FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO











Indeks codziennej demokracji lokalnej

2. 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

Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabela Sariusz-Skąpska
Projekt graficzny: Wojciech Wilk
Skład DTP: Tyrsa Sp. z o.o.
Zdjęcia na okładce (od góry): fot. Bartosz Zembrzuski/ratusz w Olsztynku; fot. Janusz Pruchnik/ratusz w Jarosławiu, Wikimedia Commons (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ratusz_-_Jaroslaw.jpg); fot. RONI/ratusz w Iławie; fot. Maciej Knap/ratusz w Kluczborku; fot. Roman Kazimierz Urbaniak/ratusz w Pleszewie

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.
Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach.
3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

Warszawa 2026

Publikacja jest
rozpowszechniana bezpłatnie

ISBN 978-83-68802-37-5

Autorki i autorzy

Adam Gendźwiłł – badacz polityki samorządowej, systemów i zachowań wyborczych; geograf, socjolog i politolog, profesor na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Centrum Studiów Wyborczych. Członek zespołów eksperckich ds. samorządowych i wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego, ekspert Rady Europy. Stypendysta m.in. Programu Fulbrighta (Northwestern University, USA) i Programu Bekkera Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Uniwersytet Południowej Danii).

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 Indeksem 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

2. edycja

Spis treści

Słowo od Fundacji Batorego — 4

Streszczenie — 6

Wnioski na przyszłość — 7

Czym jest Indeks? — 8

Koncepcja badania – główne komponenty Indeksu — 10

Indeks codziennej demokracji lokalnej — 12

Zróżnicowanie wartości Indeksu i zmiana wobec 2022 roku — 12

Zależność Indeksu i jego składowych od wielkości gminy — 18

Transparentność — 24

Co mierzymy? — 24

Składowa transparentność – analiza ogólna — 25

Zmiany wartości składowej między 2022 a 2024 rokiem — 26

Zmiany poszczególnych wskaźników w ramach składowej — 28

Otwartość na dialog i responsywność — 29

Co mierzymy? — 29

Składowa otwartość i responsywność – analiza ogólna — 29

Zmiany wartości składowej między 2022 a 2024 rokiem — 30

Zmiany poszczególnych wskaźników w ramach składowej — 32

Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców — 33

Co mierzymy? — 33

Składowa aktywność i upodmiotowienie mieszkańców – analiza ogólna — 33

Zróżnicowanie według wielkości gmin — 34

Zmiany wartości składowej między 2022 a 2024 rokiem — 37

Aneks metodologiczny — 39

Wykorzystane wskaźniki — 39

Słowo od Fundacji Batorego



Krzysztof Izdebski

Demokracja za rogiem

Jakość demokracji w dużej mierze zależy od tego, jak wygląda na co dzień, a jej ocena często wykuwa się w relacjach między mieszkańcami a lokalnymi władzami. To w gminach, miastach, dzielnicach i sołectwach ludzie najczęściej doświadczają działania państwa i uczą się, czy ich głos ma znaczenie, czy mogą wpływać na decyzje dotyczące ich otoczenia i czy władza traktuje ich jak prawdziwych partnerów.

Demokracja lokalna jest również najpełniejszym praktycznym wyrazem zapisanej w Konstytucji Rzeczypospolitej zasady pomocniczości. Sprawy publiczne powinny być rozstrzygane możliwie najbliżej obywateli, a rolą instytucji jest w dużym stopniu wspieranie, a nie zastępowanie aktywności wspólnot. Nie chodzi przy tym tylko o sprawniejsze zarządzanie czy lepsze dopasowanie usług publicznych do potrzeb mieszkańców. Chodzi o uznanie prawa i kompetencji mieszkańców do decydowania o sprawach wspólnych. Sprawach, znowu używając nieprzypadkowego języka Konstytucji, wspólnoty samorządowej.

Ma to szczególne znaczenie w kontekście budowania odporności państwa i społeczeństwa. Kryzysy ostatnich lat pokazały, że zdolność reagowania na zagrożenia zależy nie tylko od sprawności instytucji centralnych, lecz także od tego, czy ludzie potrafią się organizować, współpracować i brać odpowiedzialność za swoje otoczenie. Zaufanie, więzi społeczne i umiejętność wspólnego działania nie powstają w chwili kryzysu. Są efektem codziennych doświadczeń uczestnictwa i współpracy. Dlatego jakość lokalnej demokracji nie jest tylko wyrazem realizacji fundamentów polskiej Konstytucji, ale również jednym z istotnych zasobów odporności całego państwa.

Druga edycja Indeksu codziennej demokracji lokalnej (ICDL) pozwala ocenić, jak te zasady funkcjonują w praktyce, we wszystkich 2477 polskich gminach. Na tle poprzedniej edycji Indeksu aktualne wyniki przynoszą niewielką poprawę. Średnia wartość Indeksu wzrosła z 42,21 punktu w 2022 roku do 44,33 punktu w roku 2024. Największy postęp odnotowano w obszarze aktywności i upodmiotowienia mieszkańców. Jednocześnie nadal najsłabiej wypada otwartość i responsywność samorządów, ze średnim wynikiem zaledwie 27 punktów. Oznacza to, że choć coraz lepiej radzimy sobie z informowaniem o działaniach władz, to już znacznie gorzej idzie nam z tworzeniem warunków do rzeczywistego dialogu i uwzględniania głosu mieszkańców w podejmowanych decyzjach.

To być może najważniejszy wniosek płynący z badania. Samo udostępnianie informacji, organizowanie konsultacji czy tworzenie formalnych mechanizmów uczestnictwa nie wystarczą, jeśli mieszkańcy nie widzą, że ich zaangażowanie może coś zmienić. Demokracja codzienna wymaga nie tylko przejrzystości, ale przede wszystkim gotowości do dzielenia się odpowiedzialnością i wpływem na sprawy publiczne. Musi budować w mieszkańcach poczucie sprawczości.

Indeks jest przede wszystkim narzędziem i zaproszeniem do rozmowy o jakości lokalnej demokracji i odpowiedzialności za jej stan i jej rozwój. Pokazuje również, że dobre praktyki nie są zarezerwowane dla największych miast i najbogatszych gmin. O jakości demokracji decydują także wola polityczna, otwartość władz i aktywność mieszkańców (czasami pomimo „zamkniętości" włodarzy). Warto o tym pamiętać, bo silna demokracja i odporne państwo zaczynają się od silnych, samodzielnych, upodmiotowionych oraz cieszących się wzajemnym zaufaniem uczestników wspólnot lokalnych.

Krzysztof Izdebski

Streszczenie

Demokracja to nie tylko udział w wyborach raz na kilka lat, ale przede wszystkim codzienne interakcje między obywatelami a władzami lokalnymi. Mogą się one odbywać w ramach kontaktów nieformalnych, a także przy wykorzystaniu instytucji (procedur), które do takich kontaktów służą. W Indeksie skupiamy się na tym drugim sposobie, czyli badamy interakcje formalne, realizowane w ramach procedur, które – dzięki danym GUS − możemy zliczyć dla każdej gminy w Polsce. Jak to wygląda w polskich gminach? Badanie oparte na danych z 2022 roku pokazało duże deficyty w codziennej demokracji lokalnej. Niniejszy raport pokazuje obraz z roku 2024, zwracając uwagę na zmiany wobec 2022 roku oraz na stabilne elementy lokalnej demokracji.

W 2024 roku średnia wartość Indeksu dla wszystkich polskich gmin wyniosła **44,33** punkty (na 100 możliwych). Jest to wynik o około dwa punkty wyższy niż w roku 2022 (42,21 pkt), co wskazuje na bardzo niewielką poprawę wobec poprzedniego pomiaru. Rozkład wyników przypomina tzw. rozkład normalny – najwięcej gmin plasuje się w okolicach średniej, natomiast wyniki skrajne, zarówno te wybitne, jak i bardzo słabe, są rzadkością.

Żadna polska gmina nie osiągnęła maksymalnego wyniku 100 punktów, jednak trzy miasta przekroczyły barierę 90 punktów: **Lublin** (**92,85**), **Toruń** (**91,43**) oraz **Łódź** (**90,57**). Co ciekawe, mimo ogólnego wzrostu średniej, najwyższy wynik zanotowany w 2024 roku był o niemal 6 punktów niższy niż rekord z roku 2022, co sugeruje, że nawet liderzy mają trudności z utrzymaniem najwyższych standardów we wszystkich wymiarach. W dodatku skład pierwszej dziesiątki samorządów zmienił się w 40%, a to pokazuje, że utrzymanie „koszulki lidera" nie jest łatwe.

Indeks ICDL zawiera trzy główne składowe, z których każda naświetla inny aspekt relacji władza lokalna−mieszkańcy: transparentność, otwartość oraz aktywność obywatelska.

1. Transparentność to najlepiej wypadający obszar codziennej demokracji lokalnej, ze średnią wynoszącą **65 punktów**. Aż 450 gmin (prawie 20%) osiągnęło w tej kategorii maksymalny wynik 100 punktów, przy czym trzeba pamiętać, że nie oznacza on idealnej transparentności, a tylko spełnienie wszystkich podstawowych jej kryteriów w relacjach władza–obywatele. Niewielka poprawa w tym obszarze wobec roku 2022 wynika głównie z częstszego dokumentowania przebiegu konsultacji społecznych i publikowania raportów z ich wyników.

2. Otwartość i responsywność to nadal pięta achillesowa codziennej demokracji. W porównaniu z transparentnością obszar otwartości wypada najgorzej, osiągając średnio zaledwie **27 punktów**. Choć odnotowano tu minimalny wzrost, jest on niewspółmierny do narzędzi, z jakich władza może korzystać, by tworzyć kontakty i współpracę z mieszkańcami, szczególnie w obszarze konsultacji społecznych. Tylko sześć gmin w Polsce uzyskało w tym komponencie 100 punktów.

3. Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców to składowa kształtująca się na umiarkowanym poziomie, która w 2024 roku osiągnęła średnią równą połowie możliwych do

zdobycia punktów (**50,6 pkt**), a przy tym odnotowała największą poprawę wobec 2022 roku (o blisko 4 punkty). Wydaje się, że zadziałał tu „efekt końca pandemii" – mieszkańcy wrócili do aktywności społecznej, zaczęli zakładać nowe fundacje i stowarzyszenia, a gminy przywróciły środki na inicjatywy obywatelskie, wcześniej ograniczane z powodu niepewności finansowej.

Dane za 2024 rok potwierdzają systematyczną zależność: **większe gminy charakteryzują się przeciętnie wyższymi wartościami Indeksu**. Największe różnice widać w obszarze otwartości – w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców średnia jest kilkukrotnie wyższa niż w najmniejszych miejscowościach. Raport wskazuje jednak na liczne pozytywne przykłady również w małych społecznościach. Przykładowo, niespełna dziesięciotysięczne **Szydłowo** (ICDL=83 pkt) czy sześciotysięczny **Ujazd** (82 pkt) uzyskały wyniki wyższe niż Warszawa. Z kolei gmina wiejska **Turośń Kościelna** (ok. 7,2 tys. mieszkańców) znalazła się w ścisłej czołówce pod względem aktywności obywatelskiej, wyprzedzając wiele miast wojewódzkich dzięki mobilizacji mieszkańców, którzy złożyli projekt uchwały obywatelskiej, a także w większym stopniu korzystali z instytucji skarg, petycji i wniosków.

Analiza przestrzenna ujawnia utrzymujący się tzw. **przechył zaborowy**. Wyższe wartości Indeksu notuje się w gminach na ziemiach zachodnich i północnych oraz w dawnym zaborze pruskim (średnia ICDL odpowiednio 49,18 i 48,29) w porównaniu do terenów dawnego zaboru rosyjskiego (40,80). Jednak **położenie geograficzne nie determinuje jakości lokalnej demokracji**. W każdym regionie Polski można znaleźć samorządy, które uzyskują ponadprzeciętne wyniki.

Ciekawym wątkiem jest analiza związku między wielkością zatrudnienia w administracji a jakością codziennej demokracji. Wysoka liczba urzędników w przeliczeniu na 1000 mieszkańców nie przekłada się automatycznie na wyższy wynik ICDL. Małe gminy często mają relatywnie większą kadrę administracyjną *per capita*, ale nie podnosi to jakości interakcji z obywatelami (m.in. dlatego, że nie wszyscy urzędnicy tym się zajmują). Znaczenie ma natomiast **bezwzględna wielkość zaplecza administracyjnego** – większe zespoły w dużych miastach pozwalają na sprawniejszą obsługę skomplikowanych narzędzi, takich jak budżet obywatelski czy zaawansowane konsultacje społeczne. Prawdopodobnie ma to związek z faktem, że w takich dużych zespołach łatwiejsze jest tworzenie działów zajmujących się różnymi aspektami partycypacji społecznej.

Wnioski na przyszłość

Indeks codziennej demokracji lokalnej 2024 rysuje obraz Polski lokalnej, która powoli, ale sukcesywnie uczy się dialogu. Podczas gdy podstawowe standardy transparentności upowszechniają się, a aktywność społeczna odradza po kryzysie pandemii, prawdziwym wyzwaniem dla polskich samorządów jest **poprawa responsywności**, czyli autentyczne włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, a nie tylko informowanie.

Raport pokazuje, że mimo naturalnej predyspozycji dużych gmin do korzystania z instytucjonalnych narzędzi partycypacyjnych, kluczy do sukcesu może być dużo. Przykład liderów – zarówno tych wielkich, jak Lublin, jak i tych małych, jak Turośń Kościelna – pokazuje, że wysoka jakość codziennej demokracji jest możliwa w każdych warunkach, o ile istnieje wola polityczna i zaangażowanie obywatelskie.

Czym jest Indeks?

Indeks codziennej demokracji lokalnej pokazuje, jak lokalna demokracja funkcjonuje w każdej gminie w Polsce w okresie pomiędzy wyborami samorządowymi, a wspólnie 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 skupiona była 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 Szop-Rutkowskiej[2]). W tradycji akademickiej ten rodzaj uczestnictwa w życiu publicznym określany jest mianem **demokracji uczestniczącej** bądź **partycypacyjnej** (*participatory democracy*[3]). Może być ona realizowana zarówno na drodze nieformalnych kontaktów, jak i z zastosowaniem formalnych instytucji (procedur), takich jak dyżury radnych, konsultacje społeczne, skargi, wnioski czy inicjatywy lokalne, a także funkcjonowanie funduszu sołeckiego albo budżetu obywatelskiego. Indeks skupia się na tym drugim wymiarze, a co za tym idzie **przedstawia obraz formalnych relacji władzy gminnej z mieszkańcami.**

W naszych rozważaniach wyodrębniamy dwa rodzaje uczestnictwa obywatelskiego[4]. **Partycypacja publiczna** odnosi się do kontaktów mieszkańców z władzami lokalnymi, realizowanych w rozmaity sposób, m.in. poprzez akty wyborcze, projekty uchwał, petycje, skargi, propozycje dotyczące budżetu lub aktywność w komisjach tematycznych. **Partycypacja społeczna** obejmuje natomiast działania ukierunkowane przede wszystkim na współmieszkańców, a nie na władze publiczne, czyli np. aktywność w organizacjach pozarządowych czy inicjatywy lokalne.

Tę demokrację codzienną dziejącą się pomiędzy wyborami zdefiniowaliśmy poprzez zestaw wskaźników odpowiadających zjawiskom zgrupowanym wokół trzech zagadnień: (i) transparentności władz lokalnych; (ii) otwartości władz lokalnych na dialog i responsywności oraz (iii) aktywności i upodmiotowienia mieszkańców. Dokładny opis tych składowych znajduje się poniżej oraz w Aneksie.

1 A. Gendźwiłł, *Demokracja lokalna w Polsce. Indeks wyborów samorządowych 2024*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/04/Indeks-wyborow-samorzadowych-2024.pdf [dostęp tu i nast. 25.10.2026].

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

3 W.M. Bevir (red.), *Encyclopedia of governance*, t. 2, s. 664–667, *participatory democracy*, SAGE Publications, Inc. 2007, https://doi.org/10.4135/9781412952613.n384 .

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

Oprócz **celu poznawczego**, polegającego na diagnozie istniejącego stanu demokracji codziennej we wszystkich polskich gminach, istotnym elementem projektu jest jego **cel obserwacyjny i monitoringowy**. Możliwość cyklicznego porównania gmin pozwoli monitorować kierunek zmian w skali ogólnopolskiej – przedstawiany raport jest drugim pomiarem i zawiera porównanie z wynikami opracowanymi dla roku 2022. Co więcej, Indeks umożliwia wskazanie samorządów wyróżniających się w obszarze demokracji codziennej i analizy czynników, które wpływają na poprawę lub pogorszenie wyniku danej gminy. W tym celu wypracowano komplementarne instrumentarium jakościowe – badania terenowe dokładnie analizujące sytuację w kilku wybranych gminach. Wyniki pierwszego takiego badania będą opublikowane w osobnym raporcie.

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".
- Badanie obejmuje **wszystkie gminy w Polsce,** czyli **dla 2024 roku** 2477 gmin, w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gmin wiejskich. Kompletny charakter badania (a także przyjęta częstotliwość badania − por. punkt 4) warunkuje decyzje dotyczące metod i technik badawczych, jak również źródeł danych. Wybór wskaźników uwzględnionych w badaniu jest efektem kompromisu między zakresem pożądanych 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 niepublikowanych powszechnie 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 jako badanie komplementarne przeprowadzane jest (II połowa 2026 roku) badanie jakościowe – obejmujące wybrane zagadnienia i koncentrujących się na pojedynczych studiach przypadku.

Fakt, że ICDL bazuje w dużej mierze na danych urzędowych (GUS), ma ważne zalety w postaci kompletności (dane dla wszystkich gmin w Polsce), jednoznacznych i spójnych definicji, a także stabilności zbieranych cyklicznie danych. Te zalety wynikają z obowiązku statystycznego. Jednocześnie jednak zdajemy sobie sprawę z ograniczeń wynikających z takiego ujęcia, a mianowicie braku informacji o charakterze jakościowym, w tym braku danych o percepcji mieszkańców, o przedmiotach skarg, wniosków czy petycji oraz o jakości przeprowadzanych konsultacji społecznych.

Badanie jest **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. Niniejsze badanie przedstawia stan na rok 2024, wcześniejszy raport uchwycił rok 2022[5].

5 A. Dąbrowska, J. Flis, A. Gendźwiłł, M. Lackowska, B. Martela, *Indeks codziennej demokracji lokalnej. 1. edycja*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2026, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2026/02/Indeks-codziennej-demokracji-lokalnej.pdf.

Koncepcja badania – główne komponenty Indeksu

Lokalną demokrację codzienną oceniliśmy w trzech wymiarach **(składowych Indeksu)**: (i) transparentności; (ii) otwartości na dialog i responsywności oraz (iii) aktywności i upodmiotowieniu mieszkańców. Przyjęliśmy, że transparentność (jako podstawa dla dalszych, bardziej interaktywnych wskaźników) będzie stanowiła 20% wartości całego Indeksu, a pozostałe dwie składowe będą wnosić 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 działań[6]. 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: (i) komunikowania z wyprzedzeniem planów działań oraz (ii) 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** – otwartość samorządu lokalnego na dialog przejawia się w tworzeniu możliwości do bezpośredniej i otwartej komunikacji z obywatelami. Dialog ten ma zapewniać swobodną wymianę nawet bardzo różnorodnych poglądów i idei, a docelowo – umożliwiać obywatelom uczestniczenie w polityce. Istotne 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** – 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 wszelkich 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

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

w kolejnych latach). Pozwala to na zachowanie powszechności i cykliczności badania. Ponadto wybieraliśmy wskaźniki, które spełniają inne istotne kryteria – różnicują populację gmin (przykładowo – nie bierzemy pod uwagę wskaźników, gdzie 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 codziennej demokracji lokalnej przedstawia Aneks.

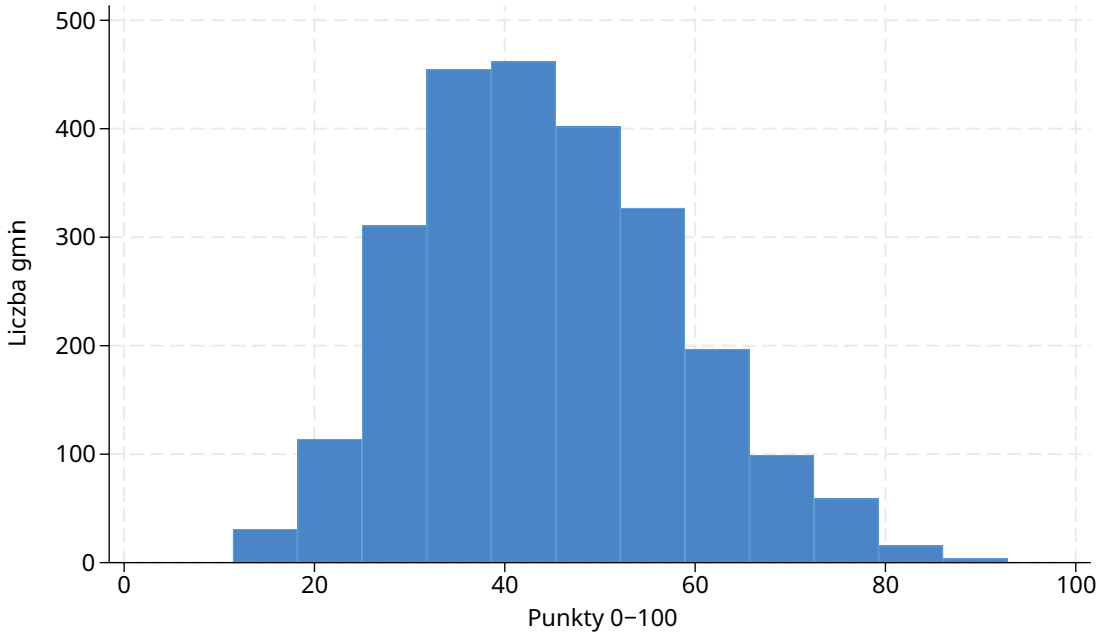
Indeks codziennej demokracji lokalnej

Zróżnicowanie wartości Indeksu i zmiana wobec 2022 roku

Indeks codziennej demokracji lokalnej przyjmuje wartości od 0 do 100 punktów. To skala ustalona arbitralnie po złożeniu informacji z różnych wskaźników cząstkowych. Umożliwia ona porównania między gminami oraz śledzenie zachodzących zmian. Średnia wartość Indeksu dla wszystkich gmin w Polsce za rok 2024 wyniosła 44,33 punkty. Rozkład Indeksu codziennej demokracji lokalnej jest zbliżony do normalnego rozkładu (wykres 1), w którym najczęściej występują wartości zbliżone do ogólnopolskiej średniej. Żadna gmina nie uzyskała maksymalnych 100 punktów i tylko trzy miasta osiągnęły powyżej 90 punktów: najwyższe wartości zanotowały Lublin (92,85), Toruń (91,43) i Łódź (90,57).

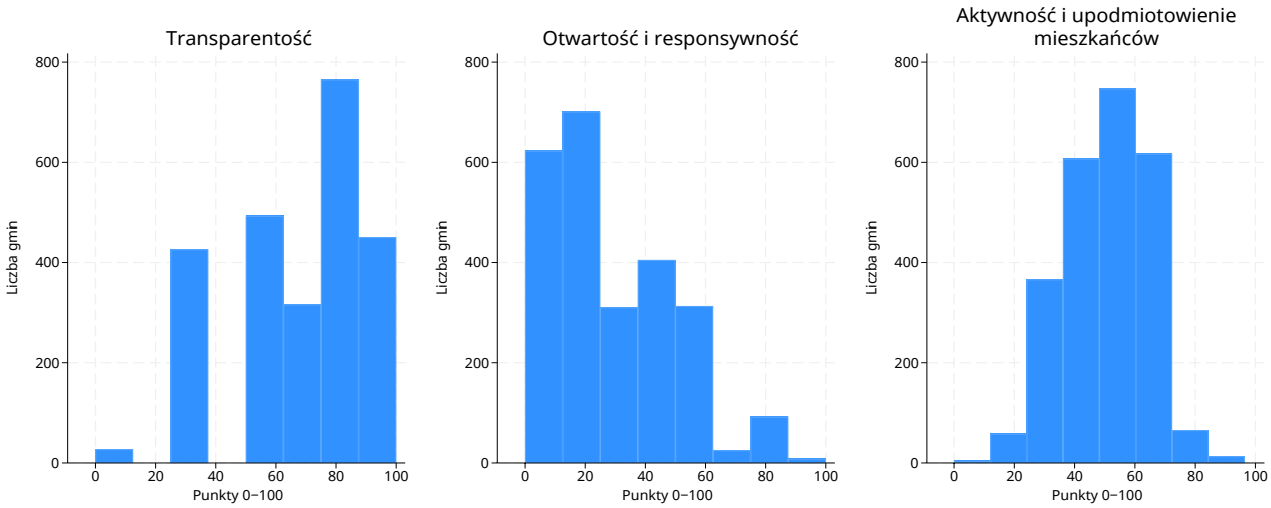
Rozkład Indeksu codziennej demokracji lokalnej jest zbliżony do normalnego rozkładu (wykres 1), w którym najczęściej występują wartości zbliżone do ogólnopolskiej średniej. Tylko jedna gmina ma wartość Indeksu poniżej 10 pkt, natomiast pięć gmin zanotowało wartość powyżej 90: Wrocław, Toruń, Katowice, 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 ICDL



Wartości skrajne Indeksu są relatywnie rzadkie. Po części jest to efektem samej konstrukcji Indeksu, będącego sumą trzech składowych, z których przynajmniej jedna – aktywność obywatelska – rzadko przyjmuje wartości skrajne. Składowe są ze sobą istotnie skorelowane, a wzorzec zależności jest taki sam, jak w 2022 roku: zależności nie są silne – tylko w przypadku transparentności i otwartości możemy mówić o wyraźnej współzależności. Potwierdza to informacyjną wartość Indeksu ilustrującego 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.

Wykres 2. Rozkłady wartości poszczególnych składowych ICDL za 2024 rok



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

Mapa 1. Rozkład przestrzenny wartości ICDL w 2024 roku



Mapa w szczegółach na poziomie konkretnych gmin różni się oczywiście od mapy za rok 2022, ale ogólne tendencje pozostają stałe. Po pierwsze, na mapie widoczny jest „przechył zaborowy" – można zauważyć wyższą wartość Indeksu w gminach na ziemiach zachodnich i północnych, które weszły w skład Polski w 1945 roku, a także różnice w obrębie województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Widać także oznaczone ciemniejszym kolorem „wianuszki" gmin wokół dużych miast (szczególnie Warszawy) oraz wyraźną plamę Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Po drugie, wartości Indeksu są w skali kraju rozproszone, to znaczy, że w żadnej części Polski nie brakuje gmin, które wyróżniają się na tle generalnego wzorca przestrzennego − tak pozytywnie, jak i negatywnie. Nie ma ani rozległych regionalnych „pustyń", gdzie analizowane przez nas wskaźniki jakości codziennej demokracji lokalnej byłyby konsekwentnie niskie, ani regionów „prymusów" (choć trzeba odnotować, że województwo lubuskie jest temu bliskie!).

Średnia wartość Indeksu dla 2024 roku jest o dwa punkty wyższa niż w 2022 roku (zob. tabela 1). Odnosząc się do możliwej rozpiętości wartości, trzeba zatem stwierdzić, że uzyskany niewysoki wynik wskazuje na utrzymujący się niezadowalający poziom codziennej demokracji na szczeblu lokalnym, pozostawiając duże pole do poprawy. Zmiana między 2022 a 2024 jest nie tylko nieduża, ale też niejednoznaczna. Z jednej strony cieszy

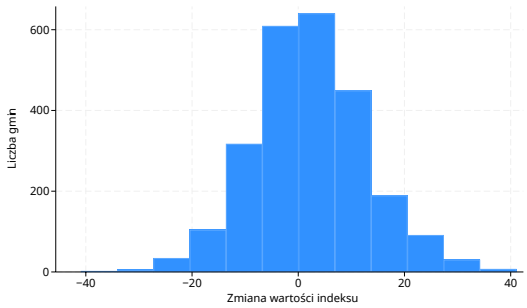
fakt, że wartość minimalna i mediana wzrosły. Co więcej, znacznie więcej gmin (18) zanotowało duży wzrost wartości Indeksu (powyżej 30 pkt) niż analogicznie duży spadek (tylko 5; zob. wykres 3).

Ta ogólna poprawa jest dobrze widoczna na wykresie rozrzutu (wykres 4). Z drugiej strony niepokojący może być fakt, że najlepszy wynik jest prawie o 6 punktów słabszy niż w roku 2022.

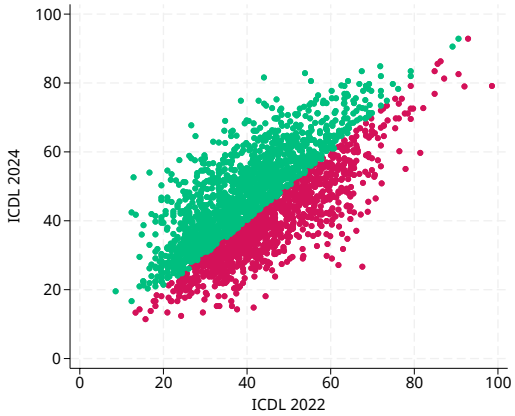
Tabela 1. Wartości ICDL w 2022 i 2024 roku

	ICDL 2022	ICDL 2024
Średnia	42,21	44,33
Odchylenie standardowe	13,13	13,55
Minimum	8,57	11,43
Maksimum	98,57	92,86
Mediana	41,04	43,00

Wykres 3. Rozkład zmian wartości ICDL między rokiem 2022 a 2024



Wykres 4. Zależność wartości ICDL dla lat 2022 i 2024



Przyglądając się wynikom najlepszym (powyżej 80 pkt, ramka 1), zauważamy sporą stabilność wartości Indeksu w grupie „prymusów": ponad połowa gmin zmieniła wartość Indeksu o mniej niż 3 punkty i tylko dwie o więcej niż 20%. Średnia zmiana punktowa wyniosła 7,85 *in plus*.

Tymczasem średnia zmiana w grupie dziewięciu gmin z najsłabszymi wynikami (poniżej 15 punktów) była większa i wyniosła 10,33 punktów *in minus*. Wyników poniżej 10 punktów nie zanotowaliśmy.

Ramka 1: Najwyższe (powyżej 80 pkt) wyniki w 2024 (w nawiasie zmiana wobec 2022 roku)

Lublin 92,85 (+2,29),

Toruń 91,43 (–1,43)

Łódź 90,57 (+1,43)

Kraków 85,57 (0)

Przemyśl 84,86 (+13)

Opole 84,86 (–1,43)

Szydłowiec 83,43 (+16)

Ostrowiec Świętokrzyski 82,86 (+29)

Szczecin 82,57 (–8)

Ujazdów 82 (+10)

Myślenice 82 (+2,86)

Bielsko-Biała 82 (+2,86)

Olsztyn 82 (–2,86)

Twardogóra 81,61 (+37,57)

Ostróda 80,57 (+16,43)

Pogrubioną czcionką wyróżnione są gminy, które również w 2022 roku znalazły się w pierwszej piętnastce samorządów (stabilność 53%).

Ramka 2: Najbardziej pozytywne zmiany (wzrost ICDL o więcej niż 30 punktów)				
Gmina	Typ gminy*	Liczba mieszk.	Wzrost ICDL	Województwo
Dąbrowa Zielona	W	<5 tys.	41,05	śląskie
Zagórz	m-w	10–20 tys.	39,76	podkarpackie
Twardogóra	m-w	10–20 tys.	37,57	dolnośląskie
Paradyż	W	<5 tys.	37,33	łódzkie
Sosnówka	W	<5 tys.	36,91	lubelskie
Brzeg	M	20–100 tys.	36,34	opolskie
Głogów Małopolski	m-w	20–100 tys.	34,24	podkarpackie
Brzeziny	W	5–10 tys.	33,80	wielkopolskie
Koniusza	W	5–10 tys.	33,62	małopolskie
Łyszkowice	W	5–10 tys.	32,67	łódzkie
Cekcyn	W	5–10 tys.	32,10	kujawsko-pomorskie
Stąporków	m-w	10–20 tys.	31,57	świętokrzyskie
Żuromin	m-w	10–20 tys.	31,57	mazowieckie
Słomniki	m-w	10–20 tys.	31,48	małopolskie
Paszowice	W	<5 tys.	30,76	dolnośląskie
Lipinki Łużyckie	W	<5 tys.	30,14	lubuskie
Szulborze Wielkie	W	<5 tys.	30,05	mazowieckie
Mycielin	W	<5 tys.	30,05	wielkopolskie
*M: gmina miejska, W: gmina wiejska, m-w: gmina miejsko-wiejska				

Przyglądając się wartościom poszczególnych składowych Indeksu, widzimy, że ogólny wzorzec pozostał ten sam: najsilniejszym elementem codziennej demokracji lokalnej jest transparentność (najwyższa wartość wśród trzech składowych), a nadal najsłabszym jest otwartość i responsywność (tabela 2). W dodatku to w tym najsłabszym obszarze zanotowaliśmy najmniejszą poprawę (+0,75 pkt). Z kolei największy przyrost wartości odniosła składowa: aktywność i upodmiotowienie mieszkańców (wzrost średniej o niemal 4 pkt i podobny wzrost mediany).

Tabela 2. Zmiany wartości poszczególnych składowych między rokiem 2022 a 2024

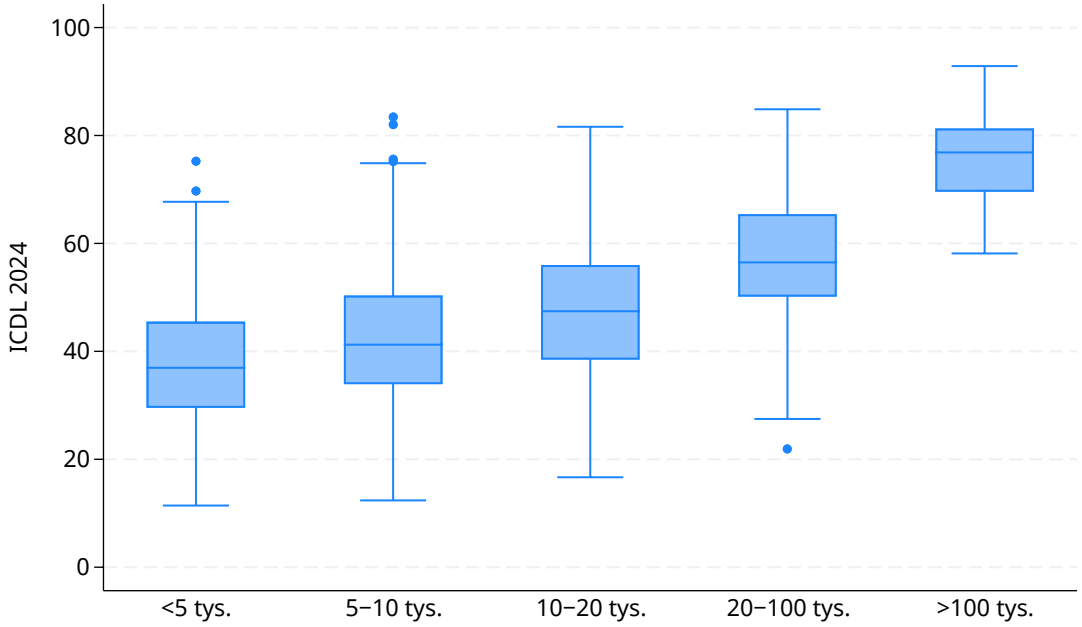
	Transparentność (0–20)		Otwartość i responsywność (0–40)		Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców (0–40)	
	ICDL 2022	ICDL 2024	ICDL 2022	ICDL 2024	ICDL 2022	ICDL 2024
Średnia	63,7	65	26,975	27,725	46,7	50,6
Odchylenie standardowe	23,8	23,55	21,375	21,8	13,275	13,65
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	96,425
Mediana	66,65	66,65	20	20	46,425	50

Zależność Indeksu i jego składowych od wielkości gminy

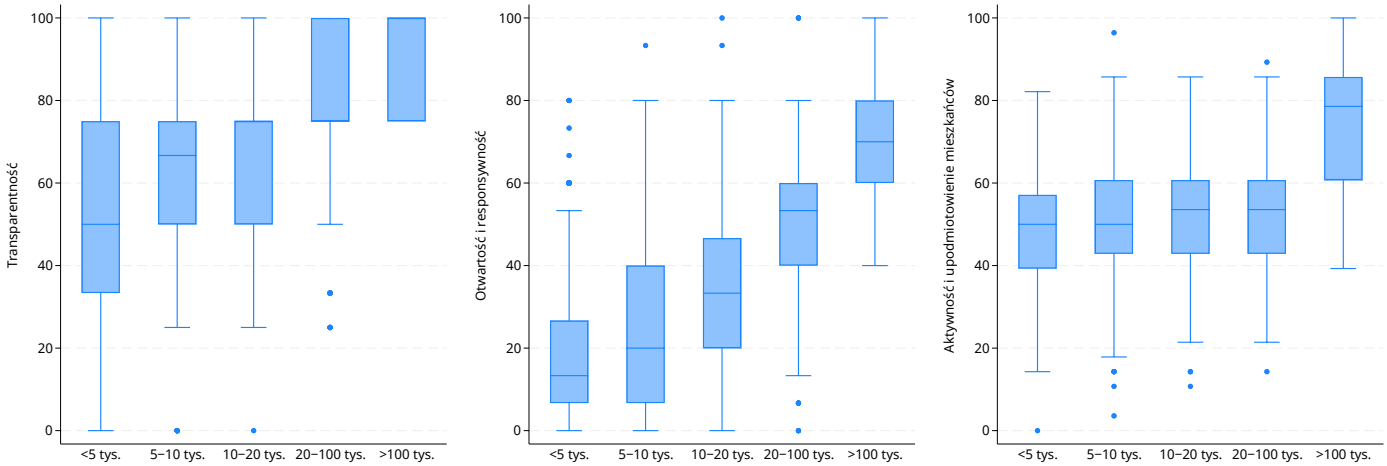
Wartości Indeksu są systematycznie powiązane z wielkością gminy[7], mierzoną liczbą mieszkańców w 2024 roku: większe gminy charakteryzują się przeciętnie wyższymi wartościami Indeksu (wykres 5). Zależność jest dość silna – średnia wartość Indeksu dla największych miast jest prawie dwukrotnie wyższa niż dla najmniejszych gmin. Mimo to liczba mieszkańców nie determinuje całkowicie instytucjonalnych form demokracji lokalnej. Podobnie jak w roku 2022, również w 2024 roku zdarzały się niewielkie gminy, które osiągały wyższe wartości Indeksu niż miasta wojewódzkie. I tak niespełna dziesięciotysięczne Szydłowo (ICDL = 83) i sześciotysięczny Ujazd (wynik 82) uzyskały wyniki wyższe niż Warszawa (wartość Indeksu niespełna 80), a czterotysięczna Komańcza (ICDL = 75) „prześcignęła" 14 miast powyżej 100 tys. mieszkańców (w tym np. Poznań czy Gdynię).

7 W całym raporcie, pisząc o wielkości gmin, odnosimy się zawsze do liczby mieszkańców. Zastosowaliśmy podział na gminy: (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).

Wykres 5. Wartości ICDL w zależności od wielkości gminy



Wykres 6. Wartości poszczególnych składowych w zależności od wielkości gminy

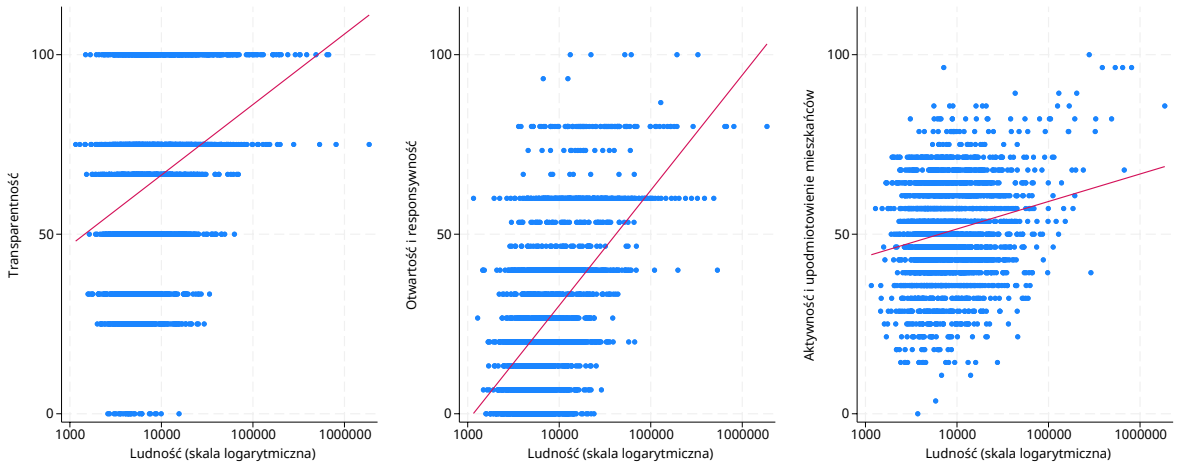


Jak widzimy z zestawu wykresów nr 6, zależność od wielkości jest nieco odmienna dla każdej składowej. Otwartość i responsywność wykazuje stały i silny wzrost wartości składowej wraz ze wzrostem liczby ludności. Średnia dla miast ponad 100 tys. mieszkańców jest kilkukrotnie większa od takiej średniej 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, współczynnik zmienności jest tu znacząco wyższy.

Dla transparentności zależność ICDL od wielkości jest trochę bardziej wypłaszczona (najbardziej wyraźna jest różnica między gminami do 20 tys. a większymi samorządami). Jej zmienność w zależności od wielkości gminy plasuje się pomiędzy wysoką zmiennością otwartości a najniższą w przypadku aktywności.

Dla składowej aktywność i upodmiotowienie mieszkańców wartości są właściwie zbliżone dla wszystkich gmin poza największymi miastami (powyżej 100 tys. mieszkańców). Aktywność też jest słabo zróżnicowana, gdy spogląda się na współczynniki zmienności (wynik jest tylko trochę wyższy niż w przypadku podstawowego komponentu demokracji codziennej – transparentności). Jest to obraz bardzo zbliżony do tego z 2022 roku.

Wykres 7. Zależność wartości ICDL od liczby mieszkańców



Uwaga: Do wykresów punktowych została dodana linia regresji (dopasowania), pokazująca systematyczną zależność między wielkością gminy a wartościami Indeksu.

Warto zauważyć, że dwie pierwsze składowe (transparentność i otwartość) dotyczą działań, które są całkowicie po stronie władz lokalnych – jeśli obywatele mogą na nie wpływać, to najwyżej wywierając presję. Natomiast na polu aktywności obywatelskiej, gdzie władze samorządowe mogą tylko zachęcać lub ewentualnie stwarzać bariery, zróżnicowanie gmin jest mniejsze. Można zatem sformułować wniosek o ogólnopolskim upodabnianiu się ogólnych wzorców aktywności obywatelskiej, podczas gdy działania władz lokalnych pozostają bardziej zróżnicowane.

Tabela 3. Średnie dla trzech składowych oraz ICDL sumarycznego dla lat 2022 i 2024 dla grup wielkościowych gmin

	Transparentność		Otwartość		Aktywność		ICDL	
	2022	2024	2022	2024	2022	2024	2022	2024
do 5 tys.	54,85	57,45	17,18	17,30	46,53	48,30	36,45	37,73
5–10 tys.	62,45	63,15	22,75	23,10	46,18	50,60	40,06	42,12
10–20 tys.	67,75	68,65	31,38	33,75	46,10	51,03	44,55	47,64
20–100 tys.	78,15	78,65	49,43	50,20	47,08	52,93	54,23	56,97
powyżej 100 tys.	89,70	91,20	71,78	69,60	69,33	72,48	74,38	75,07

W 2022 roku szukaliśmy innych **czynników, które wyjaśniałyby zróżnicowanie poziomu Indeksu**. Okazało się wówczas, że tzw. zwyczajowi podejrzani, czyli zamożność gminy, cechy wójta/ burmistrza/ prezydenta (płeć, wiek, staż), sytuacja polityczna w gminie czy przynależność do czterech obszarów historycznych, w niewielkim stopniu wyjaśniają różnice w poziomie ICDL.

W 2024 roku utrzymała się zależność od krain historycznych, którą zaobserwowaliśmy w 2022 roku. Nieco silniej zarysowało się prowadzenie ziem dawnego zaboru pruskiego oraz ziem zachodnich i północnych, dla których średnia wartość ICDL wzrosła znacznie bardziej niż dla dawnego zaboru rosyjskiego (tabela 4).

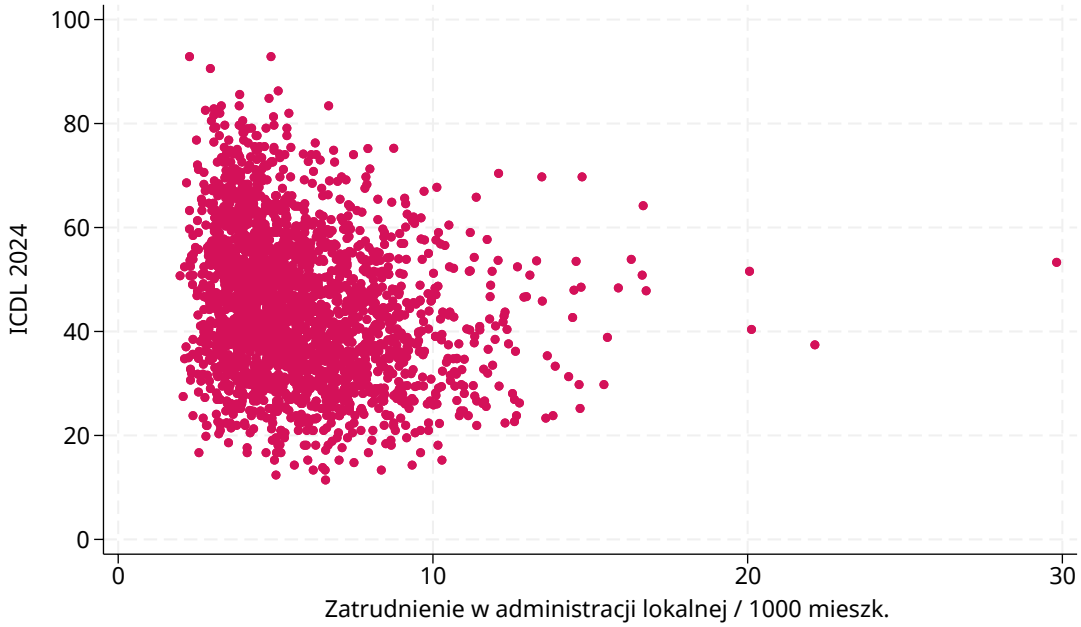
Tabela 4. Średnie wartości ICDL dla gmin położonych w poszczególnych krainach historycznych

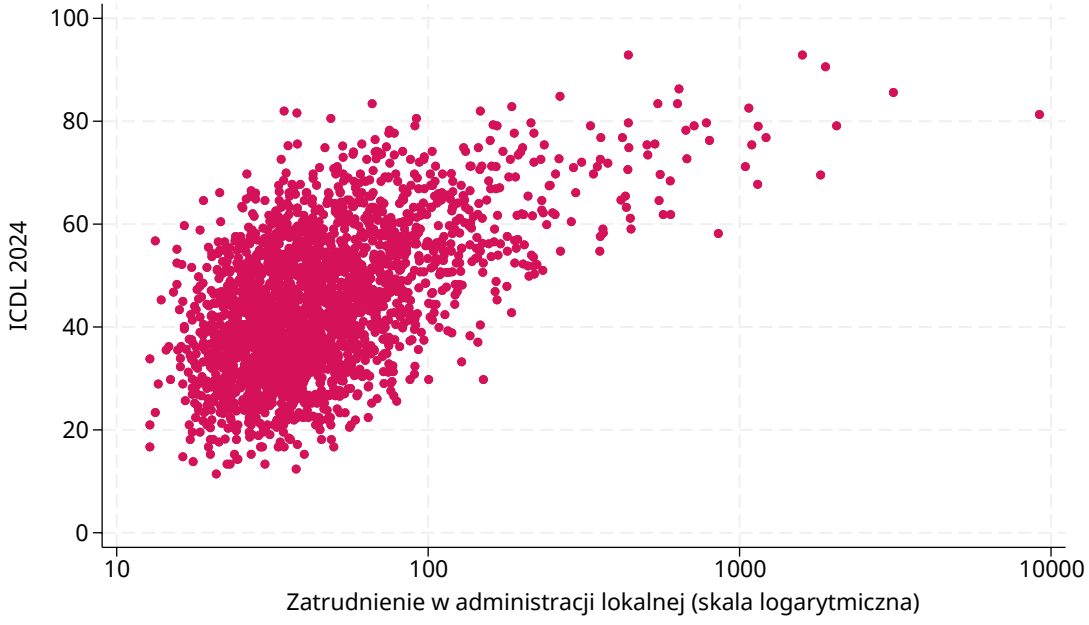
	ICDL 2022	ICDL 2024
dawny zabór rosyjski	39,06	40,79
dawny zabór austriacki	40,67	42,50
dawny zabór pruski	45,60	48,29
ziemie zachodnie i północne	46,58	49,18

Sprawdziliśmy też, czy wartości Indeksu nie są zależne od liczby osób zatrudnionych w administracji lokalnej, traktowanej jako miara sprawności administracyjnej samorządu. Okazało się, że istnieje systematyczny negatywny (choć nie bardzo silny, współczynnik korelacji liniowej r Pearsona: –0.21) związek między dwoma zjawiskami. Mniejsze gminy mają większe zatrudnienie *per capita* w administracji, ale nie przekłada się to na wyższe wartości ICDL (wykres 8). Może odzwierciedlać to związek obu zmiennych z wielkością gminy, a nie bezpośredni efekt rozmiaru aparatu biurokratycznego na jakość Indeksu. W małych gminach konieczne jest utrzymanie minimalnego trzonu kadrowego, a to minimum w kontekście niewielkiej populacji prowadzi do dużych wartości *per capita*. Z kolei duże gminy mogą korzystać z efektów skali, w tym ze specjalizacji, która może być bardziej znacząca w kontekście praktyk wzmacniających partycypację.

Wielkość zatrudnienia w administracji jest skorelowana z wielkością gminy, dlatego gdy weźmiemy wartości bezwzględne zatrudnienia w administracji lokalnej, widzimy wyraźniejszy związek (logarytmiczny) z wartościami Indeksu (wykres 9). Okazuje się zatem, że ogólne zatrudnienie w administracji lokalnej (dokładnie w urzędzie gminy) koreluje z intensywniejszym wykorzystaniem narzędzi instytucjonalnych demokracji codziennej, ale tej zależności nie ma w odniesieniu do wysokiej liczby urzędników przypadających na 1000 mieszkańców. Można z tego wysnuć wniosek o znaczeniu zaplecza administracyjnego dla funkcjonowania codziennej demokracji lokalnej, ale trzeba przy tym pamiętać, że mechanizmy te nie są indywidualne, a raczej adresowane do całej gminnej społeczności, stąd liczba urzędników *per capita* nie jest gwarancją wyższych wartości Indeksu codziennej demokracji lokalnej.

Wykresy 8 i 9: Zestawienie wartości ICDL z etatami w urzędach gminy na 1000 mieszkańców w 2024 roku*





* Dane pochodzą z badania „Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej" (realizowanego w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024).

Transparentność

Co mierzymy?

Pierwsza składowa Indeksu odnosi się do transparentności działania samorządu, która w powszechnym odczuciu stanowi jeden z fundamentów „dobrej demokracji”[8]. 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 3):

- odnoszące się do **komunikowania z wyprzedzeniem** o planowanych działaniach (udostępnianie projektów uchwał rady – wskaźnik 1.1 oraz informowanie o konsultacjach społecznych – wskaźnik 1.3),
- oraz 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 i 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 3: Zmienne tworzące składową transparentności:

1.1. Udostępnianie projektów uchwał

1.2. Udostępnianie zapisów posiedzeń rady gminy

1.3. Informowanie o konsultacjach społecznych

1.4. Raporty z konsultacji społecznych[9]

Tak rozumiana transparentność umożliwia obywatelom, mediom oraz innym interesariuszom sprawowanie społecznej kontroli i rozliczalność władzy w okresie między wyborami. Sprzyja również aktywności obywatelskiej[10] i poprawia relacje między rządzącymi a mieszkańcami[11]. Z kolei brak transparentności bywa postrzegany jako

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

9 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 jest wyliczana jako średnia z trzech, a nie z czterech wartości.

10 W. Szumowski, *Transparentność jednostek samorządu terytorialnego*, dz. cyt.

11 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.

istotna bariera rozwojowa jednostek samorządu terytorialnego[12].

Udostępniane informacje powinny być kompletne, publikowane w odpowiednim czasie oraz w formie zapewniającej ich dostępność[13]. Z tego względu weryfikacji podlega m.in. zróżnicowanie kanałów komunikacji oraz zakres udostępnianych treści. Jeśli chodzi o kanały komunikacji, wskaźnik mierzy, czy gmina wykracza poza obowiązek publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej i wykorzystuje co najmniej jeden inny kanał (1.3). „Poprzeczka" specjalnie została powieszona dość nisko, przez co w niektórych przypadkach mogły na tym skorzystać gminy realizujące konsultacje na podstawie przepisów ustawowych wymagających szerszego informowania (jak ustawa o rewitalizacji). Naszym zdaniem lokalna uchwała ograniczająca kanały komunikacji nie powinna być uznawana za wystarczające uzasadnienie dla publikowania informacji wyłącznie w BIP. Dodajmy, że w formularzu GUS uwzględnia się metody informowania, których żadna ustawa nie wymaga. Oprócz BIP i strony www 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, zakładając, 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 rad gmin (1.2) oraz czy publikowane są 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 2024 (porównujemy je z danymi za 2022 rok). Wskaźniki zostały skonstruowane w taki sposób, aby umożliwiały jak największe zróżnicowanie badanych gmin.

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

Składowa transparentność – analiza ogólna

Średnia wartość całej składowej transparentność Indeksu dla wszystkich gmin wynosi 65 (wobec 64 w 2022 roku), przy czym 450 gmin osiągnęło wartość maksymalną (100), a 26 gmin wartość minimalną (0).

12 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.

13 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.

Mapa 2. Geograficzny rozkład wartości składowej transparentność w 2024 roku



Mapa 2 przedstawiająca wartości ICDL w składowej transparentność pokazuje dość wyraźnie, że większa transparentność cechuje zachodnią, południowo-zachodnią i północną Polskę.

Zmiany wartości składowej między 2022 a 2024 rokiem

1054 gminy (42,5%) utrzymały wartość składowej transparentność z 2022 roku, a dla 185 gmin zmiana nie przekraczała 10% wartości z 2022 roku.

Bardzo duże zmiany dotyczyły niewielu gmin: 22 gminy poprawiły swój wynik aż o 65–75 pkt, a 14 gmin go o tyle punktów pogorszyło. *En bloc* poprawa powyżej 50 punktów dotyczy 93 gmin, a takie samo pogorszenie – 71 gmin.

Wśród 12 pionierów poprawy (gmin, które osiągnęły wzrost wskaźnika o 75 pkt) znalazły się cztery gminy poniżej 5 tys. mieszkańców (Sosnówka – najmniejsza gmina w tej grupie licząca niewiele ponad 2 tys. mieszkańców; Łomazy, Lipinki Łużyckie, Rusiec), trzy gminy z przedziału 5–10 tys. mieszkańców (Izbica, Podgórzyn, Dzwola) i pięć gmin między 10 a 20 tys. mieszkańców (Zagórz, Stąporków, Żuromin, Leżajsk, Biała Podlaska – największa gmina w tej grupie).

Ciekawym przypadkiem są niewielkie gminy Łomazy i Rusiec, które poprawiły swój wynik w dużej mierze ze względu na przeprowadzone w 2024

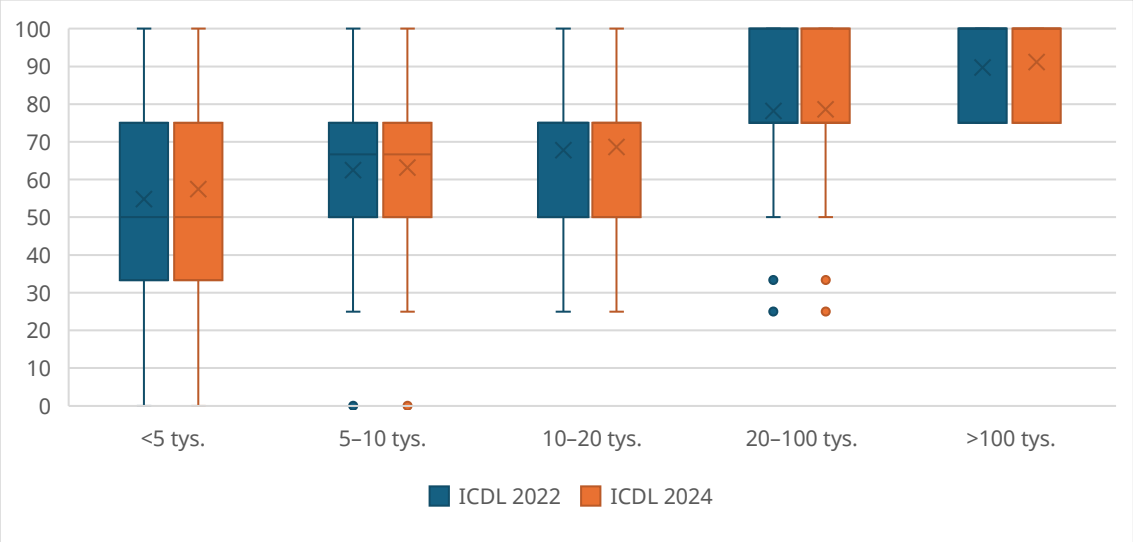
roku konsultacje społeczne (których nie zanotowano w ogóle w 2022 roku). Odbyły się one z zachowaniem ważnych procedur: uprzedniego poinformowania (T3) oraz udostępnienia raportu z ich przeprowadzenia (T4). W dodatku w Łomazach inicjatorem konsultacji byli mieszkańcy, przez co gmina ta znalazła się wśród 169 gmin, w których w 2024 roku odbył się taki proces.

Z kolei największa z tych gmin – Biała Podlaska poprawiła swój wynik nie dzięki pojawieniu się konsultacji (te zanotowano już w 2022), ale dzięki poprawie transparentności tego procesu (T3 i T4).

W pięciu gminach zanotowano największe spadki wartości składowej transparentność (75 pkt i więcej), wskazujące na diametralną zmianę na niekorzyść. Tym, co łączy te pięć przypadków, jest pogorszenie obu wskaźników dotyczących transparentności konsultacji społecznych (T3 i T4), co nie zawsze było związane ze spadkiem samej liczby procesów konsultacyjnych.

Składowa transparentność wykazuje związek z wielkością samorządu – średnia wartość składowej dla gmin do 5 tys. mieszkańców wynosi 57,5 i dosyć równomiernie rośnie do poziomu 91 w przypadku gmin największych (powyżej 100 tys. mieszkańców; krzyżyki na wykresie 10). **Jednocześnie trzeba podkreślić, że nie jest to zależność o charakterze deterministycznym** – aż 79 najmniejszych gmin osiągnęło maksymalną wartość tego komponentu (100), wyprzedzając tym samym 13 miast powyżej 100 tys. mieszkańców (z wynikiem 75) (wykres 10).

Wykres 10. Wartości składowej transparentność w gminach poszczególnej wielkości



Zmiany poszczególnych wskaźników w ramach składowej

Niewielki wzrost składowej transparentność wynika przede wszystkim z poprawy dostępności do raportów z przebiegu konsultacji (T4), przy czym trzeba podkreślić, że obserwujemy tutaj nie tylko zmiany *in plus*, ale też dość dużo zmian *in minus* (267 gmin poprawiło swój wynik wobec 229, które go pogorszyło). Podstawowe paramenty transparentności zarządzania (T1 i T2), czyli udostępnianie uchwał i zapisów posiedzeń rady gminy, spełnia trochę więcej gmin niż w 2022 roku, ale – wobec stosunkowo wysokiego wysycenia spełnianiem tych podstawowych kryteriów – nie jest to zmiana duża (niemal 90% gmin wykazało stabilność tych wskaźników między rokiem 2022 a 2024). Z kolei informowanie o konsultacjach odnotowało najmniejszą stabilność (66% gmin bez zmian), przy czym niestety nieco więcej gmin odnotowało pogorszenie (435 jednostek) niż poprawę (399) tego wskaźnika.

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).

Wskaźniki są związane z aspektem wysłuchania i udzielania głosu mieszkańcom i lokalnym interesariuszom (np. organizacjom pozarządowym czy lokalnym przedsiębiorcom) (wskaźniki 2.1–2.4 w ramce 4) oraz z responsywnością władz lokalnych na ich uwagi (wskaźniki 2.4 i 2.5).

Ramka 4. Zmienne zastosowane w składowej otwartość i responsywność

2.1. Funkcjonowanie nieobowiązkowych ciał doradczych

2.2. Regularne dyżury radnych przeznaczone dla mieszkańców

2.3. Przeprowadzenie konsultacji społecznych

2.4. Przeprowadzenie konsultacji społecznych z inicjatywy jednostek pomocniczych, mieszkańców, organizacji pozarządowych lub innych podmiotów

2.5. Przyjęcie uchwały po nieobligatoryjnych konsultacjach społecznych

Podobnie jak w przypadku składowej transparentność, tutaj także wartości zmiennych zostały dobrane tak, by zapewnić optymalne zróżnicowanie gmin. Stąd 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 czy wszystkich radnych!).

Składowa otwartość i responsywność – analiza ogólna

Średnia wartość składowej dla wszystkich gmin wynosi zaledwie 27, przy czym tylko sześć gmin osiągnęło wartość maksymalną, czyli 100 punktów (Lublin, Toruń, Miejsce Piastowe, Boguchwała, Żukowo, Ostrowiec Świętokrzyski), a 336 gmin wartość minimalną (0).

Mapa 3. Geograficzny rozkład wartości składowej otwartość i responsywność w 2024 roku



Gdy przyglądamy się rozkładowi przestrzennemu wartości składowej, możemy zauważyć znacznie słabszy wzorzec przestrzenny niż w przypadku składowej transparentność. Nadal widać nieco słabszą sytuację na terenach wschodnich, ale różnice są mniej jaskrawe niż dla mapy 2.

Zmiany wartości składowej między 2022 a 2024 rokiem

Składowa otwartość i responsywność nie zmieniła swojej wartości dla 725 gmin, a dla kolejnych 436 zmiana wyniosła poniżej 10% wartości maksymalnej.

Dla gmin, które osiągnęły najwyższe wyniki, zmiany są przedstawione w tabeli 5.

Jeśli chodzi zaś o samą zmianę między 2022 a 2024 rokiem, to duża poprawa (powyżej 50 pkt) dotyczy 24 gmin, a duże pogorszenie – 11. Zmiany ekstremalne (65 pkt i więcej) dotyczyły tylko trzech gmin.

Największą poprawę zanotowały gminy Dąbrowa Zielona (+ 80 pkt) i Miejsce Piastowe (+ 67,5 pkt), a poprawę rzędu 60 pkt – 9 gmin: czterotysięczny Paradyż, Cekcyn, Nowiny i Łubianka z przedziału gmin 5–10 tys. mieszkańców, Luzino, Pniewy, Głogów Małopolski, Twardogóra z przedziału 10–20 tys. mieszkańców i Ostrowiec Świętokrzyski liczący ponad 60 tys. mieszkańców. Wszystkie te gminy prowadzą procesy konsultacyjne nie tylko okazjonalnie, ale kilka razy w ciągu roku. Aż siedem z nich przeprowadziło konsultacje z inicjatywy mieszkańców. W całej badanej

Tabela 5. Zmiany wartości ICDL dla gmin o najwyższych w 2024 roku wynikach

Ranga	Gmina	Wielkość w tys.	Wartość składowej aktywność i upodmiotowienie mieszkańców		
			2022	2024	Różnica
1	Ostrowiec Świętokrzyski	20–100 tys.	40	100	60
1	Lublin	≥ 100 tys.	80	100	20
1	Miejsce Piastowe	10–20 tys.	33	100	67
1	Boguchwała	20–100 tys.	80	100	20
1	Toruń	≥ 100 tys.	100	100	0
1	Żukowo	20–100 tys.	60	100	40
2	Międzylesie	5–10 tys.	47	93	47
2	Twardogóra	10–20 tys.	33	93	60
3	Ruda Śląska	≥ 100 tys.	87	87	0

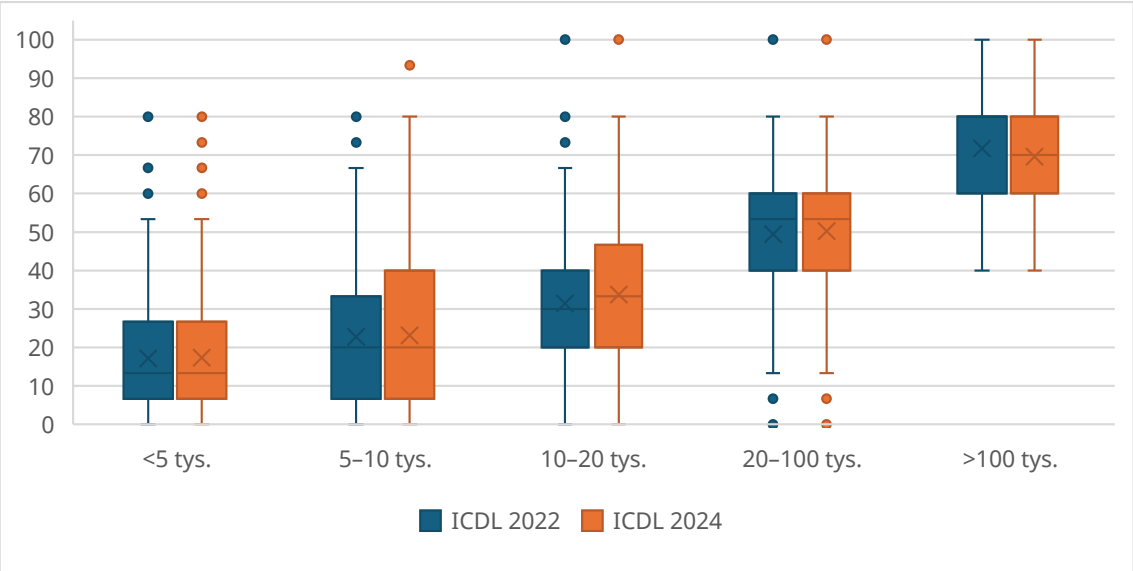
populacji taki przypadek odnotowano jedynie w 169 samorządach.

Największe pogorszenie tej składowej (ubytek 60–80 pkt) nastąpiło w czterech gminach, z których tylko jedna ma poniżej 5 tys. mieszkańców (pozostałe liczą od 7 do 18 tysięcy). We wszystkich wynikało to z pogorszenia bardzo dobrych w 2022 roku wyników wskaźników dotyczących konsultacji. O ile można łatwo zrozumieć, że nie co roku (i nie co dwa lata) gmina podejmuje uchwałę po nieobligatoryjnych konsultacjach (taka zmiana wydarzyła się we wszystkich tych czterech gminach), o ile nie corocznie odbywają się konsultacje z inicjatywy mieszkańców (taka zmiana dotyczy dwóch gmin), o tyle nieprzeprowadzenie zupełnie żadnych konsultacji w całym roku kalendarzowym jest niepokojące, szczególnie jeśli dwa lata wcześniej tych procesów zanotowano kilka. Co więcej, jak wskazują badania dotyczące instytucjonalizacji, dopiero praktyki powtarzalne, czyli regularnie uruchamiane według podobnych zasad, pozwalają instytucjom zaistnieć i wzbudzać zaufanie mieszkańców.

Składowa otwartość i responsywność wykazuje znacznie większą **zależność od wielkości gminy** (wykres 13, por. wykres 7), przy czym rzadziej zdarza się w niej wartość maksymalna niż w składowej transparentność, a średnia dla wszystkich gmin jest dla otwartości i responsywności znacznie niższa niż dla transparentności (o 37 pp). Niewielka poprawa tej składowej to efekt wyników średnich gmin (10–20 tys. mieszkańców) (wykres 11).

Wśród miast powyżej 100 tys. mieszkańców tylko trzy osiągnęły wartość maksymalną: Lublin i Toruń (tuż za nimi, z 87 pkt znalazła się Ruda Śląska). Z kolei trzy miasta z tej grupy wielkościowej uzyskały tylko 40 pkt, podczas gdy pięć gmin z grupy do 5 tys. mieszkańców uzyskało wynik 60 i więcej punktów (w tym najmniejsza gmina, Krynica Morska) – najwyższe wyniki (80 pkt) zanotowały gminy Wyszki i Dąbrowa Zielona.

Wykres 11. Wartości składowej otwartość i responsywność w gminach według wielkości



Zmiany poszczególnych wskaźników w ramach składowej

Za poprawę wartości tej składowej odpowiadają wskaźniki dotyczące funkcjonowania ciał doradczych (O1) i dyżurów radnych (O2), przy czym trzeba pamiętać, że ta niewielka poprawa dotyczy *słabego* stanu zdiagnozowanego w 2022 roku – nadal w 72% gmin radni co do zasady nie pełnią regularnych dyżurów!

Dla zmiennych dotyczących konsultacji z inicjatywy mieszkańców i uchwał podjętych po nieobligatoryjnych konsultacjach (O4 i O5) zanotowano wręcz lekkie pogorszenie (przy wysokiej stabilności tych zmiennych, trochę spadła liczba gmin, gdzie miały miejsce te procedury). Zmienna dotycząca liczby konsultacji (O3) wykazała podobną dynamikę. Zliczając wszystkie gminy, które w 2024 roku przeprowadziły mniej procesów konsultacyjnych niż w 2022, otrzymujemy 717 przypadków, wobec 637 odwrotnych sytuacji (wzrostu liczby konsultacji w gminie). 45% wszystkich gmin wykazało stabilność liczby konsultacji przeprowadzanych w ciągu roku i – co nie dziwi – stabilność jest największa w grupie gmin, gdzie konsultacje są procedurą powszednią. Gminy, które raportują 1–2 procesy konsultacyjne w roku, są siłą rzeczy bardziej podatne na fluktuacje (każdy proces ma znaczenie).

Dla wszystkich tych trzech zmiennych dotyczących przeprowadzania konsultacji zauważyliśmy dużą zmienność – grupa gmin, która realizowała te procedury, w dużej mierze zmieniła się między 2022 a 2024 rokiem. Pokazuje to przygodność badanych tu narzędzi demokracji lokalnej – dalekie od regularności jest organizowanie konsultacji z własnej woli, ale też na wniosek innych, jak również uwzględnianie wniosków z konsultacji w pracach nad lokalnymi uchwałami.

Aktywność i upodmiotowienie mieszkańców

Co mierzymy?

Składowa uwzględnia 7 zmiennych (ramka 5), opisujących dwa wymiary uczestnictwa obywatelskiego związane z aktywnością publiczną i społeczną[14]. W ramach pomiaru partycypacji publicznej uwzględniono dane dotyczące wyboru reprezentacji w jednostkach pomocniczych (3.1), poziomu wydatków publicznych, o których decydują mieszkańcy (3.2), zgłaszania projektów uchwał obywatelskich (3.4) oraz występowania do rady gminy ze skargami, wnioskami i petycjami (3.5). Partycypacja społeczna obejmuje z kolei dane o inicjatywie lokalnej (3.3) oraz o organizacjach pozarządowych (ogółem i nowych) (3.6 i 3.7).

Ramka 5. *Zmienne tworzące składową aktywności i upodmiotowienia 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 organizacji społecznych ogółem

3.7. Gęstość nowych organizacji społecznych

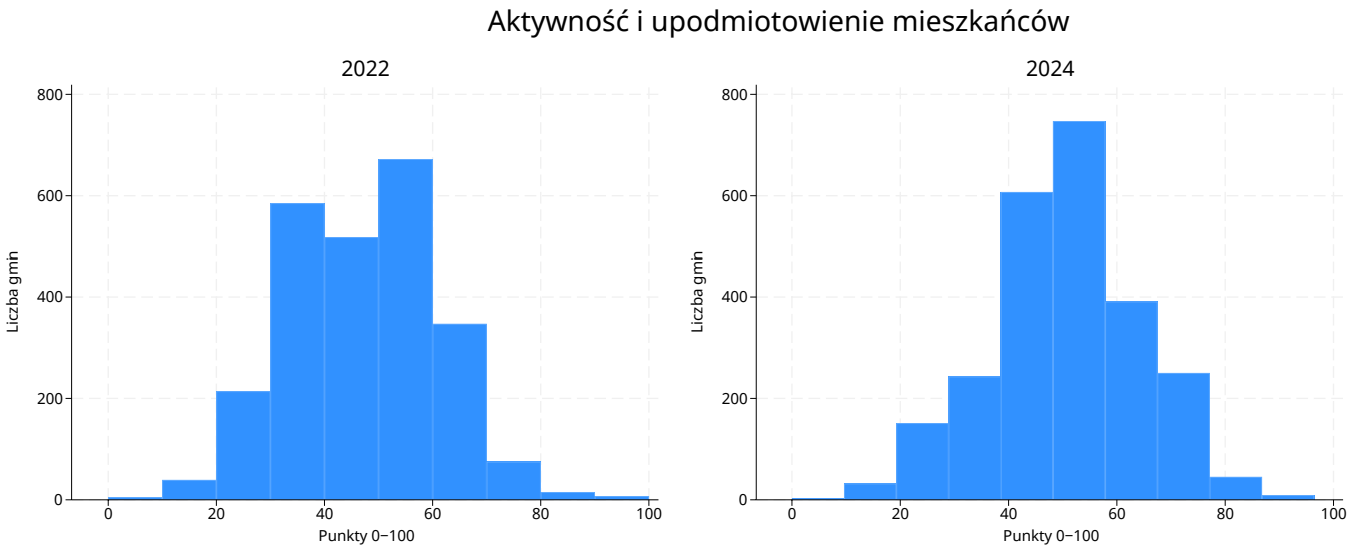
Większość wskaźników obliczono na podstawie danych z dwóch lat (2023–2024), co pozwoliło na zmniejszenie ryzyka wnioskowania o zmianach na podstawie wahań obserwowanych w krótszym okresie. Nie było to możliwe w przypadku informacji na temat reprezentacji w jednostkach pomocniczych, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz skarg, wniosków i petycji, które GUS zbiera co dwa lata.

Składowa aktywność i upodmiotowienie mieszkańców – analiza ogólna

Składowa Indeksu aktywność i upodmiotowienie mieszkańców przyjmuje wartości od 0 do 100 pkt. W drugiej edycji badania (2024) średnia wartość składowej wyniosła 50,6 pkt – to o 3,9 pkt więcej niż w edycji pierwszej (46,7 pkt; wartość po korekcie danych z 2022 roku). W aktualnej edycji ICDL środek rozkładu wartości składowej przesunął się więc w prawo, a odsetek gmin osiągających wysokie wartości (powyżej 60 pkt) wzrósł z 18% do 28% (wykres 12).

14 T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, dz. cyt.

Wykres 12. Rozkład wartości składowej aktywności i upodmiotowienia mieszkańców dla wszystkich gmin



Najwyższe wartości składowej (ok. 96,4 pkt) uzyskało pięć dużych miast (Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin) oraz niewielka gmina wiejska Turośń Kościelna (tabela 6). Niewiele mniejsze wartości składowej osiągnęły Tarnobrzeg, Częstochowa i Rybnik (po ok. 89,3 pkt) oraz Giżycko, Ustrzyki Dolne, Pińczów i Lubomierz (po ok. 85,7 pkt). Pokazuje to, że chociaż duże gminy mają najbardziej rozbudowaną infrastrukturę partycypacji i aktywną populację, wysokie wyniki mogą osiągnąć również mniejsze ośrodki.

Szczególnie interesujący jest przypadek Turośni Kościelnej. Ta licząca ok. 7,2 tys. mieszkańców gmina wiejska z województwa podlaskiego zawdzięcza wzrost składowej Indeksu przede wszystkim większej aktywności mieszkańców, związanej ze złożeniem pierwszego w historii gminy projektu uchwały obywatelskiej, a także ze zgłoszeniem do komisji rady gminy nie tylko petycji, lecz także skarg. Wgląd w tematy skarg pozwala założyć, że nie wiązały się one z dużym, ogólnogminnym konfliktem (dotyczyły działań wójta w mikroskali i obie zostały oddalone).

Tego typu aktywności – bez względu na ich przedmiot oraz odbiór przez osoby zarządzające gminą – świadczą o istnieniu grup obywateli gotowych do aktywnego działania i zabierania głosu w sprawach dla nich istotnych.

Zróżnicowanie według wielkości gmin

Podobnie jak w pierwszej edycji składowa Indeksu osiąga najwyższe średnie wartości w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) (wykres 13). Duże miasta osiągają przeciętnie ok. 22 pkt więcej niż gminy w pozostałych kategoriach wielkości.

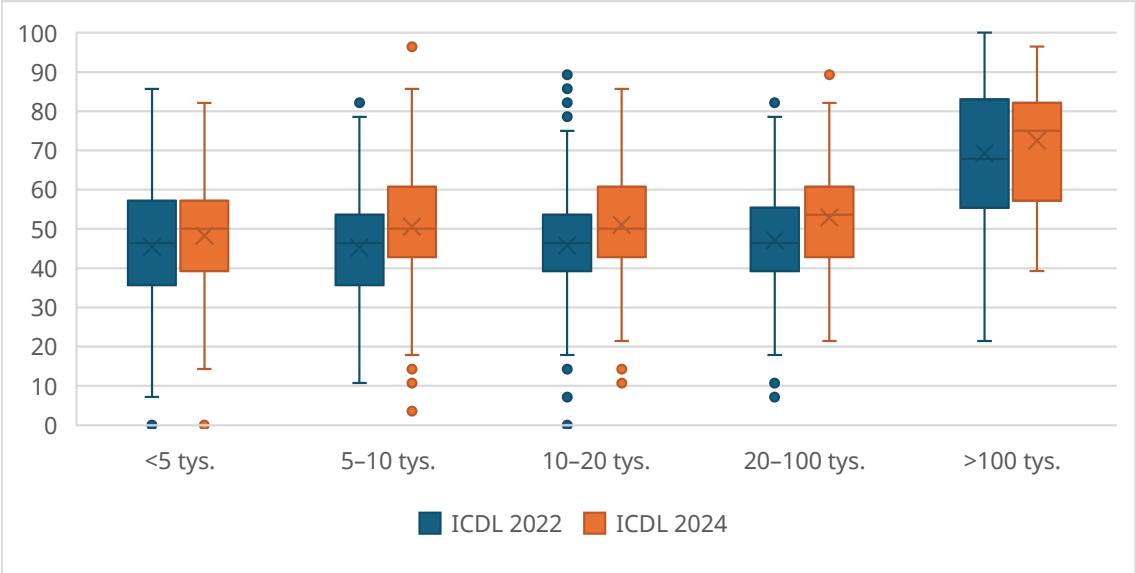
Przeciętne wartości składowej w gminach poniżej 100 tys. mieszkańców są do siebie zbliżone. Średnie wartości składowej rosną jedynie nieznacznie wraz z przechodzeniem w górę pomiędzy poszczególnymi kategoriami miast małych i średnich (tj. poniżej 5, 5–10, 10–20, 20–100 tys. mieszkańców).

Tabela 6. Gminy z najwyższą wartością składowej ICDL aktywność i upodmiotowienie mieszkańców w 2024 roku

Ranga	Gmina	Wielkość w tys.	Wartość składowej aktywność i upodmiotowienie mieszkańców		
			2022	2024	Różnica
1	Łódź	>100	92,86	96,43	3,57
1	Kraków	>100	96,43	96,43	0
1	Turośń Kościelna	5–10	67,86	96,43	28,57
1	Katowice	>100	100,00	96,43	–3,57
1	Poznań	>100	67,86	96,43	28,57
1	Szczecin	>100	96,43	96,43	0
2	Tarnobrzeg	20–100	82,14	89,29	7,14
2	Częstochowa	>100	82,14	89,29	7,14
2	Rybnik	>100	57,14	89,29	32,14
3	Lubomierz	5–10	64,29	85,71	21,43
3	Ustrzyki Dolne	10–20	78,57	85,71	7,14
3	Pińczów	10–20	75,00	85,71	10,71
3	Giżycko*	5–10	82,14	85,71	3,57

* Chodzi o gminę wiejską Giżycko w województwie warmińsko-mazurskim, w powiecie giżyckim – nie mylić z miastem Giżycko.

Wykres 13. Wartości składowej aktywności i upodmiotowienia mieszkańców w gminach według wielkości



Mapa 4. Geograficzny rozkład wartości składowej aktywność i upodmiotowienie mieszkańców w 2024 roku



Rozkład przestrzenny wartości składowej nie wykazuje wyraźnych tendencji regionalnych – gminy o wysokich wynikach występują we wszystkich województwach. Można jednak zauważyć wyjątkowo dobre *en bloc* wyniki województw zachodnich, a także opolskiego i warmińsko-mazurskiego. Na tle regionów wyróżniają się też lokalne skupiska samorządów o wysokich wynikach: m.in. w rejonie Olsztyna, na północ od Wrocławia, a także w mniej zaludnionych obszarach, takich jak gminy na terenie Bieszczadów w województwie podkarpackim czy Mazur w województwie podlaskim (mapa 4).

Między dwiema edycjami Indeksu codziennej demokracji lokalnej najwyższy wzrost wartości składowej – o 5,8 pkt – odnotowano w odniesieniu do gmin średnich (20–100 tys. mieszkańców). Mniejsze wzrosty wystąpiły w gminach 10–20 tys. mieszkańców (4,9 pkt) oraz 5–10 tys. mieszkańców (4,4 pkt). Najmniejsza poprawa dotyczyła największych i najmniejszych gmin. W dużych gminach (powyżej 100 tys. mieszkańców) średnia wartość Indeksu wzrosła o 3,2 pkt, a w gminach do 5 tys. mieszkańców tylko o 1,8 pkt.

Największy postęp odnotowała gmina Murów (wzrost z 21,4 do 67,9 pkt), a największy spadek to zmiana z 82,1 do 35,7 pkt. Oba przypadki dotyczą małych gmin (poniżej 20 tys. mieszkańców), co potwierdza obserwację, że w tej grupie występuje największa zmienność wyników w czasie; obok gmin o najniższym poziomie upodmiotowienia mieszkańców są w niej również te o najwyższej dynamice zmian, w obu kierunkach.

Zmiany wartości składowej między 2022 a 2024 rokiem

Za wzrost wartości składowej Indeksu w największym stopniu odpowiada poprawa wskaźników gęstości organizacji społecznych (ogółem i nowych) oraz wydatków na fundusz sołecki (FS) i budżet obywatelski (BO). Wzrost ten byłby jednak wyższy, gdyby nie pogorszenie wskaźnika aktywności polegającej na składaniu skarg, wniosków i petycji do rady gminy.

W przypadku poprawy wskaźników związanych z organizacjami społecznymi i budżetem obywatelskim/funduszem sołeckim można dopatrzyć się efektów końca pandemii COVID-19. W poprzedniej edycji, która bazowała na danych z lat 2021–2022, można było zauważyć konsekwencje odgórnych ograniczeń, niepokoju o finanse publiczne oraz zmian priorytetów w życiu społecznym. Władze gmin ograniczyły w tym czasie wydatki, o których współdecydują mieszkańcy, co było widoczne zarówno w odniesieniu do wydatków w ramach funduszy sołeckich na terenach wiejskich[15], jak i liczby budżetów obywatelskich w gminach miejskich[16]. W kolejnej edycji zauważalny jest już efekt powrotu do normalności w tym zakresie, co przełożyło się na zwiększenie środków, o których współdecydują mieszkańcy.

Można podejrzewać, że pandemia koronawirusa wymusiła przekierowanie aktywności na inne działania również wśród obywateli, a okres większej zachorowalności na nową chorobę nie sprzyjał zakładaniu nowych organizacji. Wraz ze zniesieniem obostrzeń i powrotem do normalności obywatele mogli wrócić do odkładanych wcześniej planów, co przełożyło się na zwiększenie gęstości nowo tworzonych organizacji społecznych, a w konsekwencji również gęstości organizacji społecznych ogółem.

Z kolei spadek aktywności jest zauważalny w przypadku składania skarg, wniosków i petycji do rady gminy. Tego typu działań nie odnotowano w aż 18% gminach (N=451) w 2024 roku, czyli prawie

15 Chociaż liczba gmin z funduszami sołeckimi nie zmniejszyła się znacząco w okresie pandemii (D. Bednarska-Olejniczak i J. Olejniczak, *Public Participation in Turbulent Times: The Village Fund in Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government", 2025, vol. 23, nr 2, s. 20–40, https://doi.org/10.52152/23.2.20-40(2025)), to spadły realne wydatki z tego tytułu. Według danych w BDL GUS wydatki w ramach funduszy sołeckich w 2021 roku wyniosły tylko 230,1 mln zł. Dla porównania: rok wcześniej było to 577,6 mln zł, a rok później 665,8 mln zł.

16 B. Martela, L. Janik, K. Mróz, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2023, https://doi.org/10.51733/opm.2023.16.

trzykrotnie więcej niż w 2022 roku (6%, N=159). Ponieważ dane na ten temat są zbierane przez GUS raz na dwa lata, trudno przesądzić, czy mamy do czynienia ze spadkiem popularności mierzonego przez nas sposobu zaangażowania, czy raczej z krótkotrwałymi wahaniami wynikającymi z nieznanych na razie przyczyn. Można tylko spekulować, czy na mniejszą aktywność wpływu nie miały przykładowo wybory samorządowe w kwietniu 2024 roku i związany z nimi okres przejściowy (stare skargi, wnioski i petycje zostały rozpatrzone lub pozostawione bez odpowiedzi, nowe jeszcze nie wpłynęły).

W przypadku pozostałych wskaźników zmiany między edycjami Indeksu codziennej demokracji lokalnej są mniej znaczące. Część aktywności obywatelskiej w gminach występuje bardzo sporadycznie. I tak wnioski o realizację inicjatywy lokalnej złożono tylko w 217 gminach w latach 2023–2024 (poprzednio w 251), a projekty uchwał obywatelskich w roku 2024 wpłynęły tylko w 70 gminach (poprzednio w 62). Tego typu aktywność ma częściowo przygodny, sporadyczny i nieregularny charakter. Choć może wpłynąć na wynik składowej w konkretnej gminie, całościowo nie zmienia obrazu oceny aktywności i upodmiotowienia mieszkańców w Polsce lokalnej.

Z kolei w przypadku reprezentacji w jednostkach pomocniczych wpływ tego wskaźnika na zmianę składowej pozostaje marginalny ze względu na rozpowszechniony charakter tego zjawiska. Na koniec grudnia 2024 roku wyłonione w wyborach organy działały w 90,8% gmin, niewiele mniej niż dwa lata wcześniej (91,2% na koniec 2022 roku). Stały charakter tej formy aktywności stabilizuje wartości składowej Indeksu i ogranicza jej zmienność między edycjami.

Aneks metodologiczny

Wykorzystane wskaźniki

	Opis zmiennej	Źródło danych
Transparentność (waga: 20%)	T1. Gmina udostępnia do publicznej wiadomości projekty uchwał rady gminy w BIP lub na stronie www [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	T2. Gmina udostępnia do publicznej wiadomości elektroniczny zapis ze wszystkich posiedzeń rady gminy w BIP lub na stronie www [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	T3. 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
	T4. Gmina publikuje raporty z przebiegu wszystkich konsultacji społecznych w BIP lub/i na stronie internetowej [wartości: 0/1]. Jeśli gmina nie prowadziła konsultacji, wartość tego wskaźnika nie jest wliczana do Indeksu. 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

Otwartość i responsywność (waga: 40%)	O1. 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
	O2. Regularne dyżury dla mieszkańców pełnią co najmniej niektórzy radni [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	O3. 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
	O4. W gminie przeprowadzono przynajmniej jedne konsultacje z inicjatywy jednostek pomocniczych, mieszkańców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	O5. W gminie przyjęto przynajmniej jedną uchwałę po konsultacjach społecznych nieobligatoryjnych [wartości: 0/1]	GUS, SG-01

Aktywność obywatelska i upodmiotowienie mieszkańców (waga: 40%)	A1. W gminie odbyły się wybory do organów przynajmniej części jednostek pomocniczych (sołectwa, dzielnice, osiedla, jednostki pomocnicze) [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	A2. Poziom wydatków gminy na fundusz sołecki (FS) i budżet obywatelski (BO) z lat 2023–2024 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] Wartości ***per capita*** przeliczone na ceny stałe z 2022 roku. Wartości progowe kwartyli zachowane z pierwszej edycji ICDL 2022.	GUS, SG-01 BDL GUS
	A3. Gmina, w której złożono co najmniej jeden wniosek o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2023–2024 [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	A4. Gmina, w której zgłoszono co najmniej jedną obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w 2024 roku [wartości: 0/1]	GUS, SG-01
	A5. 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
	A6. Gęstość organizacji społecznych – fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 1000 mieszkańców – wartość średnia z lat 2023–2024 [0 – 20% gmin z najniższymi wartościami – gęstość organizacji społecznych w pierwszym kwintylu; 0,25 – gęstość organizacji społecznych w drugim kwintylu; 0,5 – gęstość organizacji społecznych w trzecim kwintylu; 0,75 – gęstość organizacji społecznych w czwartym kwintylu; 1 – gęstość organizacji społecznych w piątym kwintylu] Wartości progowe kwintyli zachowane z pierwszej edycji Indeksu codziennej demokracji lokalnej 2022.	BDL GUS
	A7. Gęstość nowo tworzonych organizacji społecznych – nowo zarejestrowane fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 1000 mieszkańców – wartość średnia z lat 2023–2024 [0–20% gmin z najniższymi wartościami – gęstość organizacji społecznych w pierwszym kwintylu; 0,25 – gęstość organizacji społecznych w drugim kwintylu; 0,5 – gęstość organizacji społecznych w trzecim kwintylu; 0,75 – gęstość organizacji społecznych w czwartym kwintylu, 1 – gęstość organizacji społecznych w piątym kwintylu] Wartości progowe kwintyli zachowane z pierwszej edycji Indeksu codziennej demokracji lokalnej 2022.	BDL GUS

* Gdy wskaźnik T3 miał wartość 0, we wskaźniku T4 kodowany był brak danych.

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

O stanie demokracji lokalnej najczęściej mówimy przy okazji wyborów. Znacznie rzadziej próbujemy uchwycić to, co dzieje się pomiędzy nimi – codzienne relacje mieszkańców z władzami samorządowymi, dostępność informacji o podejmowanych decyzjach czy narzędzi współdecydowania.

Indeks codziennej demokracji lokalnej jest próbą uporządkowania tej wiedzy w oparciu o systematycznie gromadzone dane dotyczące każdej polskiej gminy. Jego celem nie jest rozstrzyganie, kto wypada najlepiej, lecz ułatwienie środowiskom lokalnym diagnozy sytuacji i stworzenie punktu odniesienia do rozmowy o stanie lokalnej partycypacji.

Obecna, druga edycja Indeksu odnosi się do danych zebranych przez Główny Urząd Statystyczny za rok 2024.