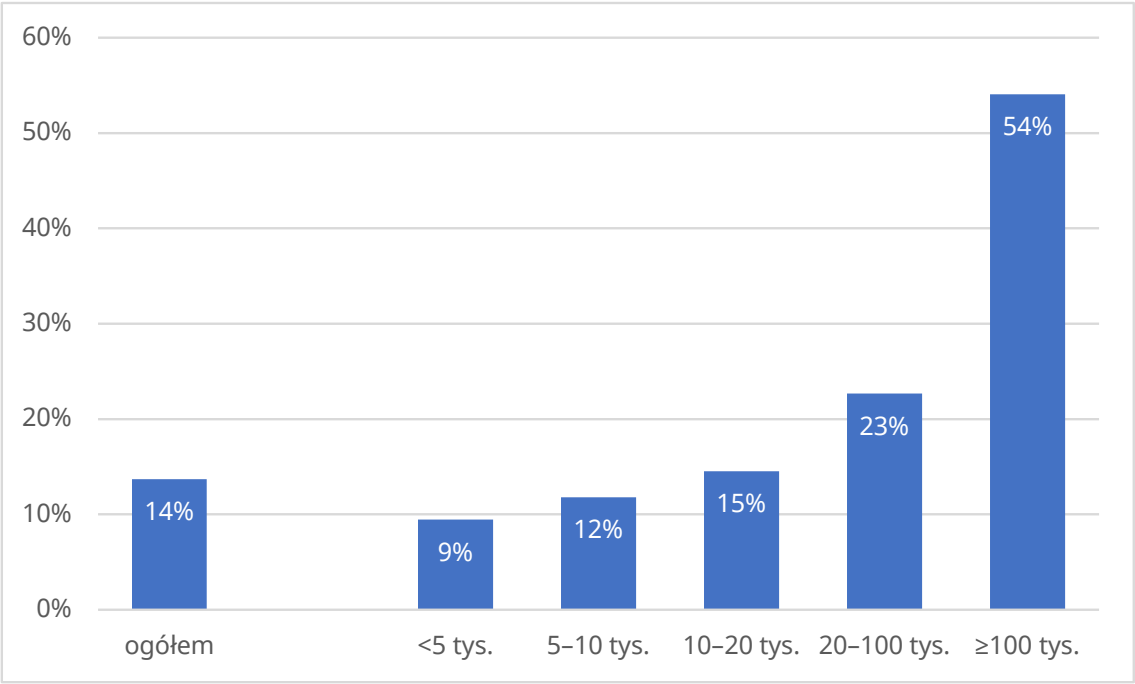
Wykres 21. Gminy z konsultacjami społecznymi inicjowanymi oddolnie; według wielkości gminy (wskaźnik 2.4, N=2477)

Przyjęcie uchwały po konsultacjach nieobligatoryjnych

Jako wskaźnik responsywności władz przyjęliśmy przyjęcie przez gminę uchwały po konsultacjach nieobligatoryjnych (2.5). Wskaźnik ten odzwierciedla nie tylko **otwartość władz gminy na dobrowolne podjęcie dialogu społecznego**, ale także gotowość do podjęcia przepisów prawnych, które z tej dyskusji wynikają. Oczywiście nie wiemy, w jakim stopniu treść uchwały uwzględniała głosy pojawiające się w trakcie konsultacji, dlatego wnioski formułowane na podstawie tego wskaźnika należy traktować z należytą ostrożnością.

Wskaźnik okazał się trudny do spełnienia przez gminy, choć nie aż tak jak poprzedni: przyjęcie uchwały po konsultacjach nieobligatoryjnych miało miejsce tylko w **339 gminach (13,7% wszystkich gmin)**. Jak widać (wykres 22), takie wydarzenia są zdecydowanie **domeną dużych miast**.

Więcej niż jedną taką uchwałę przyjęło 147 gmin, więcej niż dwie – 93, więcej niż trzy – 67. Najwięcej takich sytuacji miało miejsce w Krzeszowicach (38), a także w Kwidzynie (30) i Wrocławiu (29).



Wykres 22. Odsetek gmin, które przyjęły uchwałę po nieobligatoryjnych konsultacjach; według wielkości gminy (wskaźnik 2.5, N=2477)

Związki pomiędzy zmiennymi tworzącymi składową otwartość i responsywność są **słabe** (maksymalny współczynnik korelacji nie przekracza 0,3), jednak **wszystkie mają kierunek dodatni i są istotne statystycznie** (tabela 3). Oznacza to, że poszczególne zmienne opisują różne wymiary otwartości i responsywności samorządu gminnego, zatem ich łączne zastosowanie umożliwia uzyskanie pełnego i wielowymiarowego obrazu zjawiska.

Najsilniejsza zależność dodatnia występuje pomiędzy funkcjonowaniem **nieobowiązkowych ciał doradczych a regularnymi dyżurami radnych** (współczynnik korelacji to 0,286). Wskazuje to, że w gminach, gdzie działają takie rady, radni częściej utrzymują bezpośredni kontakt z mieszkańcami poprzez systematyczne dyżury. Stosunkowo silną wzajemną zależność wykazują też trzy wskaźniki dotyczące konsultacji społecznych (2.3, 2.4, 2.5), co wydaje się oczywiste, ale ciekawe



jest, że współzależność pozostała na niskim poziomie (współczynnik korelacji nie przekracza 0,2).

Słaby, ale dodatni związek występuje także między istnieniem nieobowiązkowych ciał doradczych a przeprowadzaniem konsultacji społecznych, co może świadczyć o wyższym potencjale aktywności

obywatelskiej w tych gminach. Pozostałe korelacje mają bardzo niskie wartości i nie tworzą wyraźnych wzorów współzależności. Dowodzi to, że poszczególne wskaźniki warto analizować oddzielnie i traktować je jako komplementarne elementy opisujące różne aspekty otwartości i responsywności samorządów.

Tabela 3. Współzależności między wskaźnikami tworzącymi składową otwartości i responsywności (korelacje Pearsona, N=2477)

Wskaźnik	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5
2.1. Ciała doradcze	–	0,286	0,167	0,050	0,111
2.2. Dyżury radnych		–	0,135	0,061	0,103
2.3. Konsultacje społeczne			–	0,176	0,166
2.4. Konsultacje inicjowane oddolnie				–	0,045
2.5. Uchwała po konsultacjach					–

- **Uwaga:** W tabeli przedstawiono współczynniki korelacji Pearsona (r) między wskaźnikami wchodzącymi w skład składowej otwartości i responsywności. Analizą objęto 2477 gmin.

Zmienne tworzące składową aktywność i upodmiotowienie mieszkańców

Jednostki pomocnicze z reprezentacją

Jednostka pomocnicza (sołectwo, osiedle, dzielnica itp.) to najniższa i zarazem najbliższa mieszkańcom struktura samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane w niej organy pełnią różnorodne funkcje: planują własne działania, przygotowują opinie i wnioski, zabierają głos w konsultacjach, zarządzają mieniem komunalnym i wnoszą o wydatki publiczne. Sporadycznie wykonują także zadania administracyjne, tj. wydają decyzje w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta (np. zezwolenia na organizację imprez lokalnych).

Jednostki pomocnicze stanowią przestrzeń współpracy różnych interesariuszy reprezentujących administrację, organizacje pozarządowe czy lokalny biznes. Choć oczekiwania wobec jednostek pomocniczych często przewyższają ich realne możliwości²⁵, to mają one na-

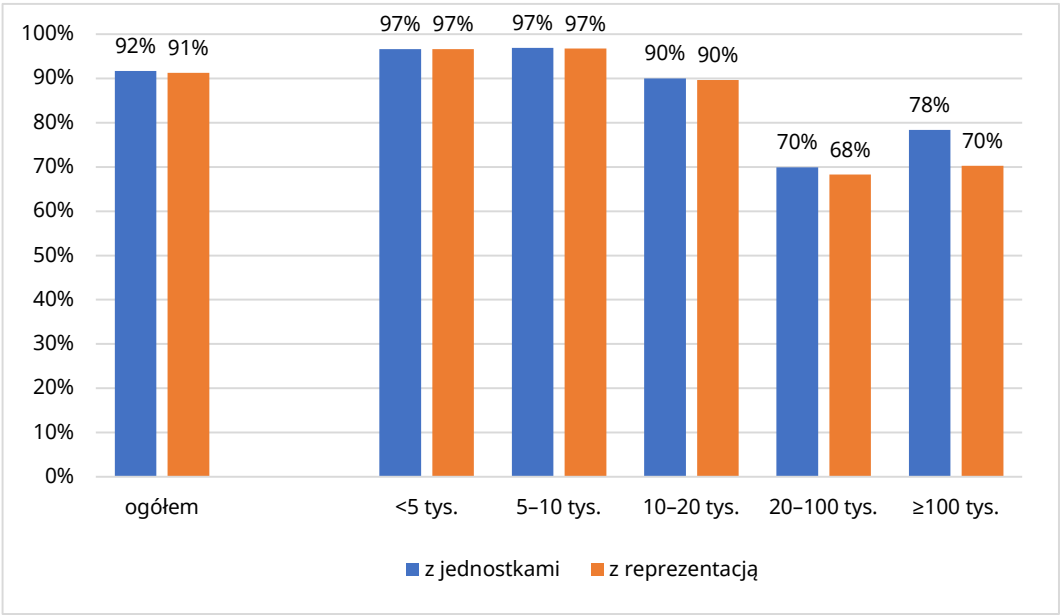
25 P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

dał znaczący potencjał wzmacniania jakości lokalnego samorządu. Są też swoistą szkołą samorządności dla członków społeczności lokalnej.

Z tych powodów w ramach indeksu uwzględniono wskaźnik dotyczący wyboru reprezentantów do organów jednostek pomocniczych. Wskaźnik ten (0–1) odzwierciedla zarówno upodmiotowienie mieszkańców, jak i ich obywatelską aktywność.

Podział gmin na jednostki pomocnicze jest w Polsce bardzo powszechny. Wprowadzono go w ponad 90% gmin, a w większości z nich mieszkańcy wybrali swoją reprezentację. Jednostki pomocnicze częściej tworzą w gminach małych i średnich niż w dużych, co pokazuje, że rozwój samorządności najniższego szczebla jest typowy raczej dla mniejszych samorządów.

W gminach poniżej 5 tys. mieszkańców jednostki pomocnicze z reprezentacją występują aż w 97% gmin. Wynika to w dużej mierze z dobrze zakorzonego systemu sołectw w gminach poniżej 10 tys. mieszkańców, które są na ogół gminami wiejskimi. W większych gminach nieco rzadziej tworzy się jednostki pomocnicze oraz organizuje w nich wybory (wykres 23).



Wykres 23. Odsetek gmin z jednostkami pomocniczymi i z reprezentacją według wielkości gminy (wskaźnik 3.1, N=2477)

• **Uwaga:** „z jednostkami” oznacza gminy, które powołały co najmniej jedną jednostkę pomocniczą, a „z reprezentacją” – gminy, w których w jednostkach pomocniczych wybrano przedstawicieli mieszkańców. Stan na 31 grudnia 2022 roku.



Wydatki na fundusz sołecki i budżet obywatelski

Jednym z kluczowych wskaźników sprawczości w badaniu jest poziom wydatków, o których bezpośrednio decydują mieszkańcy gminy. Odbyna się to poprzez dwa narzędzia uznawane za formy budżetu partycypacyjnego: **fundusz sołecki (FS), charakterystyczny głównie dla gmin wiejskich, oraz budżet obywatelski (BO), częściej spotykany w miastach.**

Wskaźnik relatywnych wydatków na fundusz sołecki (FS) i budżet obywatelski (BO) obliczono jako wartość wydatków poniesionych łącznie w ramach obu mechanizmów w latach 2020–2021, które następnie – w zależności od gminy – odniesiono albo do wydatków ogółem, albo do liczby mieszkańców (szczegóły w aneksie metodologicznym).

Gminy, które nie realizowały żadnego z tych mechanizmów, otrzymały wartość wskaźnika równą 0. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego podzielono na kwartyle w zależności od relatywnego poziomu wydatków na FS i BO oraz przypisano im wartości: 0,25, 0,5, 0,75 i 1. W przypadkach, gdy gmina osiągała różne pozycje w obu rankingach (według wydatków ogółem i *per capita*), przyznawano jej wartość korzystniejszą. Dzięki temu uzyskano końcowy wskaźnik przyjmujący wartości: niskie (0 i 0,25), przeciętne (0,5) i wysokie (0,75 i 1).

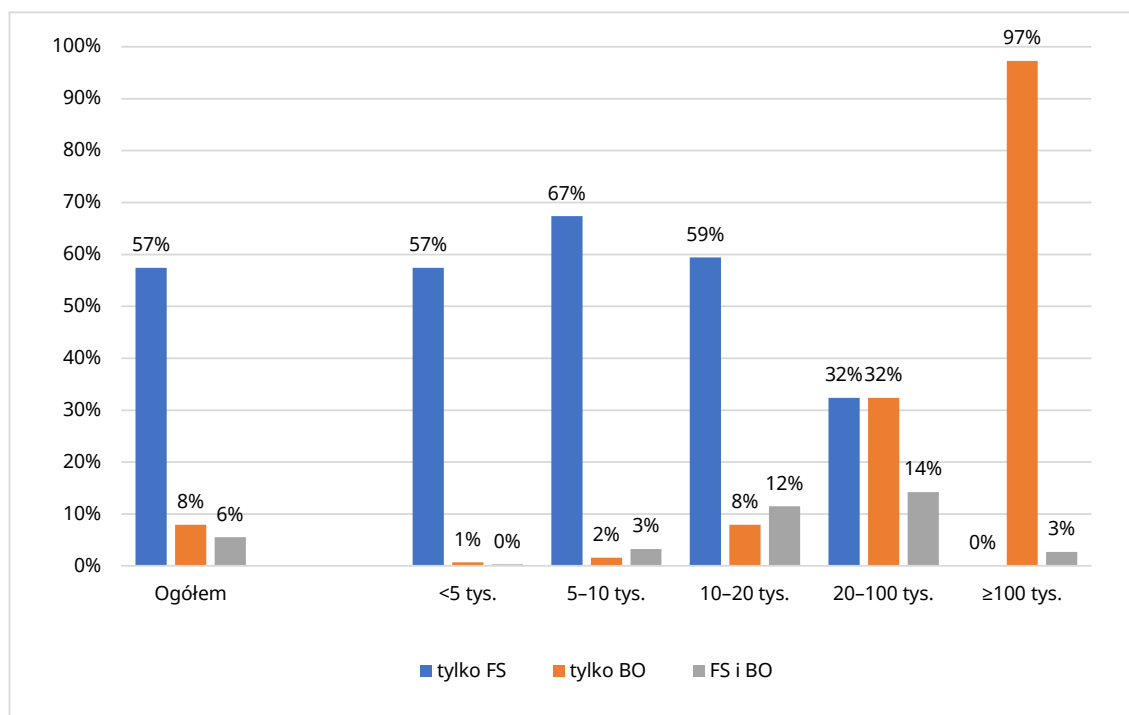
Zanim przyjrzymy się rozkładowi danych, warto podkreślić, że tak mierzony poziom współdecydowania jest silnie zależny od czynników formalnoprawnych. Otóż w gminach dużych na wysoki wynik częściowo wpływa obowiązek ustawowy – miasta na prawach powiatu muszą realizować budżet obywatelski i przeznaczać na niego co najmniej 0,5% wydatków wykazanych w ostatnim sprawozdaniu. W gminach małych natomiast wysoki poziom współdecydowania jest efektem działania sołectw, które występują w większości (94%) tych jednostek. Dla wielu z nich fundusz sołecki jest atrakcyjny, ponieważ część wydatków może być refundowana

z budżetu państwa²⁶. Ułatwia to rozwój form współdecydowania także w mniej zamożnych samorządach²⁷.

W rezultacie tak mierzony poziom współdecydowania o funduszach publicznych wyraźnie różni się w zależności od wielkości gminy (wykres 24). Duże miasta z obowiązkowym budżetem obywatelskim wypadły w rankingu relatywnie lepiej. W ponad 70% gmin, w tym wszystkich dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców), stosuje się co najmniej jedno z tych narzędzi. Z możliwości współdecydowania o finansach publicznych wykluczonych jest jednak 30% mieszkańców gmin małych i 20% z gmin średnich (wykres 25).

26 B. Martela, G. Bubak, L. Janik, *Mieszkańcy decydują o wydatkach publicznych. Budżety obywatelskie i fundusze sołeckie w gminach członkowskich w GZM w latach 2015–2020 [raport]*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2022, <https://irmir.pl/wp-content/uploads/2022/06/Mieszkanicy-decyduja-o-wydatkach-publicznych.Budzety-obywatelskie-i-fundusze-soleckie-w-gminach-czlonkowskich-GZM-w-latach-2015-2020.pdf>.

27 Wyniki gmin małych spadły częściowo w okresie pandemii COVID-19, gdy niektóre samorządy ograniczyły wydatki na fundusz sołecki. Wydatki na fundusz sołecki w Polsce wyniosły wg BDL GUS: 230,1 mln zł w 2021 roku, 665,8 mln zł w 2022 i 729,7 mln zł w 2023 roku. Dla porównania planowane wydatki w ramach BO w tym samym okresie to 591,3 mln zł w 2021 roku, 650,7 mln zł w 2022, 649,8 mln zł w 2023. Warto zauważyć, że dane dotyczące FS i BO zaczerpnięte z BDL GUS bazują na odmiennych źródłach. Kwota FS opiera się na wysokości wydatków zrealizowanych, a kwota BO – planowanych (realne wydatki, zwłaszcza w pandemii, mogły być niższe, czego statystyka publiczna nie wykazuje). To dodatkowo sprawia, że zmiany spowodowane pandemią są bardziej wyraźne w przypadku FS niż BO. Nawet jeśli realizacja projektów z BO została przesunięta w czasie, to fakt ten nie został zarejestrowany przez statystykę publiczną.

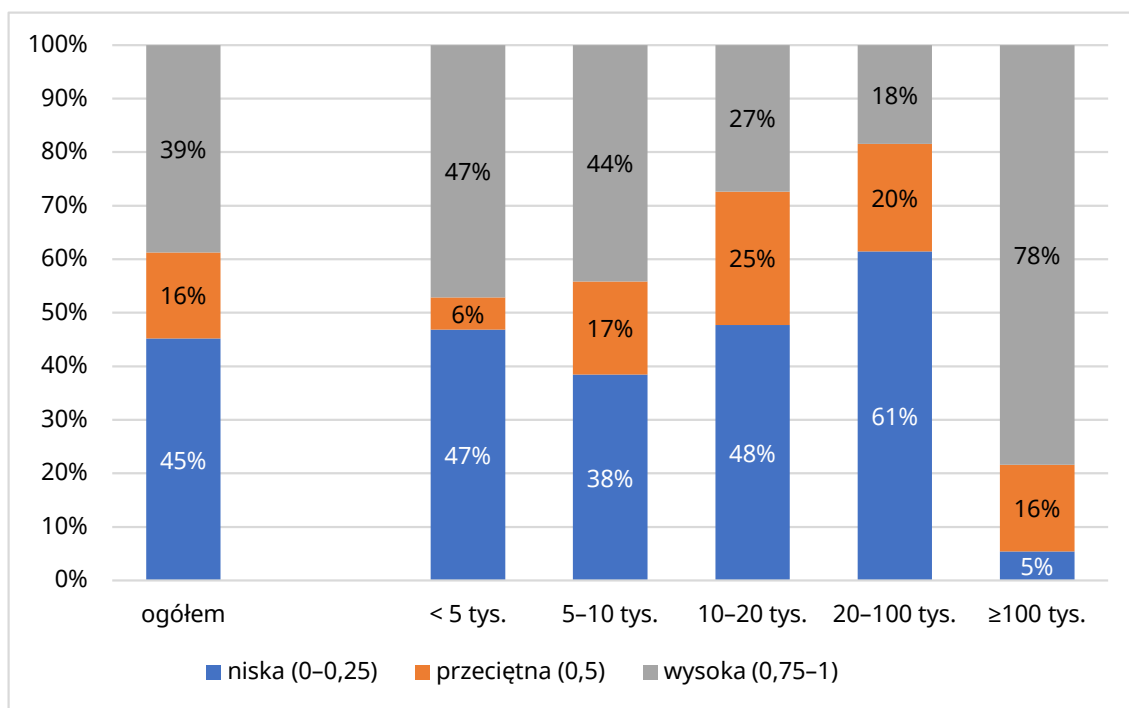


Wykres 24. Odsetek gmin z funduszem sołeckim (FS) i/lub budżetem obywatelskim (BO) według wielkości gminy

- **Uwaga:** FS – fundusz sołecki; BO – budżet obywatelski. Gmina posiada FS lub BO, jeśli przeprowadzono przynajmniej jedną edycję danego narzędzia w latach 2021–2022.

Najwyższe wartości wskaźnika obserwuje się w gminach dużych, powyżej 100 tys. mieszkańców, spośród których większość (78%) uzyskała 0,75–1 pkt. W gminach małych sytuacja jest bardziej zróżnicowana: około 40% osiąga wysokie wartości wskaźnika (0,75–1), a 44% nie prowadzi żadnego z narzędzi współdecydowania lub przeznacza na nie niewielkie środki.

Najniższy poziom współdecydowania występuje w gminach średnich (20–100 tys. mieszkańców), z których ponad 60% nie angażuje mieszkańców w sposób znaczący. Dane te pokazują, że gminy średnie rzadziej niż małe i duże decydują się na rozwinięte formy współdecydowania o wydatkach publicznych.



Wykres 25. Wartości wskaźnika relatywnych wydatków na FS i BO według wielkości gminy (wskaźnik 3.2, N=2477)

- **Uwaga:** wskaźnik współdecydowania przyjmuje wartości od 0 do 1, odpowiadające poziomowi udziału mieszkańców w decyzjach finansowych. Dla czytelności wartości 0 i 0,25 połączono w kategorię niską, a 0,75 i 1 w wysoką. Wartość wskaźnika 0,5 należy interpretować jako przeciętną.

W gminach średnich (20-100 tys. mieszkańców) sytuacja wygląda inaczej. Spośród 309 jednostek tej wielkości tylko 29 (9%) to miasta na prawach powiatu zobowiązane do realizacji BO. Dodatkowo w 45% ze średnich gmin nie funkcjonują sołectwa. W rezultacie duża część z nich nie doświadcza ani presji wynikającej z obowiązku ustawowego realizacji BO, ani nie ma możliwości utworzenia FS i skorzystania z powiązanych z nim zachęt finansowych. O wprowadzeniu mechanizmów współdecydowania w tych gminach przesądzą przede wszystkim wola polityczna władz lokalnych oraz poziom wydatków gminy. W tej grupie gmin odnotowaliśmy umiarkowaną, lecz statystycznie istotną korelację między wysokością wydatków ogółem a wartością wskaźnika (współczynnik korelacji wyniósł 0,325). Zależność ta nie wystąpiła w przypadku gmin z grup o innych wielkościach.

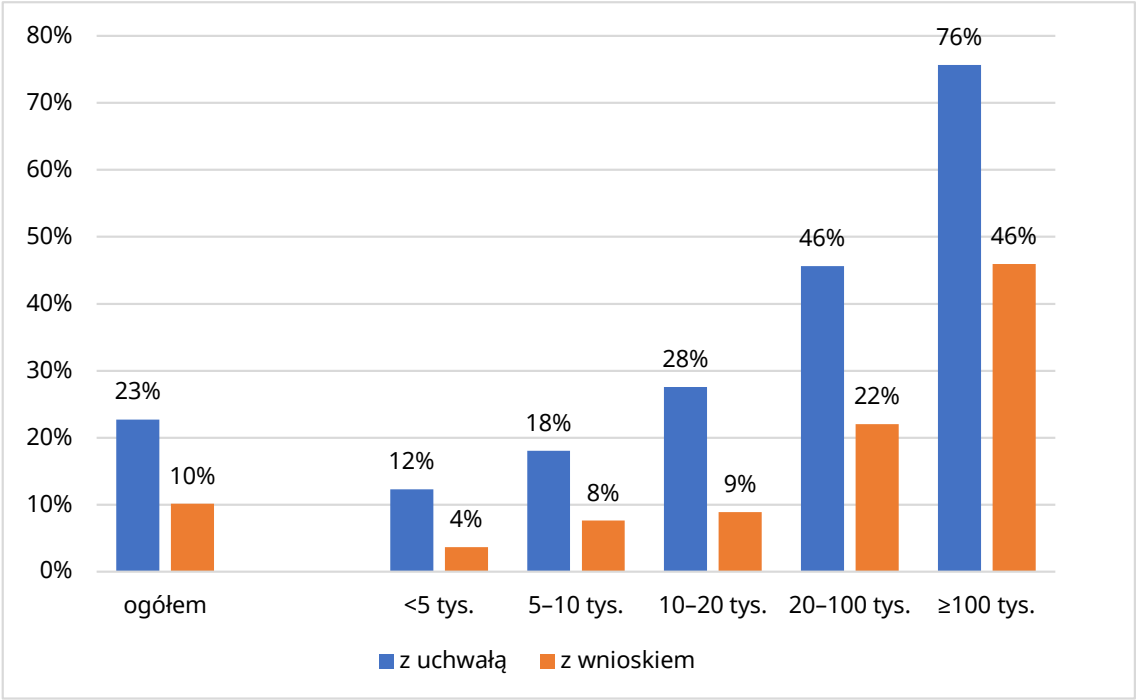
Inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna polega na współpracy mieszkańców z samorządem przy realizacji zadań publicznych odpowiadających na potrzeby społeczności. Mieszkańcy, działając samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mogą proponować przedsięwzięcia polegające na zadeklarowaniu pomocy w realizacji w formie pracy, wkładu finansowego lub rzeczowego. Skuteczne funkcjonowanie inicjatywy lokalnej wymaga trzech elementów: przyjęcia lokalnych przepisów, zabezpieczenia środków w budżecie gminy oraz aktywności mieszkańców składających wnioski. Jej obecność świadczy zarówno o otwartości władz na współpracę z mieszkańcami, jak i o poziomie lokalnej aktywności obywatelskiej.

Ze względu na niewielką skalę występowania wskaźnik oparto na prostej skali binarnej, odzwierciedlającej fakt złożenia wniosku o realizację inicjatywy lokalnej.

Uchwały określające zasady jej realizacji obowiązywały w 563 gminach (23%), a wnioski złożono w 251 gminach, czyli w 10% badanych jednostek. Szansa na obowiązywanie uchwały, a także na złożenie wniosku o realizację inicjatywy lokalnej, rosła wraz

z wielkością gminy. Jednak nawet w największych samorządach (powyżej 100 tys. mieszkańców) wnioski o realizację inicjatywy lokalnej złożono w mniej niż połowie gmin (wykres 26).



Wykres 26. Odsetek gmin z uchwałą i ze złożonym wnioskiem dotyczącym inicjatywy lokalnej według wielkości gminy (wskaźnik 3.3, N=2477)

- **Uwaga:** dane o uchwałach są aktualne na 31 grudnia 2022 roku; dane o złożeniu wniosku dotyczą lat 2021–2022.

Inicjatywa lokalna pozostaje rzadko wykorzystywanym narzędziem partycypacji, szczególnie w gminach małych (w grupie gmin do 5 tys. mieszkańców skorzystało z niej w 34 gminach). Jednym z głównych czynników ograniczających jej rozwój jest brak lokalnych regulacji, na co zwracano uwagę także we wcześniejszych publikacjach²⁸. Pomimo upływu czasu sytuacja ta nie uległa poprawie.

28 A. Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej...*, dz. cyt.; P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów 2019, https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza umożliwia mieszkańcom składanie projektów uchwał do rady gminy. Wymaga to zebrania co najmniej 300 podpisów w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, 200 podpisów w gminach od 5 do 20 tys. mieszkańców i 100 podpisów w gminach mających poniżej 5 tys. mieszkańców. Powszechną możliwość występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą w samorządzie wprowadzono 31 stycznia 2018 roku na szczeblu gminnym,



powiatowym i wojewódzkim²⁹. Nie przełożyło się to jednak na wzrost liczby składanych inicjatyw. Aktywność obywatelska w tym zakresie od lat utrzymuje się na bardzo niskim poziomie.

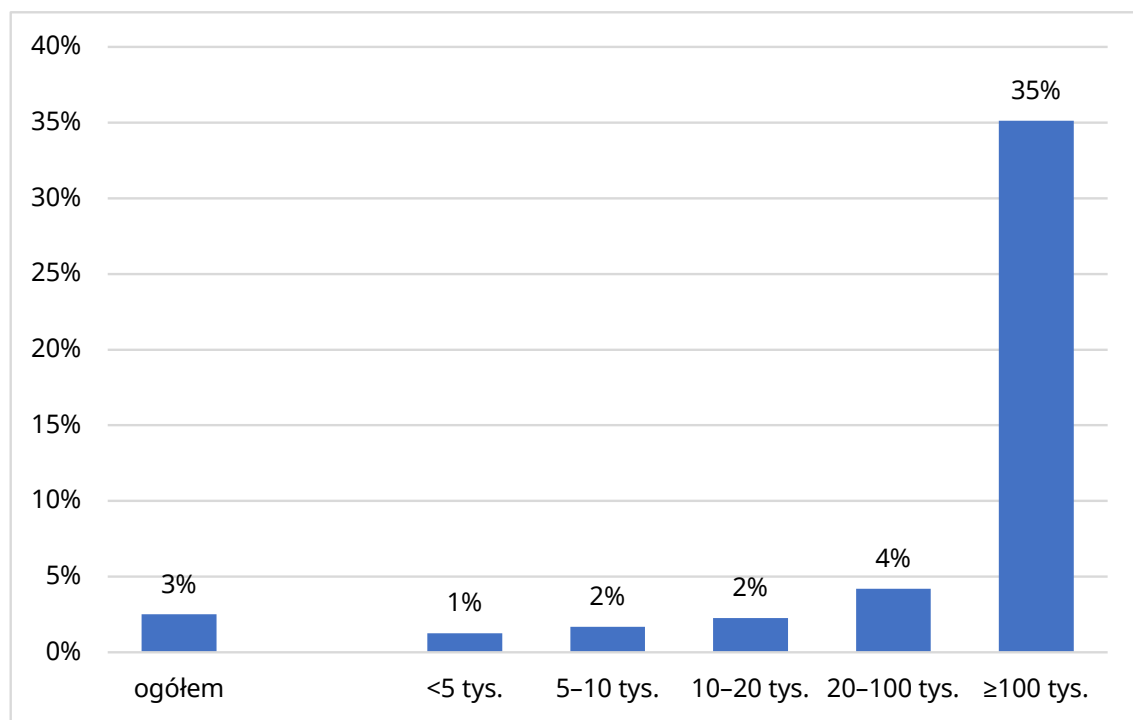
Ze względu na niewielką skalę zjawiska w raporcie zastosowano uproszczony wskaźnik o wartościach 0–1, gdzie 0 oznacza brak obywatelskich projektów uchwał, a 1 – ich wystąpienie. Podobnie jak w przypadku

inicjatywy lokalnej uwzględniono sam fakt złożenia projektu, przy czym potraktowano go jako przejaw aktywności obywatelskiej, bez oceny jego skuteczności.

W 2022 roku obywatelskie projekty uchwał zgłoszono w 62 gminach (2,5% wszystkich) (wykres 27).

W 26 z nich inicjatywy zakończyły się przyjęciem uchwały przez radę gminy.

Szansa na wystąpienie z obywatelskim projektem uchwały rośnie wraz z wielkością gminy. W gminach do 20 tys. mieszkańców pojawiły się one zaledwie w 1–2% samorządów (w grupie gmin do 5 tys. mieszkańców zastosowano ją tylko w dziewięciu jednostkach; były to: Jemielno, Karpacz, Jeziora Wielkie, Słońsk, Starachówka, Kuźnica, Smołdzino, Oleśnica, Tuczo), w średnich – w około 4%, a w dużych gminach miejskich (powyżej 100 tys. mieszkańców) w ponad 1/3 przypadków.



Wykres 27. Odsetek gmin, w których złożono obywatelskie projekty uchwał, według wielkości gminy (wskaźnik 3.4, N=2477)

- **Uwaga:** dane dotyczą złożenia obywatelskich projektów uchwał w 2022 roku.

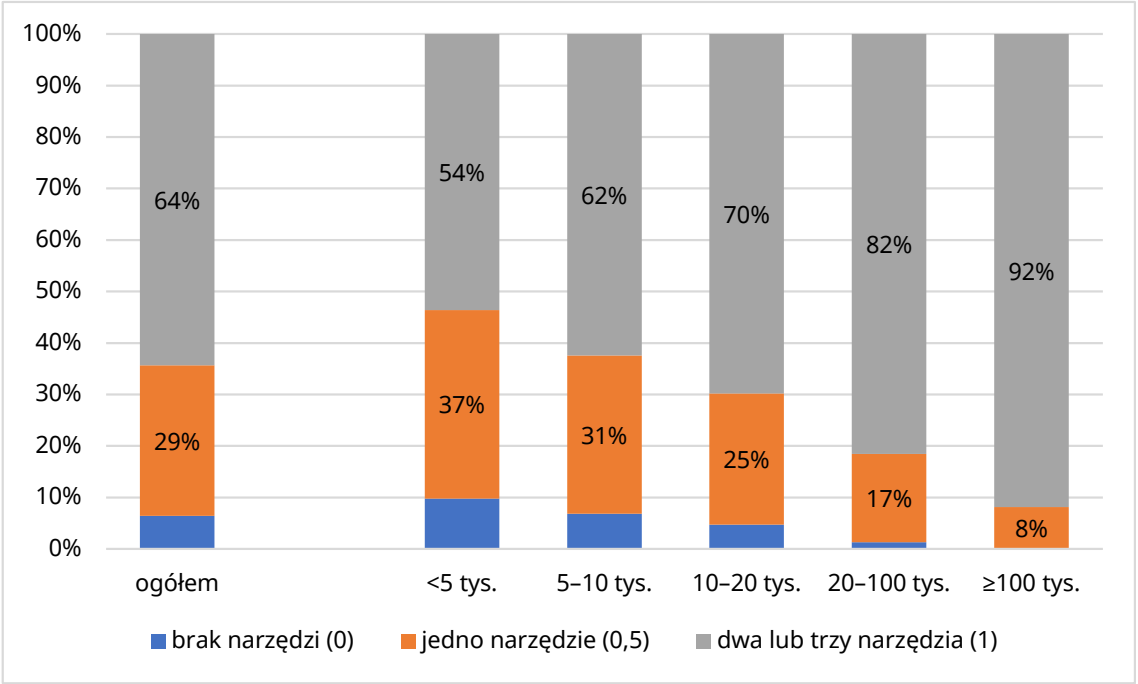
Skargi, wnioski i petycje

Wskaźnik ten mierzy aktywność mieszkańców w interweniowaniu w sprawach publicznych, zgłaszaniu nieprawidłowości i proponowaniu nowych rozwiązań. Choć utworzenie komisji skarg, wniosków i petycji jest obowiązkowe w każdej gminie, to jej faktyczna aktywność zależy od postaw obywatelskich i gotowości mieszkańców do zgłaszania spraw radzie gminy.

W analizie uwzględniono trzy formy zabierania głosu: skargi dotyczące niewłaściwego działania władz lub urzędników, wnioski służące usprawnieniu organizacji i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz petycje,

które pozwalają zwrócić się do organu władzy z żądaniem określonych działań w imię dobra wspólnego. Choć różnią się zakresem, wszystkie te narzędzia świadczą o zaangażowaniu w sprawy wspólnoty i poczuciu współodpowiedzialności za sposób działania gminy.

Częstotliwość korzystania z instytucji skarg, wniosków i petycji rośnie wraz z wielkością gminy. W co 14 gminie poniżej 20 tys. mieszkańców w 2022 roku nie wykorzystano żadnego narzędzia. W gminach średnich taka sytuacja występowała wyjątkowo rzadko, a w dużych nie odnotowano jej wcale. Wraz z wielkością gminy rośnie też liczba stosowanych narzędzi (wykres 28).



Wykres 28. Składanie skarg, wniosków i petycji według wielkości gminy (wskaźnik 3.3, N=2477)

• **Uwaga:** brak narzędzi – wartość 0 wskaźnika; jedno narzędzie – 0,5; dwa lub trzy narzędzia – 1.

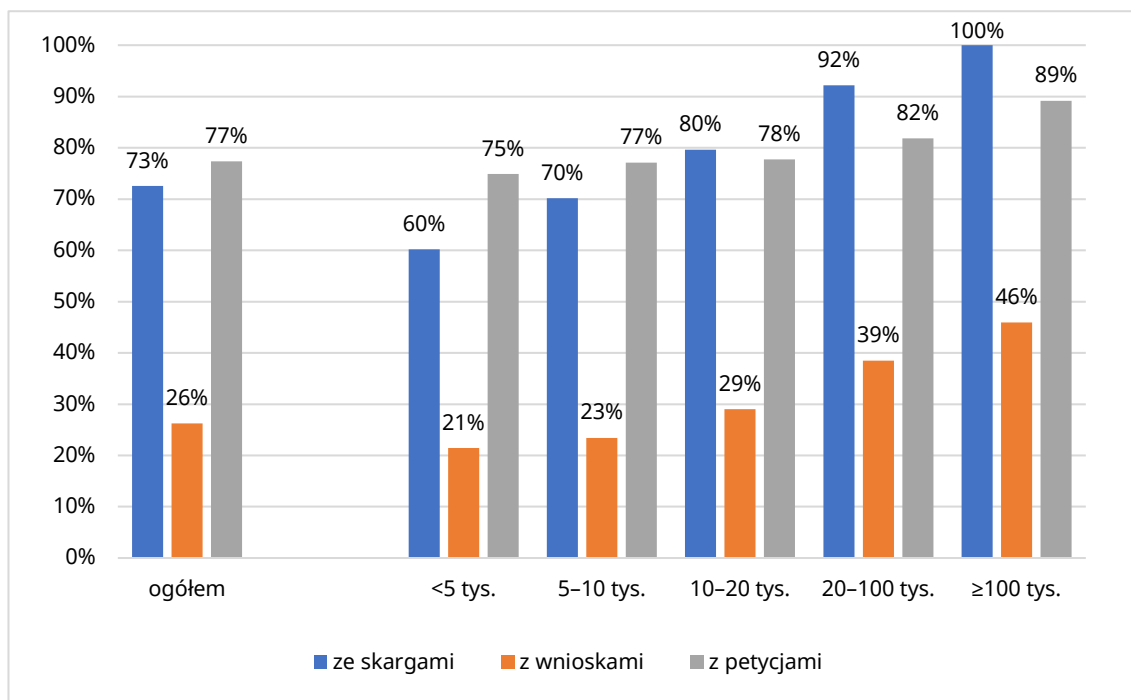
Najczęściej stosowanym narzędziem były petycje, nieco rzadziej skargi. Te drugie częściej pojawiały się w gminach dużych niż małych, co wiąże się raczej z różnicami w kulturze politycznej i stopniu formalizacji kontaktów niż z większą liczbą problemów w dużych samorządach. W małych gminach relacje między mieszkańcami a władzami są bliższe, co sprzyja bezpośredniej komunikacji i zmniejsza potrzebę oficjalnych

interwencji. W dużych jednostkach, gdzie relacje są bardziej anonimowe, częściej korzysta się z formalnych kanałów dialogu, także w sprawach budzących niezadowolenie.

Bez względu na wielkość gminy najmniej popularną formą pozostają wnioski. Chociaż podobnie jak petycje służą konstruktywnemu dialogowi z władzami,

to nie wymagają poparcia innych osób i są łatwiejsze do przygotowania. Niska popularność tej formy może wynikać z nieznajomości procedury lub z przekonania,

że petycje mają większą siłę oddziaływania i lepiej pokazują skalę społecznego poparcia (wykres 29).



Wykres 29. Odsetek gmin, w których rozpatrywano skargi, wnioski i petycje, według wielkości gminy (wskaźnik 3.5, N=2477)

Gęstość organizacji społecznych (NGO)

Do pomiaru aktywności społecznej wykorzystano dwa wskaźniki odnoszące się do gęstości występowania organizacji społecznych, takich jak fundacje i stowarzyszenia:

- gęstości wszystkich organizacji działających na koniec 2022 roku (3.6);
- gęstości nowych organizacji założonych w latach 2021–2022 (3.7).

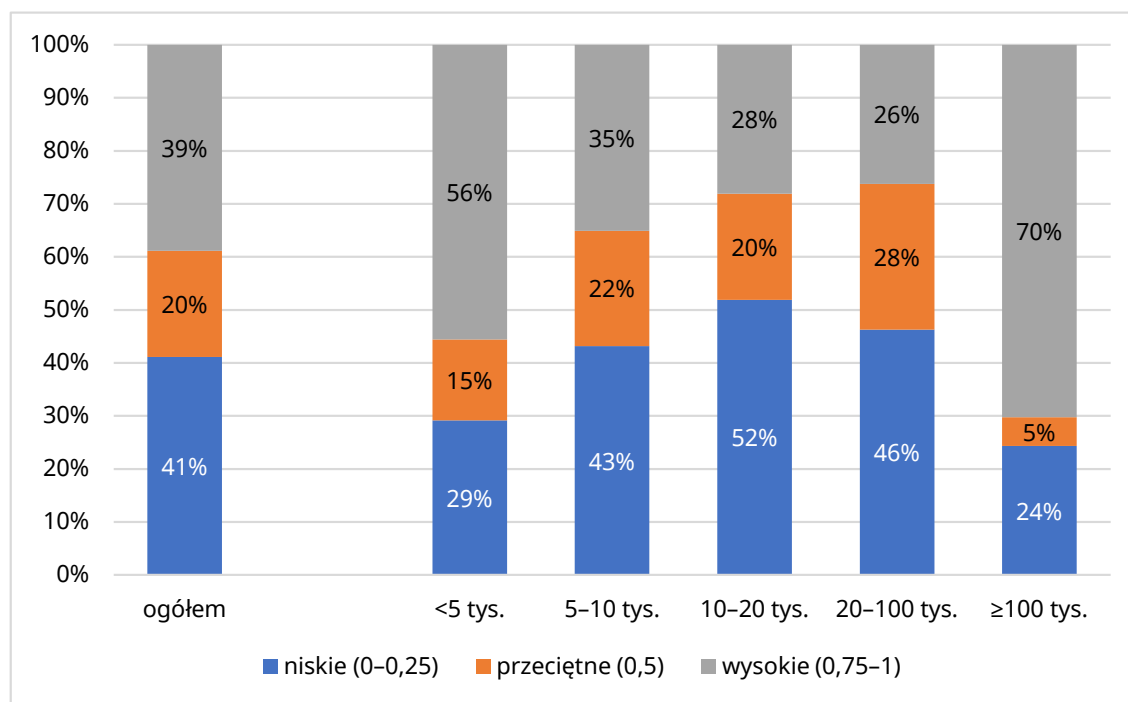
Pierwszy wskaźnik obrazuje siłę trzeciego sektora w gminie, a drugi – jego dynamikę i potencjał rozwoju. Analizowane łącznie pozwalają ocenić zarówno stabilność, jak i żywotność lokalnych środowisk społecznych. Wskaźniki uzyskano dzięki przeliczeniu liczby organizacji (ogółem lub nowych) na 1000 mieszkańców, a następnie wskutek podzielenia gminy na pięć grup odpowiadających kwintylom rozkładu. Grupom tym przypisano wartości od niskich (0 i 0,25), przez przeciętne (0,5), po wysokie (0,75 i 1).

Organizacje społeczne ogółem

Najwyższą gęstość organizacji odnotowano w największych gminach, z których ponad połowa osiąga wysokie lub bardzo wysokie wartości wskaźnika. Wysokie wyniki obserwuje się również w najmniejszych gminach, liczących poniżej 5 tys. mieszkańców, natomiast gminy średnie charakteryzują się niższymi i bardziej zrównoważonymi wartościami. W efekcie rozkład przyjmuje kształt podkowy: od wysokich wartości w najmniejszych gminach, przez niższe w gminach średnich (20–100 tys. mieszkańców), po ponowny wzrost w największych gminach (wykres 30). Pokazuje to, że pod względem gęstości organizacji pozarządowych można wyróżnić dwa typy społeczności lokalnych:

- o silnej i zakorzenionej aktywności wiejskiej,
- o bardziej rozwiniętym, wielkomiejskim sektorze obywatelskim.

Gminy średnie, często miejsko-wiejskie, lokują się pomiędzy tymi biegunami, łącząc cechy obu modeli.



Wykres 30. Wskaźnik gęstości NGO ogółem w gminach według wielkości (2021–2022) (wskaźnik 3.6, N=2477)

- **Uwaga:** wskaźnik określa liczbę fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych przypadających na 1000 mieszkańców. Wartości 0, 0,25, 0,5, 0,75 i 1 odpowiadają pięciu kwintylom rozkładu, od 20% gmin o najniższej do 20% o najwyższej gęstości.

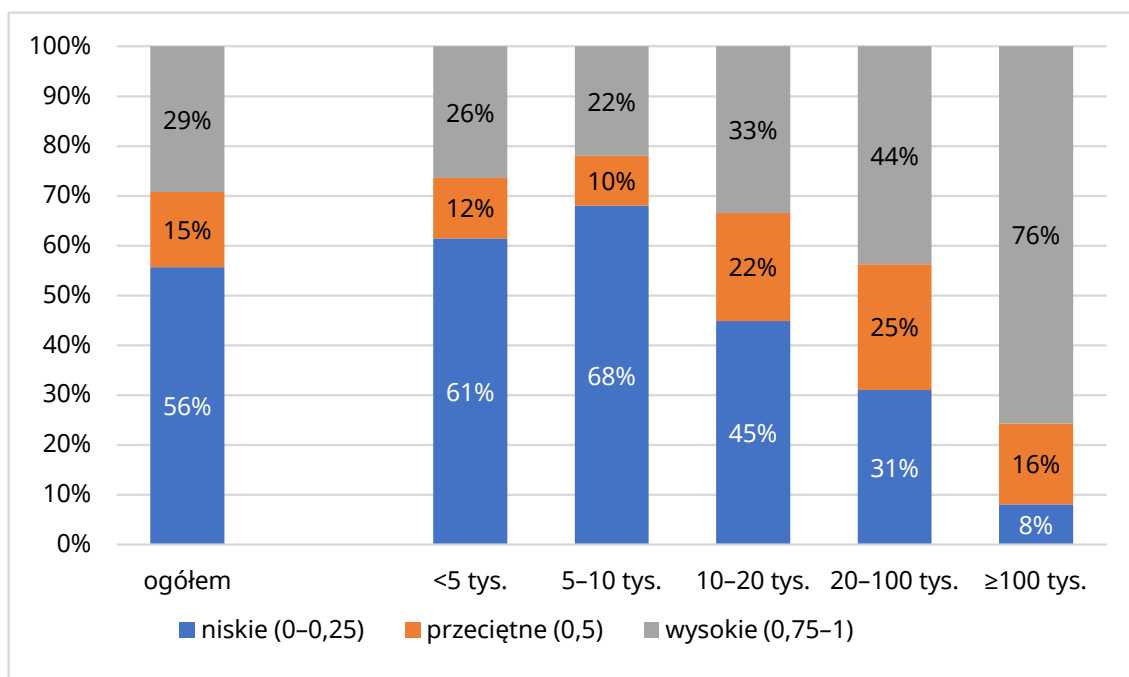
Nowe organizacje

Dla nowych organizacji pozarządowych średnia wartość wskaźnika rośnie konsekwentnie wraz z wielkością gminy – najniższe wyniki notuje się w gminach małych, umiarkowane w średnich, a najwyższe w dużych (wykres 31).

Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców spada zróżnicowanie wewnętrzne między gminami pod względem analizowanej zmiennej. Oznacza to, że duże gminy są do siebie bardziej podobne niż gminy małe. Wśród najmniejszych gmin obok takich, w których powstaje niewiele nowych organizacji, występują również te o dużej dynamice rozwoju. W gminach dużych wartości wskaźnika są bardziej wyrównane i świadczą o dużej dynamice rozwoju sektora.

Wysokie wartości przyrostu liczby nowych organizacji obserwowane w większych gminach wynikają częściowo z efektu skali. **Większa liczba mieszkańców oznacza mocniejszy potencjał społeczny i przedsiębiorczość, co sprzyja zakładaniu nowych organizacji.**

W części mniejszych gmin można natomiast zaobserwować zjawisko wysycania się potencjału do tworzenia nowych podmiotów. Z czasem rozwój sektora obywatelskiego przybiera tam bardziej stabilny charakter, a nowe organizacje powstają głównie w wyniku przekształceń lub podziału już istniejących struktur.



Wykres 31. Wskaźnik gęstości nowych NGO w gminach według wielkości (2021–2022) (wskaźnik 3.7, N=2477)

- **Uwaga:** wskaźnik określa liczbę nowo zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych przypadających na 1000 mieszkańców (wartość średnia z lat 2021–2022). Wskaźnik ma charakter porządkowy i przyjmuje wartości 0, 0,25, 0,5, 0,75 i 1, które odpowiadają kolejno pięciu kwintylom rozkładu – od 20% gmin o najniższej do 20% o najwyższej gęstości.

Gęstość organizacji ogółem a gęstość nowych organizacji

Zestawienie wskaźników gęstości organizacji pozarządowych ogółem i nowych ujawnia wyraźne różnice między gminami o różnej wielkości (tabela 4).

- Gminy małe (do 20 tys. mieszkańców) charakteryzują się stosunkowo dużą liczbą organizacji działających od lat, ale niewielką dynamiką powstawania nowych. W wielu z nich sektor obywatelski jest stabilny, choć charakteryzuje się mniejszym potencjałem wzrostu.
- Gminy średnie (20–100 tys.) mają mniejszą gęstość organizacji pozarządowych ogółem, lecz wyraźnie wyższą gęstość nowych organizacji. Wskazuje to na bardziej dynamiczny charakter lokalnego sektora, który wciąż się rozwija. To właśnie ta równowaga między wielkością a wzrostem sprawia, że gminy

średnie osiągają lepsze wyniki w składowej łączącej oba wskaźniki niż gminy małe.

- Gminy duże (powyżej 100 tys. mieszkańców) wypadają najlepiej w obu wymiarach. W 2/3 z nich wskaźniki gęstości NGO ogółem i nowych organizacji są wysokie, co oznacza, że sektor obywatelski jest tam jednocześnie rozbudowany i aktywnie się rozwija.

Przedstawiony obraz trzeciego sektora i aktywności obywatelskiej w gminach różnej wielkości należy – ze względu na ograniczenia danych i sposobu pomiaru – traktować jako fragment opowieści o lokalnym zaangażowaniu społecznym.

Po pierwsze, dane GUS o liczbie organizacji pozarządowych opierają się na rejestrze REGON, który obejmuje wszystkie zarejestrowane, lecz niekoniecznie aktywne podmioty. Wskaźniki te nie odzwierciedlają faktycznej aktywności organizacji ani mniej sformalizowanych form działań, takich jak inicjatywy sąsiedzkie czy grupy

nieformalne, i nie uwzględniają poziomu członkostwa ani jakości współpracy między organizacjami.

Po drugie, skoncentrowanie analizy na organizacjach formalnych premiuje gminy duże, w których liczniejsza populacja sprzyja powstawaniu nowych podmiotów. W mniejszych społecznościach relacje są bardziej bezpośrednie, a potrzeba formalizacji działań okazuje się mniejsza. Aktywność społeczna na obszarach wiejskich ma więc często inny, mniej sformalizowany charakter, oparty na relacjach i współpracy wewnątrz wspólnot lokalnych³⁰.

30 K. Lorentowicz, W. Wyduba, S. Kalinowski, *Specyfika funkcjonowania trzeciego sektora na wsi*, „Intercathedra” 2018, 3 (36), s. 273–281, https://www.researchgate.net/publication/329483797_SPECYFIKA_FUNKCJONOWANIA_TRZECIEGO_SEKTORA_NA_WSI.

Mniejsza liczba organizacji w gminach małych nie musi zatem oznaczać niższego poziomu aktywności obywatelskiej, lecz raczej wskazuje na odmienny, bardziej nieformalny jej model.

Tab. 4. Gęstość NGO ogółem a gęstość nowych NGO

< 20 tys.						
		0	0,25	0,5	0,75	1
Gęstość NGO ogółem	0	7,9%	8,3%	2,6%	1,7%	1,3%
	0,25	5,2%	7,4%	2,6%	1,9%	1,8%
	0,5	5,5%	6,2%	3,0%	2,0%	2,4%
	0,75	4,8%	5,7%	2,8%	3,0%	3,4%
	1	4,8%	4,3%	2,6%	3,4%	5,3%
		Gęstość nowych NGO				



20–100 tys.						
		0	0,25	0,5	0,75	1
Gęstość NGO ogółem	0	1,6%	11,7%	5,8%	3,2%	1,6%
	0,25	0,3%	6,5%	7,4%	6,5%	1,6%
	0,5	0,3%	7,8%	8,4%	6,8%	4,2%
	0,75	0,3%	2,3%	2,6%	5,8%	5,2%
	1	0,0%	0,3%	1,0%	1,6%	7,1%
		Gęstość nowych NGO				
≥ 100 tys.						
		0	0,25	0,5	0,75	1
Gęstość NGO ogółem	0	0,0%	5,4%	8,1%	0,0%	0,0%
	0,25	0,0%	2,7%	2,7%	5,4%	0,0%
	0,5	0,0%	0,0%	2,7%	0,0%	2,7%
	0,75	0,0%	0,0%	2,7%	10,8%	8,1%
	1	0,0%	0,0%	0,0%	5,4%	43,2%
		Gęstość nowych NGO				

Zależności między wskaźnikami tworzącymi składową aktywność i upodmiotowienie mieszkańców na ogół są niewielkie (współczynnik korelacji poniżej 0,3; tabela 5). Oznacza to, że poszczególne zmienne opisują różne wymiary aktywności obywatelskiej, co pozwala uzyskać pełniejszy obraz sytuacji w gminach.

Stosunkowo najsilniejsze powiązanie widać w odniesieniu do:

- funkcjonowania jednostek pomocniczych z reprezentacją oraz wydatkami na fundusz sołecki i budżet obywatelski;

- łącznej liczby organizacji społecznych oraz liczby nowo powstałych organizacji.

Te pozytywne zależności sugerują, po pierwsze, że w gminach, gdzie wybrano organy jednostek pomocniczych, częściej przeznaczają się środki na mechanizmy współdecydowania, a po drugie, że tam, gdzie sektor społeczny jest już silny, częściej powstają nowe podmioty.

Niewielkie dodatnie powiązanie zaobserwowano również w:

- wydatkach na fundusz sołecki i budżet obywatelski oraz liczbie organizacji społecznych,

- wzroście liczby organizacji społecznych i składaniu skarg, wniosków oraz petycji do rady gminy.

Może to sugerować, że rozwój sfery partycypacyjnej idzie w parze z gotowością władz do poszerzania mechanizmów współdecydowania.

Zaobserwowano też niewielkie powiązanie ujemne (wzrost jednego wskaźnika idzie w parze ze spadkiem

drugiego) między istnieniem jednostek pomocniczych z reprezentacją a liczbą nowo powstałych organizacji pozarządowych. Nie tworzy to jednak wyraźnego i spójnego wzoru w poszczególnych kategoriach gmin. Zależność może sugerować, że jednostki pomocnicze pełnią funkcje zbliżone do organizacji pozarządowych, a obecność jednych zmniejsza potrzebę funkcjonowania drugich.

Tab. 5. Współzależności między wybranymi wskaźnikami aktywności obywatelskiej i organizacyjnej w gminach (korelacje Pearsona, N = 2 477)

Wskaźnik	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7
3.1. Jednostki pomocnicze z reprezentacją	–	.199	–.066	–.060	–.029	.026	–.151
3.2. Wydatki na FS i BO		–	.022	.021	.041	.118	–.011
3.3. Inicjatywa lokalna			–	.083	.032	.015	.080
3.4. Inicjatywa uchwałodawcza				–	.022	.043	.073
3.5. Komisja rady gminy rozpatruje skargi, wnioski, petycje					–	–.031	.109
3.6. Gęstość NGO ogółem						–	.246
3.7. Gęstość nowych NGO							–

- Uwaga:** W tabeli przedstawiono współczynniki korelacji Pearsona (r) między zmiennymi opisującymi aktywność obywatelską i organizacyjną w gminach (N = 2 477)



Aneks 2

Metodologia

Indeks składa się z 16 wskaźników, pogrupowanych w trzy składowe, a następnie przeważonych tak, aby powstała jedna wartość charakteryzująca sytuację w danej gminie. Część wskaźników odwołuje się do występowania bądź braku określonej formy partycypacji, część ma charakter relatywny – tzn. odnosi się do miejsca danej gminy wśród wszystkich gmin w Polsce. Wskaźniki cząstkowe, każdy zmieniający się w przedziale od

0 do 1, zostały uśrednione i pomnożone przez 100, żeby uzyskać wartości trzech składowych indeksu. Wartość indeksu codziennej demokracji lokalnej tworzy średnia ważona składowych: transparentności (waga: 20%), otwartości i responsywności władz (waga: 40%) oraz aktywności obywatelskiej i upodmiotowienia (waga: 40%).

Lp.	Opis zmiennej [przyjmowane wartości]	Źródło danych
1. Transparentność (20%)		
1.1	Gmina udostępnia do publicznej wiadomości projekty uchwał rady gminy w BIP lub na stronie www [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
1.2	Gmina udostępnia do publicznej wiadomości elektroniczny zapis ze <u>wszystkich</u> posiedzeń rady gminy w BIP lub na stronie www [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
1.3	Gmina informuje o konsultacjach społecznych z wykorzystaniem BIP lub/i na stronie internetowej urzędu oraz co najmniej jednego spośród kanałów: (1) informacje w mediach społecznościowych, (2) informacje w mediach wydawanych przez gminę; (3) ogłoszenia wykupywane w mediach komercyjnych, (4) informacje na plakatach, afiszach i ulotkach, (5) inne formy informowania. W przypadku braku konsultacji wskaźnik przyjmuje wartość 0 [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
1.4	Gmina publikuje raporty z przebiegu <u>wszystkich</u> konsultacji społecznych w BIP lub/i na stronie internetowej [wartości: 0/1] <i>W sytuacji, w której gmina nie prowadziła konsultacji, wartość tego wskaźnika nie jest wliczana do indeksu.</i> Jeśli wskaźnik 1.3 ma wartość 0 (brak informacji o konsultacjach), to we wskaźniku 1.4 koduje się brak danych, a wartość składowej jest wyliczana jako średnia z trzech, a nie z czterech wartości.	GUS, SG-01

2. Otwartość i responsywność (40%)		
2.1	W gminie istnieje przynajmniej jedno z nieobowiązkowych ciał doradczych spośród poniższych: (1) rada działalności pożytku publicznego, (2) rada ds. osób niepełnosprawnych, (3) rada ds. sportu, (4) rada ds. oświaty i edukacji, (5) gminna rada seniorów, (6) młodzieżowa rada gminy, (7) rada ds. rodziny, (8) rada ds. rynku pracy/zatrudnienia, (9) inne ciało konsultacyjne [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
2.2	Regularne dyżury dla mieszkańców pełnią co najmniej niektórzy radni [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
2.3	W gminie przeprowadzono konsultacje [wartości: 0 – brak konsultacji; 0.333 – liczba konsultacji: 1; 0.666 – liczba konsultacji: 2; 1 – liczba konsultacji: 3 lub więcej]	GUS, SG-01
2.4	W gminie przeprowadzono przynajmniej jedne konsultacje z inicjatywy jednostek pomocniczych, mieszkańców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
2.5	W gminie przyjęto przynajmniej jedną uchwałę po konsultacjach społecznych nieobligatoryjnych [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
3. Aktywność obywatelska i upodmiotowienie (40%)		
3.1	W gminie odbyły się wybory do rad przynajmniej części jednostek pomocniczych (sołectwa, dzielnice, osiedla, jednostki pomocnicze) [wartości: 0/1][1]	GUS, SG-01
3.2	Poziom wydatków gminy na fundusz sołecki (FS) i budżet obywatelski (BO) z lat 2021–2022 w przeliczeniu na jednego mieszkańca lub w przeliczeniu na % wydatków budżetu gminy – pod uwagę brana jest korzystniejsza dla gminy wartość [0 – brak wydatków; 0,25 – wydatki w pierwszym kwartylu; 0,5 – wydatki w drugim kwartylu; 0,75 – wydatki w trzecim kwartylu; 1 – wydatki w czwartym kwartylu]	GUS, SG-01, BDL GUS
3.3	Gmina, w której złożono co najmniej jeden wniosek o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2021–2022 [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
3.4	Gmina, w której złożono co najmniej jeden wniosek o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej / zgłoszono co najmniej jedną obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w 2022 roku [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
3.5	Gmina, w której komisja skarg, wniosków i petycji rozpatrywała skargi, wnioski lub petycje [wartości: 0 – brak; 0,5 – rozpatrywanie co najmniej jednej z trzech form; 1 – rozpatrywanie co najmniej dwóch z trzech form]	GUS, SG-01
3.6	Gęstość organizacji pozarządowych – fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 1000 mieszkańców – wartość średnia z lat 2021–2022 [0 – 20% gmin z najniższymi wartościami – gęstość NGO w pierwszym kwintylu; 0,25 – gęstość NGO w drugim kwintylu; 0,5 – gęstość NGO w trzecim kwintylu; 0,75 – gęstość NGO w czwartym kwintylu; 1 – gęstość NGO w piątym kwintylu]	BDL GUS
3.7	Gęstość nowo tworzonych organizacji pozarządowych – nowo zarejestrowane fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 1000 mieszkańców – wartość średnia z lat 2021–2022 [0–20% gmin z najniższymi wartościami – gęstość NGO w pierwszym kwintylu; 0,25 – gęstość NGO w drugim kwintylu; 0,5 – gęstość NGO w trzecim kwintylu; 0,75 – gęstość NGO w czwartym kwintylu; 1 – gęstość NGO w piątym kwintylu]	BDL GUS



Sposób zdefiniowania wskaźników jest zgodny ze sposobem ich zdefiniowania w statystyce publicznej³¹.

Rozkład wartości składowych (wszystkie w skali 0–100) oraz surowe wartości indeksu codziennej demokracji lokalnej przedstawia wykres 1.

31 Zeszyt metodologiczny. *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami*, GUS, Warszawa–Wrocław, 2019, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/37/1/1/zeszyt_wspoldzialanie_jednostek_samorzadu_terytorialnego_z_mieszkancami.pdf.

Wszystkie trzy składowe oraz indeks jako całość są istotnie skorelowane z wielkością gminy (liczbą mieszkańców) – to zrozumiałe, że wraz ze wzrostem złożoności lokalnej wspólnoty samorządowej oraz wzrostem potencjału lokalnej administracji można oczekiwać większego wykorzystania sformalizowanych form partycypacji. Nadal jednak obserwowane są różnice pomiędzy gminami o podobnej wielkości (wykres 2).

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
facebook.com/FundacjaBatorego
twitter.com/BatoryFundacja

Indeks codziennej demokracji lokalnej służy uchwyceniu relacji między władzami gminnymi a mieszkańcami w okresach międzywyborczych i systematycznemu monitorowaniu rozwoju demokracji uczestniczącej w Polsce. Jest on wnikliwą analizą danych zawierającą pogłębioną ich interpretację, co daje badaczom samorządności w Polsce dużo inspiracji do dalszych badań i analiz.

dr Katarzyna Dzieniszewska-Naroska

Publikacja wprowadza do obiegu naukowego i diagnostycznego autorskie narzędzie badawcze, które w zamierzeniu Autorów stanowi komplementarne dopełnienie innej, cyklicznej analizy Fundacji Batorego – Indeksu wyborów samorządowych. Opracowanie należy uznać za istotny wkład w badania nad polską samorządnością.

dr hab. Joanna Podgórska-Rykała, prof. UKEN

Idea przygotowania tego indeksu jest niezmiernie cenna, ponieważ pozwala poznać codzienny, najbliższy obywatelom wymiar demokracji. Szczególną wartością opracowania jest objęcie badaniem wszystkich gmin w Polsce, co daje unikalny i całościowy obraz stanu demokracji lokalnej.

prof. Andrzej Rychard