



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



forumIdei



Indeks Samorządności

2023

Autorzy

Fundacja im. Stefana Batorego

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

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

Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska

Projekt graficzny: Wojciech Wilk
Skład: TYRSA Sp. z o.o.
Zdjęcia: Pixabay

Warszawa 2023

Publikacja jest rozpowszechniana
bezpłatnie

ISBN 978-83-67750-04-2

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

Radomir Matczak – dr, przez 20 lat pracował w administracji publicznej, głównie samorządowej. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki regionalnej, Polityki Spójności UE, zarządzania publicznego, reform instytucjonalnych, współpracy bałtyckiej i zielonej transformacji. Prowadzi działalność doradczą i badawczą, współpracując m.in. ze Związkiem Miast Polskich oraz Uniwersytetem SWPS. Absolwent Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej oraz Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej.

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

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

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

Indeks Samorządności

Spis treści

Słowo od Fundacji Batorego	5
Dlaczego i jaka recentralizacja? Główne fakty	7
Dlaczego i jaki Indeks Samorządności?	10
Potencjał zadaniowo-finansowy	11
Siła polityczna	19
Siła ustrojowa	20
Podsumowanie	24
Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności	26

Słowo od Fundacji Batorego

Samorządność jest podstawą organizacji życia społeczno-politycznego w Polsce. Samorząd terytorialny oparty na zasadach pomocniczości i decentralizacji oraz demokratycznych wyborach władz lokalnych to podstawa ustroju Rzeczypospolitej gwarantowana przez Konstytucję.

Rok 1989 i rozpoczęta wówczas transformacja Polski otworzyła drogę do przywrócenia ustroju terytorialnego opartego na samorządności. Pierwsze w pełni demokratyczne wybory odbyły się 27 maja 1990 roku – Polki i Polacy wybierali w nich rady gmin. Samorząd mający w naszym kraju długą tradycję znowu stał się rzeczywistością. Kolejne reformy zmieniały szczegóły funkcjonowania samorządu terytorialnego, nie zmieniły jednak istoty ustroju – Polska jest państwem unitarym i jednocześnie zdecentralizowanym. Obywatele i obywatelki tworzą całość – Rzeczpospolitą – i to na poziomie centralnym kształtowane jest jednolite prawo krajowe. Prerogatywy władz krajowych ogranicza konstytucyjna zasada pomocniczości oddająca organizację życia społecznego na poziomie lokalnym samorządom – wspólnotom mieszkanki i mieszkańców lokalnych wspólnot.

Samorządność jako zasada i praktyka demokratyczna sprawdziły się w Polsce. Władze lokalne zyskują najwyższe oceny uznania wśród instytucji władzy publicznej, cieszą się też bardzo wysokim poziomem zaufania – pokazują to jednoznacznie wyniki sondaży i badań społecznych. Jednocześnie jednak mieszkańcy i mieszkanki lokalnych wspólnot nie wahają się korzystać z instytucji referendum odwoławczego, gdy stracą zaufanie do swego władarza. Skutecznym narzędziem jest także urna wyborcza – każde wybory przynoszą wymianę znacznego odsetka radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów. Samorząd i kondycja lokalnej demokracji bywają przedmiotem żywych dyskusji, a także krytyki podejmowanej przez media oraz aktywistki i aktywistów organizacji społecznych i takich inicjatyw, jak ruchy miejskie.

Siłę samorządu i samorządnych lokalnych wspólnot ujawnia praktyka dnia codziennego – skuteczność realizacji inwestycji i zaopatrzenia potrzeb mieszkańców oraz sytuacje kryzysowe, jak pandemia COVID-19 i kryzys wywołany inwazją Rosji na Ukrainę. W takich chwilach ujawnia się nie tylko lokalna sprawczość, ale także relacje z instytucjami władzy centralnej.

Eksperci Fundacji im. Stefana Batorego zwracają uwagę, że relacje te ulegają pogorszeniu. Rzecz nie tylko w codziennej praktyce; o wiele groźniejsza jest niekonstytucyjna przebudowa ustroju terytorialnego i systematyczna recentralizacja państwa za pomocą ustaw – pozbawiających jednostki samorządu kompetencji, oraz działań rządu – prowadzących do zmniejszenia samodzielności lokalnych wspólnot. Przykładem jest zmiana struktury wpływów do budżetów lokalnych i ich coraz większe uzależnienie od budżetowych i pozabudżetowych środków, dysponowanych przez władze centralne.

Mechanizmy recentralizacji opisywali wielokrotnie eksperci Fundacji im. Stefana Batorego. Konkretnie przykłady i wnioski z analiz różnych wymiarów funkcjonowania samorządu oraz jego relacji z władzą centralną budzą niepokój i pytania o dynamikę oraz całościowy charakter tych relacji. Odpowiedzi na te pytania ma dostarczyć „Indeks Samorządności”, syntetyczny wskaźnik opisujący stan relacji samorząd–władza centralna, opierający się na pomiarze kluczowych dla tych relacji wymiarów życia lokalnego i funkcjonowania samorządu.

Indeks Samorządności opracowuje grupa ekspertów, wykorzystując oryginalną metodę odwołującą się do podobnych pomiarów wykorzystywanych w innych krajach i analizach międzynarodowych. Pierwsza edycja mierzy stan samorządności i relacji samorząd–władza centralna w dwóch punktach czasowych: w chwili obecnej i w roku 2014, co umożliwi porównanie i ujawnienie dynamiki oraz kierunku zmian. Kolejne edycje „Indeksu Samorządności” umożliwią systematyczną ocenę sfery życia o kluczowym znaczeniu dla jakości życia mieszkańców i mieszkanki Polski oraz dla kondycji polskiej demokracji.



Edwin Bendyk

Dlaczego i jaka recentralizacja?

Główne fakty

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

Między 2014 a 2021 rokiem (a zatem tylko w ciągu 7 lat!) Indeks Samorządności spadł o prawie 17 pp. (z 73,58 do 56,68). Największy spadek dotyczy siły politycznej samorządu, w drugiej kolejności siły ustrojowej, a w stosunkowo niewielkim stopniu – potencjału zadaniowo-finansowego.

**Tabela 1. Indeks Samorządności.
Wartości syntetyczne**

	2014	2021
Potencjał	33,94	30,62
Siła polityczna	20,75	11,75
Siła ustrojowa	18,89	14,31
Łącznie	73,58	56,68

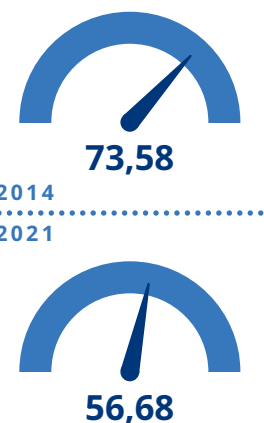
Zmianę tę widać także na tle innych krajów europejskich objętych analogicznym – wspomnianym już we wstępie do naszego raportu – badaniem LAI (Local Autonomy Index). W roku 2014 wskaźnik LAI dla Polski należał do najwyższych w Europie (niższy był tylko od Szwajcarii i krajów

nordyckich – Danii, Finlandii, Szwecji, Islandii, Norwegii – zaś zbliżony poziomem do zaledwie kilku innych krajów europejskich), a w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej był zdecydowanie najwyższy. W roku 2020 (ostatnim, jaki obejmuje badanie LAI) sytuacja była już odmienna. Pod względem wartości wskaźnika LAI Polska znalazła się w środku rankingu krajów europejskich, a biorąc pod uwagę kraje szeroko rozumianej Europy Środkowo-Wschodniej to zbliżone (lub w niektórych przypadkach nawet minimalnie wyższe) wartości zanotowano w Słowacji, Estonii, Czechach, Litwie, Serbii, Czarnogórze, Bułgarii i Słowenii.

Potencjał zadaniowo-finansowy

Samodzielność kompetencyjna gmin spadła w okresie 2014–2021. Odkąd się to głównie metodą małych kroków, pozbawiających gminy fragmentów decyzyjności. Kompetencje samorządów ograniczane są na różne sposoby, m.in. poprzez przejmowanie kontroli nad regulacją wysokości opłat (np. agencja Wody Polskie i dostarczanie wody), uzależnianie wydatków inwestycyjnych od decyzji wojewodów (np. ochrona zdrowia) czy wprowadzanie nowych, specyficznych regulacji (np. gospodarka przestrzenna i planowanie). Największe zmiany *in minus* dotyczą edukacji, gdzie wprowadzony został silniejszy nadzór kuratorów oświaty, a koszty reformy edukacyjnej wprowadzonej w 2017 roku oraz zwiększanie dopłat do zadań oświatowych ze źródeł własnych szczególnie pogorszyły warunki prowadzenia polityki edukacyjnej przez gminy i miasta na prawach powiatu.

Indeks Samorządności





Samodzielność finansowa gmin w badanym okresie także się obniżyła. Koronnym przykładem jest tu spadek znaczenia dochodów własnych i dochodów „nieznaczonych” (udziały w PIT i CIT oraz subwencje) w całości dochodów. Oznacza to mniejszą swobodę w zakresie kształtowania priorytetów wydatkowych. Towarzyszy temu wzrost budżetów rządowych programów dotacyjnych. Choć poprawiają one zdolność samorządów do realizacji zadań, to jednocześnie redukują wpływ wspólnot lokalnych na wybór kierunków rozwoju. Pośrednio wskazuje to, że „pełzająca centralizacja” finansów lokalnych dokonywała się bez odebrania istotnej części zadań publicznych bądź drastycznego obniżenia łącznego poziomu dochodów. Szczęśliwie wzrósł potencjał większości gmin do realizacji nowych przedsięwzięć (mierzony nadwyżką operacyjną netto). Dzięki panującej jeszcze w badanym okresie dobrej koniunkturze gospodarczej oznaczającej nominalny wzrost dochodów udało się tymczasowo zamaskować niekorzystne zmiany w strukturze dochodów gmin. Mamy do czynienia z pogłębieniem presji recentralizacyjnej. Formalna samodzielność gmin w określonych politykach jest realizowana na tyle, na ile pozwalają zasoby finansowe oraz swoboda ich wydatkowania. Nawet jeśli samorządom nie odebrano niektórych kompetencji, to możliwości ich realizowania spadły na skutek ograniczenia swobody finansowej. Samorządowi członkowie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) podkreślają, że w latach 2014–2021 wyraźnie zmniejszyła się zdolność samorządów do realizacji zadań własnych, a także zakres ich samodzielności.

Siła polityczna

Niestety, podmiotowe traktowanie samorządu przeżywa poważny kryzys, a partnerskie jego traktowanie wypierane jest przez wzmacniane relacje klientelistskie oraz nieuwzględnianie samorządów w konsultacjach projektów ustaw ich dotyczących. Choć rządzący od lat mają skłonność do osłabiania roli samorządu w procesie legislacyjnym, to obecnie tendencja znacznie się nasila. Zmierzamy niebezpiecznie w stronę

systemowego eliminowania KWRiST w przypadku rządowych projektów regulacji dotyczących samorządów. W latach 2014–2021 odsetek przygotowanych przez rząd ustaw dotyczących samorządu, które nie zostały skierowane do KWRiST, wzrósł ponad czterokrotnie. Potwierdzają to opinie samorządowych członków KWRiST, wskazujących na mało partnerskie traktowanie przez rząd oraz na trudno przewidywalną i niesprzyjającą długofalowym działaniom politykę „centrum”.

Podmiotowość samorządu, weryfikowana sposobem przyznawania dotacji w największych programach finansowanych ze środków krajowych, wyraźnie osłabła. W miejsce otwartych kryteriów, jasnej i dostępnej punktacji oraz możliwości odwoływania się od decyzji wprowadzono system uznaniowy, w którym nie przysługuje odwołanie.

Siła ustrojowa

Jakość nadzoru rządu nad samorządem jest niska, a sytuacja w tym zakresie w latach 2014–2021 wyraźnie się pogorszyła. Nadmierne upolitycznienie nadzoru, zwłaszcza na poziomie wojewodów, potwierdza wysoki wskaźnik uchyleń tzw. aktów nadzorczych przez sądy administracyjne. Niepokój wzbudza też sytuacja w samych tych sądach – niepewny status rosnącej liczby sędziów sprawia, że efektywność ochrony samodzielności samorządów budzi zastrzeżenia.

W porównaniu z rokiem 2014 nastąpiło faktyczne załamanie mechanizmu niezależnej kontroli konstytucyjności przepisów prawa, wpływających na samodzielność samorządów. W pierwszej kolejności wynika to z nieprawidłowego składu Trybunału Konstytucyjnego, podważonego m.in. wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W drugiej jest konsekwencją niepokojącej sytuacji w NSA, którego skład również budzi wątpliwości. Taka sytuacja pogłębia niepewność prawa i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Dopóki nie zostanie przyjęte rozwiązanie ustawowe pozwalające na uzdrowienie i uporządkowanie sytuacji, efektywność ochrony samodzielności samorządów przed sądami administracyjnymi budzi pewne zastrzeżenia.

Wnioski

Zwrot recentralizacyjny w Polsce jest faktem. Patrząc z szerszej perspektywy europejskiej, jest to drugi – po Węgrzech – tak wyraźny proces ograniczania autonomii lokalnej w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Przy czym przebieg tego procesu jest wyraźnie odmienny. W modelu węgierskim nastąpiło gwałtowne formalne odebranie władzom samorządowym znacznej części kompetencji. Przyjęta w Polsce strategia, zwana w literaturze kroczącą recentralizacją, przywodzi na myśl działanie w białych rękawiczkach – stopniowe, realizowane małymi kroczkami, ale sukcesywnie ograniczanie samodzielności samorządowej. Zasoby i kompetencje są stopniowo przesuwane w stronę rządu. Postępuje finansowe uzależnienie gmin od „kroplówki” budżetu państwa.

Dokonyje się to bez odbierania samorządom lokalnym istotnej części zadań publicznych czy drastycznego obniżenia łącznego poziomu dochodów. Formalne zmiany kompetencyjne są na pozór nieznaczne, dopiero w połączeniu z ograniczeniami finansowymi uzyskują poważny wydźwięk. Zamiast partnerskiego traktowania gmin coraz częściej mamy do czynienia z nieuwzględnianiem samorządów w konsultacjach projektów ustaw ich dotyczących, a także ze wzmacnianiem klientelistycznych relacji na linii rząd–samorząd.

Ustrojowe fundamenty samorządu gminnego – w tym trwałość istnienia władzy, osobowość prawna, sądowa ochrona i nadzór według kryterium legalności – wydają się nienaruszone. Jednak mechanizm ochrony i konstytucyjnej gwarancji samodzielności gmin ulega erozji.





Dlaczego i jaki Indeks Samorządności?

Dyskusja na temat siły i słabości polskich samorządów trwa od lat. Nasiliła się zwłaszcza po 2015 roku, kiedy w polityce państwa pojawił się wyraźny zwrot recentralizacyjny. Jego przejawy były szeroko opisywane, również w publikacjach Fundacji im. Stefana Batorego. Dowodziły one, że pomimo zachowania ustrojowych (konstytucyjnych) fundamentów samorządu terytorialnego, postępuje przesuwanie zasobów i kompetencji samorządowych na rzecz administracji rządowej, a także zwiększanie finansowego uzależnienia samorządów od rządowej „kroplówki”.

Opisywanie punktowych zmian legislacyjnych czy narastających problemów finansowych nie pozwala jednak na całościowe spojrzenie na kondycję samorządu. Prezentowany w tym raporcie Indeks Samorządności stanowi pierwszą próbę kompleksowego uchwycenia zmian siły samorządu na przestrzeni ostatnich lat (2014–2021). Nie jest jednocześnie pierwszym w ogóle badaniem poziomu decentralizacji. Inspiracją dla prezentowanego tu badania pozostaje Indeks Autonomii Lokalnej (Local Autonomy Index, LAI) opracowany w swej pierwszej fazie przez międzynarodowy zespół autorski dla 39 państw europejskich i obejmujący okres do 2014 roku, zaś ostatnio uzupełniony o nieobecne w pierwszym raporcie dane z kolejnych państw i rozszerzony do roku 2020. W naszym badaniu wykorzystujemy zbliżony zestaw parametrów samodzielności samorządu lokalnego, jednak z uwagi na zakres badania ograniczony do jednego państwa. Możemy jednak zaproponować wskaźniki bardziej szczegółowe i jednocześnie dostosowane do polskiej specyfiki.

Podobnie jak w przypadku LAI ograniczamy się do poziomu samorządu lokalnego, skupiając uwagę na samorządzie gmin (w tym miast na prawach powiatu). Tam koncentruje się zasadnicza część zadań samorządowych (budżety gmin i miast na prawach powiatu to około 75% wszystkich budżetów samorządowych; podobny jest ich udział w całości wydatków inwestycyjnych) i tam też najpełniej wyraża się idea decentralizacji jako władzy bliskiej mieszkańcom. Nie podważa to oczywiście sensu badania samodzielności samorządów na pozostałych poziomach, co może stanowić kolejne wyzwanie badawcze.

Horyzont czasowy badania to porównanie okresu bezpośrednio przed przejęciem władzy przez Zjednoczoną Prawicę w roku 2015, sygnalizującym zmianę w polityce państwa wobec samorządu, z rokiem 2021, ostatnim, dla którego możliwe było pozyskanie pełnego zestawu danych. W ciągu kilku najbliższych miesięcy indeks zostanie zaktualizowany o dane za rok 2022.

Dążąc do kompleksowego zbadania poziomu autonomii lokalnej, opracowaliśmy zestaw wskaźników ujętych w trzy bloki:

- **Potencjał zadaniowo-finansowy (50%)**

Mierzymy tu, jaka jest rola samorządu lokalnego w najważniejszych obszarach zadań publicznych oraz do jakiego stopnia samorząd jest wyposażony w zasoby finansowe potrzebne do ich realizacji, którymi może samodzielnie dysponować.

- **Siła polityczna (25%)**

Tutaj określamy, na ile władza centralna traktuje samorząd jako podmiotowego partnera przy stanowieniu i stosowaniu prawa oraz polityk centralnych wpływających na sytuację lokalną.

- **Siła ustrojowa (25%)**

Na koniec sprawdzamy, czy pozycja prawna samorządu gwarantuje możliwości samodzielnego działania i zabezpiecza przed nadmierną ingerencją ze strony władzy centralnej.

Za najważniejszy składnik samodzielności samorządów uznajemy potencjał zadaniowo-finansowy. Siła polityczna i siła ustrojowa to składniki niezbędne, ale instrumentalne względem potencjału. Nawet bardzo samodzielny formalnie i traktowany podmiotowo samorząd będzie znaczył niewiele, jeśli jego zadania będą bardzo ograniczone oraz realizowane bez finansowej swobody.

Szczegółowy zestaw wskaźników znajduje się w *Aneksie metodycznym*. Przybliżamy je również, omawiając wyniki każdego z bloków tematycznych. Szczegółowe wskaźniki były analizowane i wyliczane z uwzględnieniem różnych metod, przede wszystkim eksperckiej analizy przepisów prawa, ale także danych statystycznych dostępnych w oficjalnych źródłach.

Potencjał zadaniowo-finansowy

Głównym celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest dostarczanie mieszkańcom usług lokalnych, czyli realizacja konkretnych zadań pozostawionych w gestii danego szczebla polityczno-administracyjnego. Jest to możliwe, tylko jeśli na realizację tych zadań zapewnione są odpowiednie środki finansowe. Stąd rozważania dotyczące kompetencji samorządów od razu odnosimy do ich siły finansowej. Oba prezentowane komponenty potencjału tworzą funkcjonalną całość. Zastanawiając się nad zakresem autonomii

lokalnej, badamy nie tylko zakres zadań lokalnych, ale też zasób finansowy oraz swobodę kształtowania polityki wydatkowej.

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna w kluczowych obszarach zadań własnych

Co mierzymy?

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu mierzymy w 11 dziedzinach, wybranych ze względu na ich duże znaczenie dla społeczności lokalnych. W każdym obszarze sprawdzaliśmy zakres samodzielności formalno-prawnej, a także praktycznej, związanej z władztwem organizacyjnym, inwestycyjnym, programowym czy kadrowym (por. opis wskaźników w *Aneksie metodycznym*). W efekcie dany komponent przedstawia realny zakres autonomii zadaniowej gmin; mówi, na ile są one ograniczane centralnymi wytycznymi lub kontrolą/akceptacją zewnętrzną w wykonywaniu ważnych zadań lokalnych.





Tabela 2. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna samorządu

Dziedzina (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021
Edukacja szkolna (0–16)	13	10
Edukacja przedszkolna (0–16)	10,4	8
Żłobki (0–16)	16	16
Ochrona zdrowia (0–16)	2	1,5
Gospodarka odpadami (0–16)	14	14
Zaopatrzenie w wodę (0–16)	16	14
Transport publiczny (0–16)	15	15
Ład przestrzenny (0–16)	9	7,5
Kultura (0–16)	15	13,125
Bezpieczeństwo publiczne (0–16)	7	7
Pomoc społeczna (0–16)	8,25	8,25
Sumaryczny indeks (liczba punktów)	125,65 pkt na 176	114,375 pkt na 176
Sumaryczny indeks (procent punktów możliwych do zdobycia)	71,4%	65,0%

Najważniejsze wnioski

Spośród 11 dziedzin objętych analizą w ponad połowie zanotowaliśmy spadek autonomii lokalnej, podczas gdy w pozostałych 5 dziedzinach nie zaszły większe zmiany. Samorządy lokalne nadal cieszą się wysoką samodzielnością w przypadku zadań związanych z opieką nad dziećmi do trzeciego roku życia, kulturą, transportem publicznym i gospodarką odpadami (duże zmiany w tej ostatniej dziedzinie pociągnęła za sobą ustawa

z 2013 roku, stąd nasze badanie nie uchwyciło zmiany). *En bloc* indeks samodzielności zadaniowo-funkcjonalnej spadł w badanym okresie o ponad 6 pp.

Największe zmiany dotyczyły edukacji, w której w roku 2021 wprowadzono silniejszy nadzór kuratorów oświaty nad lokalnymi działaniami. Zgodnie z nowelizacją ustawy Prawo oświatowe zmiana dotycząca sieci placówek musi uzyskać wiążącą opinię kuratora oświaty, który ma także

decydujący głos w procedurze wyboru dyrektora placówki. Co więcej, w styczniu 2022 roku (czyli już poza badanym przez nas okresem) Sejm uchwalił kolejną nowelizację Prawa oświatowego, która jeszcze bardziej wzmocniła rolę kuratorów oświaty. Zmiany zostały krytycznie przyjęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który mówił o ograniczeniu samorządności w ich efekcie.

Znacząco zmniejszyła się także autonomia w zakresie dostarczania wody. Utworzenie agencji rządowej Wody Polskie i przekazanie jej decyzyjności co do wysokości opłat za wodę stanowi podręcznikowy przykład zakamuflowanej recentralizacji – formalnie kompetencja nadal pozostaje w gestii gmin, podobnie jak wiele elementów kształtowania tej polityki, jednak jeden ważny komponent został scentralizowany. Elementem kamuflażu jest strategia, w której kompetencja nie jest przekazywana bezpośrednio jednemu z resortów, ale nowo utworzonej organizacji, której strukturze trzeba się najpierw przyjrzeć, by zauważyć scentralizowanie kompetencji.

W obszarze ochrony zdrowia odnotowujemy spadek i tak niezbyt dużej autonomii gmin. Wynika on przede wszystkim z osłabienia ich samodzielności inwestycyjnej. Od 2021 roku większe wydatki majątkowe podmiotów leczniczych, dla których organem tworzącym są samorządy, wymagają bowiem pozytywnej opinii wojewody na temat ich celowości.

W przypadku planowania przestrzennego formalnie niewiele się zmieniło w zakresie ustawowych kompetencji gmin dotyczących zadań planistycznych. Analiza licznych ustaw sektorowych i specustaw (m.in. lex deweloper, ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Specjalnych Strefach Ekonomicznych, nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), regulujących specyficzne aspekty planowania i prowadzenia gospodarki nieruchomości, ujawnia jednak liczne ograniczenia autonomii gospodarowania przestrzenią przez samorządy oraz wskazuje na malejącą podmiotowość samorządów w planowaniu centralnych inwestycji i przedsięwzięć. Również liczne praktyki wyłączenia przez administrację centralną strategicznych nieruchomości przy użyciu specustaw (np. ustawy

„o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte [...] w Gdańsku”) wskazują na ograniczone władztwo wyłączeniowe samorządów.

Sytuacja w obszarze kultury nie zmieniła się zasadniczo pod względem formalnym, ponieważ samorząd pełni wiodącą i autonomiczną rolę w tworzeniu, przekształcaniu i inwestowaniu w rozwój lokalnych instytucji kultury. Zaobserwowane zmiany dotyczą zjawisk marginalnych. *Primo*, chodzi o sposób przeprowadzania konkursów na stanowiska dyrektorów instytucji kultury, które w drodze rozporządzeń z 2012 i 2015 roku znalazły się na specjalnej liście Ministra Kultury. *Secundo*, wraz z kadencją ministra Piotra Glińskiego przybrała na sile tendencja do przejmowania przez MKiDN kolejnych instytucji do współprowadzenia z samorządem lub jako organ prowadzący. Dzieje się to najczęściej na wniosek samych samorządów jako element „finansowego ratowania” statusu wiodących instytucji kultury. Proces ten silnie polaryzuje mieszkańców i radnych, ponieważ *de facto* ogranicza autonomię i władztwo samorządu nad instytucjami ważnymi dla lokalnej tożsamości. Jest to wynikiem raportowanego przez kontrole Najwyższej Izby Kontroli dramatycznego niedofinansowania samorządowych instytucji kultury, w szczególności niskich wynagrodzeń ich pracowników, i stale rosnącego uzależnienia od dotacji ministerialnych, co wskazuje na subtelnie zakamuflowaną recentralizację w obszarze kultury.

Nie zidentyfikowano zasadniczych zmian dotyczących stopnia samodzielności gmin w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Dbanie o porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, a także działania z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej są trwałymi elementami katalogu zadań własnych gmin. Nie zmienia to faktu, że działalność Policji i Państwowej Straży Pożarnej pozostaje w domenie administracji centralnej, co rzutuje na naszą całościową niską ocenę samodzielności gminnej w tej dziedzinie.

W obszarze pomocy społecznej również nie zanotowaliśmy formalnych zmian. Ustawowe umocnienie Centrów Usług Społecznych (CUS) stanowi z jednej strony przejaw doregulowania już istniejących możliwości, które można postrzegać w kategoriach



ograniczenia samodzielności (*vide* wymogi związane z prowadzeniem CUS). Z drugiej strony jednak pojawiają się głosy lokalne, wskazujące na wzmożone korzystanie z *explicite* wymienionej ustawowo możliwości. Uwzględniając literę prawa, utrzymaliśmy wskaźnik na tym samym poziomie.

kompetencyjna pozostała bez zmian. Mimo to sumaryczny indeks samodzielności zadaniowej spadł o ponad 6 pp. Za ten spadek odpowiadają właśnie zidentyfikowane przesunięcia kompetencyjne, które – na pozór drobne – łącznie współtworzą znaczące ograniczanie lokalnej samodzielności.

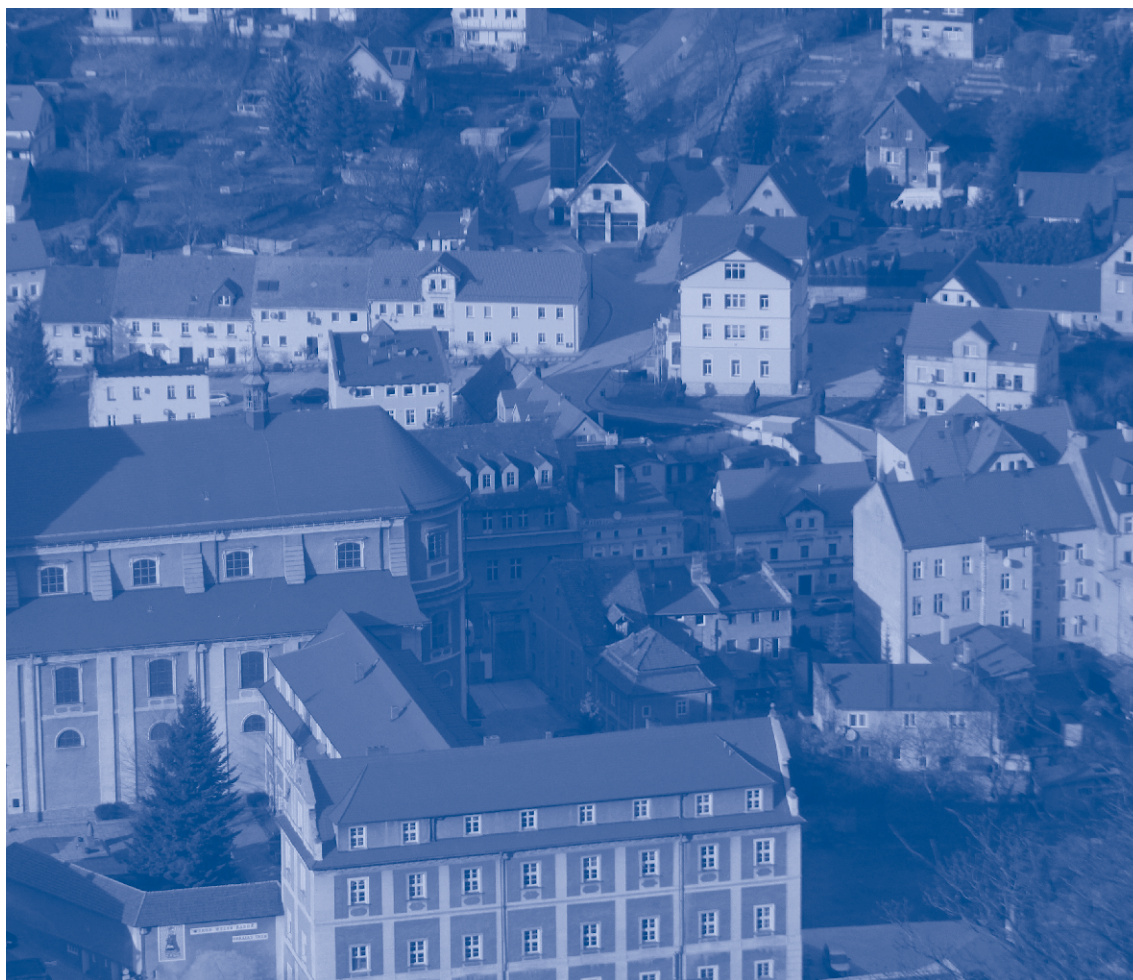
Trendy



Duży niepokój wzbudza obserwowana polityka odbierania samodzielności gminom za pomocą małych, niewidocznych lub niezrozumiałych dla laików kroczków. Charakterystyczne jest odbieranie samorządom fragmentów decyzyjności, które dotknęło m.in. gospodarkę odpadami, ochronę zdrowia, kulturę czy planowanie przestrzenne. W żadnej z badanych polityk nie zanotowaliśmy spadku (zmiany) we wskaźniku „odpowiedzialność”, który mówi o tym, jaką rolę pełni samorząd (i jego jednostki organizacyjne) w obsłudze mieszkańców. Oznacza to, że ogólna struktura



Dziedziną, w której ograniczenie lokalnych kompetencji było największe i najbardziej widoczne, jest edukacja. Trzeba przy tym pamiętać, że zakres kompetencji winien być rozpatrywany łącznie z zabezpieczeniem finansowym na wykonywanie danych zadań. Poniesienie kosztów reformy z 2017 roku, w połączeniu z postępującym zwiększaniem dopłat do zadań oświatowych ze źródeł własnych, na co zwraca uwagę wielu samorządowców, wprowadziło duże utrudnienia do realizacji polityki edukacyjnej przez samorzady gminne i miasta na prawach powiatu.



Samodzielność finansowa

Co mierzymy?

Pomiar potencjału finansowego koncentruje się przede wszystkim na zdolności samorządów do podejmowania samodzielnych decyzji odnośnie do realizowanej polityki tak w zakresie bieżącego wykonywania zadań, jak i projektów rozwojowych. Dlatego trzy z naszych wskaźników odnoszą się do

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

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

Wskaźnik (rozpiętość punktowa)	Średnia ważona		Gminy		Miasta na prawach powiatu	
	2014	2021	2014	2021	2014	2021
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,1	0,9	1,0	0,8	1,2	1,0
Struktura transferów (0–2,5)	2,2	1,7	2,1	1,5	2,3	2,1
Dochody nieznaczone (0–5)	4,4	3,6	4,2	3,5	4,7	3,9
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	0,5	0,8	0,5	0,9	0,4	0,6
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
RAZEM (liczba punktów: 0–16)	10,3	9,2	10,0	8,9	10,8	9,8
RAZEM (%)	64,14	57,47	62,5	55,625	67,5	61,25

Najważniejsze wnioski

Pomiar samodzielności finansowej przeprowadzamy z użyciem sześciu wskaźników cząstkowych (opisanych bardziej szczegółowo w *Aneksie metodycznym*), z których cztery bezpośrednio

nawiązują do miar zastosowanych we wspomnianym we wstępie europejskim badaniu Local Autonomy Index (LAI). Są to następujące wskaźniki:



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

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

Udział dochodów własnych, takich, w zakresie których samorządy posiadają choćby minimalny zakres władztwa (np. w postaci regulowania stawek lub udzielania ulg czy zwolnień z podatku) w całości budżetów, jest stosunkowo nieduży. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że nasza definicja pomija zaliczane w oficjalnych statystykach do dochodów własnych udziały w PIT i CIT. Uważamy, że ze względu na brak wpływu samorządów na wymiar tych podatków mają one charakter nieznanzonych transferów z budżetu państwa, a nie dochodów własnych. Co więcej, zarówno w przypadku miast na prawach powiatu, jak i gmin udział ten zmniejszył się między rokiem 2014 a 2021. Zmiana ta wiązała się przede wszystkim z rozbudowywaniem różnego rodzaju programów dotacyjnych dla samorządów, które wprowadzi poprawiają zdolność samorządów do realizacji wybranych projektów, ale zmniejszają wpływ wspólnot lokalnych na wybór priorytetowych kierunków polityki lokalnej. Udział dochodów własnych w całości dochodów (z wyłączeniem dotacji na zadania zleczone) wynosił w miastach na prawach powiatu prawie 38% w 2014 i niespełna 36% w 2021 roku. W przypadku gmin wartość ta zmieniła się z 34% w 2014 do nieco ponad 30% w roku 2021.

Jeśli chodzi o strukturę transferów (do których obok subwencji i dotacji celowych wliczamy także udziały w PIT i CIT), w Polsce cały czas zdecydowanie dominują transfery nieznanzone. Ale i w tym przypadku wartości wskaźnika zmieniły się znacząco między rokiem 2014 a 2021 w kierunku większej roli dotacji celowych (a więc takich, w których zarówno dokładne przeznaczenie, jak i okres, kiedy można dokonać wydatku, są precyzyjnie narzucone samorządom). Jeśli pominiemy w naszych rozważaniach dotacje na zadania zleczone, to w przypadku miast na prawach powiatu udział transferów nieznanzonych między rokiem 2014 a 2021 spadł z ponad 89% do niespełna 87%. A w przypadku gmin z 85% do niespełna 75%. Na ten spadek, poza już wspomnianym rozbudowywaniem programów dotacyjnych, wpływ miały zmiany prawne w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, których skutkiem było zmniejszenie znaczenia dochodów z tego źródła w budżetach samorządowych.

Regulacje prawne dotyczące zadłużania samorządów w omawianym okresie nie podlegały daleko idącym zmianom. Samorządy mają prawo zadłużania, a limit jego wielkości wyznaczany jest przez określony ustawowo i opierający się na zobiektywizowanych miarach indywidualny wskaźnik zależny przede wszystkim od wielkości nadwyżki operacyjnej w minionych latach.

Wskaźnik nadwyżki operacyjnej netto jest odbiciem nie tylko zdolności kredytowej, ale także faktycznego potencjału do realizacji nowych projektów rozwojowych. Jest to jedyny wskaźnik z grupy wskaźników finansowych, którego wartość między rokiem 2014 i 2021 się zwiększyła. Jest także jedynym, w którym wartości dla gmin są wyższe od wartości notowanych dla miast na prawach powiatu. W roku 2021 przeciętna wielkość nadwyżki w gminie zbliżyła się do 10% całości dochodów, podczas gdy w miastach na prawach powiatu nieznacznie przekraczała 5%. Jak wytłumaczyć ten obraz, skoro mówimy o niekorzystnych zmianach w strukturze dochodów i pozbawiających samorządy części funduszy zmianach przepisów podatkowych? Trzeba pamiętać, że okres 2014–2021 to czas dobrej koniunktury gospodarczej, która przekładała

się także na wzrost dochodów samorządowych. Można powiedzieć, że wzrost gospodarczy niejako maskował skutki niekorzystnych dla samorządów zmian. Napięcia w budżetach, wywołane np. przez zmiany regulacji dotyczących podatku PIT, mogą się w pełni ujawnić dopiero w okresie spowolnienia lub nawet recesji gospodarki. Z kolei różnice między gminami i miastami na prawach powiatu potwierdzają stawianą niejednokrotnie tezę, że to budżety dużych miast podlegają największym napięciom. Wysokie dochody tych ostatnich nie przekładają się bezpośrednio na większy komfort prowadzenia gospodarki budżetowej. Trzeba bowiem pamiętać, że duże miasta wykonują szereg kosztownych zadań, które nie obciążają budżetów większości mniejszych gmin. Sztandarowym przykładem mogą być tu wydatki na dopłaty do transportu publicznego – w 2021 roku było to w największych miastach kilkaset, a w Warszawie nawet powyżej tysiąca złotych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. A jest to tylko jeden z czynników wpływających na zwiększone potrzeby wydatkowe w centrach największych aglomeracji. Także zmiany w podatku PIT w największym stopniu odbiły się właśnie na dochodach dużych miast, bo w nich to źródło było najistotniejszą pozycją wpływów budżetowych.

Jeśli chodzi o udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych, to patrząc w skali europejskiej, jest on w Polsce cały czas stosunkowo wysoki (nieco powyżej 31%). Jest to wartość najwyższa w całej Europie Środkowo-Wschodniej, choć wyraźnie niższa od krajów nordyckich (Dania, Szwecja, Finlandia, Islandia, Norwegia); w niektórych z nich samorządy finansują ponad połowę wszystkich funduszy publicznych. Zmiany w poziomie tego wskaźnika między rokiem 2014 i 2021 były niemal niezauważalne, choć ciekawe były przesunięcia wewnątrz poszczególnych grup samorządów. W omawianym okresie spadł udział wydatków ponoszonych przez miasta na prawach powiatu (z 11,1% do 10,8% całości wydatków publicznych), a wzrósł pozostałych gmin (z 13,6% do 15,3%).

Podsumowanie wartości wskaźników potencjału finansowego (samodzielności finansowej) zawiera tabela 3.

Trendy



W ciągu ostatnich lat systematycznie obniżał się udział dochodów własnych, a także innych dochodów nieznaczonych (którymi samorządy mogą dowolnie dysponować) w całości budżetów samorządowych. Świadczy to o mniejszej samodzielności w zakresie decydowania o wyborze priorytetów wydatkowych.



Udział budżetów samorządowych w wydatkach publicznych nie zmienił się. Pośrednio wskazuje to, że pełzająca centralizacja finansów lokalnych dokonywała się bez odebrania istotnej części zadań publicznych czy drastycznego obniżenia łącznego poziomu dochodów. Podobnie nie zmieniła się znacząco prawna swoboda realizacji lokalnej polityki kredytowej, niezbędnej do wykonania wielu zadań inwestycyjnych.



Dobra koniunktura gospodarcza sprawiła, że mimo niekorzystnych zmian w strukturze dochodów (w szczególności: systemowego osłabienia wpływów z tytułu udziału w podatku od dochodów osobistych), w większości samorządów wzrost poziom nadwyżki operacyjnej wyrażany jako procent całego budżetu.

Kondycja finansowa nie jest oczywiście zadaniem samorządów *per se*, ale w ogromnym stopniu determinuje to, czy i w jaki sposób samorządy są w stanie realizować swoje zadania. Formalna samodzielność w określonych politykach będzie na tyle (twórczo) realizowana, na ile pozwolą na to zarówno zasoby finansowe, jak i swoboda ich wydatkowania. Niestety, w badanym okresie indeks samodzielności gminnej zanotował spadek w obu komponentach – zadaniowym



i finansowym. Co więcej, to swoboda finansowa wykazała się nieco większym spadkiem – o 7 pp. Ograniczanie samodzielności samorządu lokalnego łącznie w tych dwóch obszarach prowadzi do swoistego efektu synergii, który nieliniowo pogłębia presję recentralizacyjną. Nawet jeśli samorządom nie odebrano niektórych kompetencji, to możliwości ich realizowania spadły na skutek ograniczenia finansowej swobody.

Dodatkowe podsumowanie tej sekcji niech płynie z wyników ankiety, przeprowadzonej wśród samorządowych członków KWRiST w lutym 2023 roku.

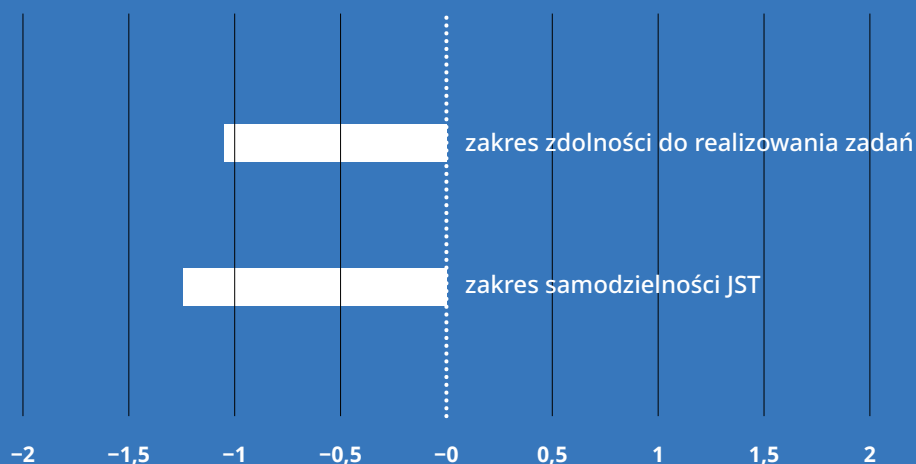
Zapytaliśmy o to, w jakim stopniu organy administracji rządowej (centralnej i terenowej) traktują samorządy po partnersku, przy wykonywaniu zadań samorządowych, oraz, czy polityka władzy centralnej względem samorządów jest przewidywalna i umożliwia długofalowe planowanie działań lokalnych. Odpowiedzi należało udzielić na skali pięciostopniowej. Jeśli chodzi o partnerskie

traktowanie, spośród 12 respondentów ankiety aż 7 wybrało ocenę najniższą, kolejnych trzech niską, a tylko jeden wybrał odpowiedź wskazującą na wysoki poziom partnerstwa. Bardzo podobne były odpowiedzi dotycząca przewidywalności warunków w jakich działają samorządy (sześć odpowiedzi z najniższą i kolejne cztery wskazującą na niską ocenę polityki władz centralnych w tym zakresie).

Poprosiliśmy ankietowanych także o określenie, jak autonomia zadaniowa zmieniła się w okresie 2014–2021.

Podsumowanie odpowiedzi prezentujemy w skali od -2 do +2, gdzie wartości ujemne oznaczają pogorszenie, a wartości dodatnie poprawę sytuacji w percepcji naszych respondentów. Jak widać na wykresie poniżej, odczucia członków KWRiST potwierdzają tendencję wychwyconą za pomocą naszego Indeksu – w przekonaniu większości respondentów samodzielność samorządów jest sukcesywnie zmniejszana.

Wykres 1. Czy w porównaniu z okresem przed 2015 r., poniższe aspekty autonomii JST uległy zwiększeniu (+2), czy zmniejszeniu (-2)?



Siła polityczna

Co mierzymy?

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

dotyczącym ustaw wpływających na samorząd. Dodatkowym komponentem, który ze względów metodycznych nie został włączony do wyliczeń, ale dodaje głębi obrazowi relacji rząd-samorząd, są wyniki ankiety przeprowadzonej z członkami samorządowej strony KWRiST. Oceną obejmujemy także charakter programów dotacyjnych, które mogą promować przejrzystość kryteriów i decyzji bądź też ich uznaniowość. Opis wskaźników znajduje się w *Aneksie metodycznym*.

Tabela 4. Podmiotowość samorządu

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

Najważniejsze wnioski

Pierwszy komponent tej części indeksu dotyczy głosu samorządu w procesie legislacyjnym na szczeblu centralnym. Zagadnienie to od lat 80. XX wieku wpisuje się w ocenę autonomii lokalnej jako tzw. parametr dostępu do polityki szczebla centralnego. Aby ocenić, na ile głos KWRiST jest pomijany w opiniowaniu ustaw dotyczących samorządu, zliczyliśmy dla obu lat uchwalone ustawy, które: (i) uzyskały negatywną opinię KWRiST; (ii) nie zostały w ogóle skierowane do KWRiST, mimo że jako projekty rządowe dotyczące samorządu powinny; oraz (iii) przyjęto jako projekty poselskie niewymagające konsultacji z KWRiST. Sumaryczny indeks uwzględniający te trzy komponenty spadł w badanym okresie prawie o połowę (w 2014 roku ustaw omijających opinię KWRiST

w stosunku do wszystkich przyjętych ustaw dotyczących samorządu było 12,5%; zaś w roku 2021 już aż 32,4%).

Ale w szczegółach obraz jest trochę bardziej zróżnicowany.

Najbardziej niepokojącym sygnałem pomijania samorządu w procesie legislacyjnym jest fakt, iż w 2021 roku (wobec roku 2014) odsetek uchwalonych ustaw rządowych dotyczących samorządu, a mimo to nieskierowanych do KWRiST, wzrósł ponad czterokrotnie (do 26,5% w 2021 roku). Odsetek rządowych projektów przyjętych pomimo negatywnej opinii KWRiST utrzymał się na podobnym poziomie (a nawet spadł o 0,4 pp). Wobec przejawów pomijania samorządu mogłoby to



wydawać się pewną równowagą, gdyby nie fakt, że niektóre z ustaw wprowadzonych jako projekty poselskie miały dla samorządów wyjątkowo duże znaczenie.

Wśród inicjatyw legislacyjnych realizowanych z pominięciem KWRiST lub mimo negatywnej opinii strony samorządowej znalazły się m.in. zmiany podatkowe wpływające na kondycję finansową samorządu czy też przepisy dotyczące rekompensaty dla samorządów z tytułu utraty dochodów własnych spowodowanej przez tzw. Polski Ład. Trzeba też pamiętać, że wiele kluczowych inicjatyw wpływających na sytuację samorządów na przestrzeni dwóch ostatnich kadencji realizowano z pominięciem KWRiST, jako projekty poselskie. Tak było m.in. ze zmianami wzmacniającymi kompetencje kuratorów bądź wprowadzającymi obowiązkowy budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu.

Analizując ten wskaźnik, mamy w świadomości jego uproszczony charakter, który wynika z zamknięcia analiz w jednym li tylko roku kalendarzowym. Jednak nawet te uproszczone dane legislacyjne znajdują potwierdzenie w odczuciach członków KWRiST. Zapytaliśmy ich, w jakim stopniu organy władzy centralnej traktują jednostki samorządu terytorialnego (JST) po partnersku przy podejmowaniu istotnych zmian prawnych wpływających na funkcjonowanie JST. Średnia wartość odpowiedzi udzielonych w skali 1–5 (gdzie 1 oznaczało najmniej partnerskie traktowanie, a 5 najbardziej partnerskie traktowanie) wyniosła 2.

Jako drugi komponent wskaźnika podmiotowości samorządu uwzględniliśmy sposób przyznawania dotacji w dużych programach, finansowanych wyłącznie ze środków krajowych, jako wyraz sposobu traktowania samorządu – partnerskiego i merytorycznego (jeśli mamy do czynienia z jasnymi algorytmami przyznawania środków) lub klientelistycznego (jeśli dotacje przyznawane są w sposób uznaniowy przy niesprecyzowanych kryteriach). Jest to również parametr,

który należy do kanonu opisu autonomii lokalnej w Europie. Chcąc uwzględnić programy spełniające określone kryteria (*vide Aneks metodyczny*), musieliśmy ograniczyć się do porównania Funduszu Dróg Samorządowych (i analogicznych programów w latach 2019–2022 – Rządowy Fundusz Przebudowy Dróg) z Narodowym Programem Przebudowy Dróg Lokalnych (tzw. schetynówki). Niestety okazało się, że w miejsce otwartych kryteriów, jasnej i dostępnej punktacji oraz możliwości odwoływania się od decyzji komisji wprowadzono system uznaniowych decyzji urzędniczych i ministerialnych, od których nie przysługuje odwołanie.

Całościowo patrząc, wartość wskaźnika podmiotowości samorządu spadła w badanym okresie niemal o połowę – z 83% do 47%.

Trendy



Niestety, podmiotowe traktowanie samorządu przeżywa poważny kryzys. Badane parametry wykazały spadek prawie o połowę. Partnerskie traktowanie samorządu wypierane jest przez wzmacniane relacje klientelistyczne oraz nieuwzględnianie samorządów w konsultacjach projektów ustaw ich dotyczących.



Dane pozwalają postawić tezę o niezmienniej skłonności rządzących do pomijania samorządowej strony w procesie legislacyjnym. Tendencja ta jednak znacznie się nasiliła. W niepokojący sposób zmieniły się mechanizmy pomijania samorządu – w 2014 roku odbywało się to głównie z użyciem (dopuszczalnej prawnie) ścieżki poselskiej, a w 2021 poprzez łamanie zasady kierowania do KWRiST projektów rządowych dotyczących samorządów.

Siła ustrojowa

Co mierzymy?

Siłę ustrojową samorządu mierzymy kryteriami dotyczącymi systemu ochrony prawnej (w szczególności sądowej) samodzielności samorządu. Po pierwsze, mieści się tu organizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale także praktyka stosowania tego nadzoru przez

organy administracji rządowej. W dalszej kolejności ocena obejmuje trzy komponenty odnoszące się zarówno do prawnych gwarancji ochrony samodzielności samorządu, jak i ich praktycznej skuteczności. Innymi słowy, nie wystarczy silne konstytucyjne i ustawowe umocowanie samorządu, ale konieczne jest również zapewnienie, że na straży tych gwarancji stoją niezależne od rządu organy władzy sądowniczej. Szczegółowy opis konkretnych wskaźników zawarty jest w *Aneksie metodycznym*.

Tabela 5. Jakość nadzoru nad samorządem

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

Tabela 6. Efektywność ochrony prawnej samodzielności samorządu

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



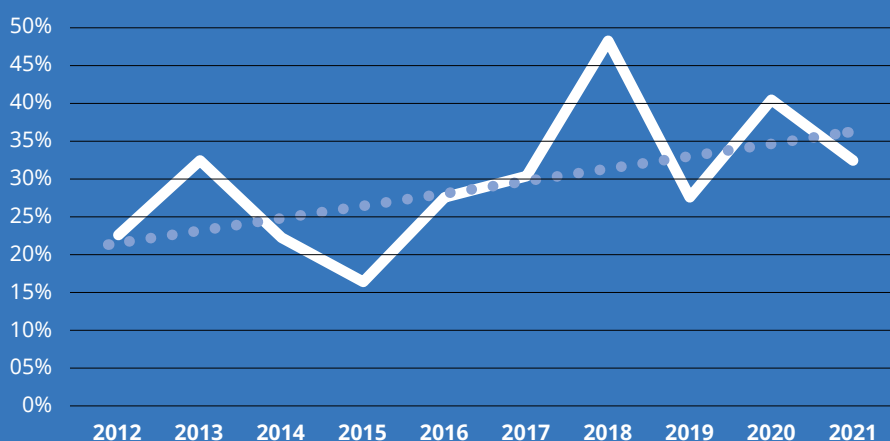
Najważniejsze wnioski

Choć przyjęty w Polsce model nadzoru administracji rządowej nad samorządem ograniczony jest do kryterium legalności, to jego konstrukcja jest dość inwazyjna, nawet na tle państw europejskich uchodzących za bardziej scentralizowane (np. Francja). Chodzi o kompetencje organów nadzorczych (województw i regionalnych izb obrachunkowych) do samodzielnego uchylania aktów samorządowych, które te organy uznają za niezgodne z prawem. Wprawdzie akty nadzoru podlegają zaskarżeniu do sądu

administracyjnego, ale szerszej samodzielności samorządu sprzyja model, w którym to organy nadzoru mogą kwestionować przed sądem akty samorządu, ale bez możliwości samodzielnego rozstrzygnięcia o ich niezgodności z prawem.

Problemy konstrukcyjne przyjętego modelu nadzoru pogłębia praktyka jego stosowania. Jakość nadzoru mierzona wskaźnikiem uchyleń aktów nadzoru przez sądy administracyjne jest niska. Sytuacja pogorszyła się istotnie po roku 2015 i może wskazywać na nadmierne upolitycznienie nadzoru nad samorządem.

Wykres 2. Odsetek uchylonych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO



Źródło: Dane na podstawie sprawozdań sądów administracyjnych zebrał Stanisław Zakroczyński

Na poziomie formalnych gwarancji samodzielności wyróżniamy się w Europie szeroką regulacją konstytucyjną, która nie tylko zapewnia trwałość istnienia władzy samorządowej co najmniej na poziomie gminy, ale także wyposaża samorząd w najważniejsze atrybuty jego samodzielności, takie jak osobowość prawna, sądowa ochrona samodzielności czy wspomniany model nadzoru ograniczony do kryterium legalności.

Niestety, wciąż nierozwiązany pozostaje spór o możliwość podejmowania przez samorządy gminne zadań poza sferą zadań wyraźnie określonych ustawą jako własne. Orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu

Administracyjnego, pozostaje niejednoznaczne. Konkurują ze sobą dwa podejścia: 1) uznanie zdolności samorządu do definiowania zadań w ramach klauzuli generalnej zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty i ich realizowania metodami niewładczymi; 2) obowiązek trzymania się wyłącznie katalogu zadań precyzyjnie wskazanych ustawą i to bez względu na sposób działania. Samorządy działają więc w warunkach prawnej niepewności, co musi znaleźć odzwierciedlenie w obniżonej ocenie.

Największym problemem jest jednak kondycja władzy sądowniczej. Nie sposób uznać, że Trybunał Konstytucyjny jest dziś niezależnym od rządu

i większości parlamentarnej gwarantem konstytucyjnej samodzielności samorządów. Ze względu na jego nieprawidłową obsadę oraz szeroko udokumentowane nieformalne kontakty kierownictwa TK z przedstawicielami partii rządzącej, instytucja ta straciła przymiot niezależności. Sytuacja w sądach administracyjnych pozostaje znacznie lepsza, ale i tu pojawia się problem niepewnego statusu sędziów nominowanych przez tzw. neo-KRS. Ich liczba w sądach administracyjnych systematycznie rośnie. Tymczasem, jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 23 stycznia 2020 roku (BSA I-4110-1/20), obecność w składzie orzekającym sędziów powołanych przez neo-KRS rodzi sprzeczność takiego składu z prawem (tzw. nienależyta obsada sądu).

Trendy



W 2021 roku blisko 1/3 zaskarżonych do sądów administracyjnych aktów nadzoru wojewodów i RIO została uchylona. W roku 2018 wskaźnik ten sięgnął nawet blisko połowy aktów nadzoru. Ogółem, od 2016 roku notujemy wyraźne pogorszenie jakości nadzoru mierzonej tym wskaźnikiem. W kadencji 2011–2015 uśredniony wskaźnik rozstrzygnięć uchylonych przez sądy wyniósł 22%, podczas gdy w okresie 2016–2021 już 34%. Uzasadnia to obawę o nadmierne upolitycznienie nadzoru wynikające z tego, że główną odpowiedzialność za to zadanie powierzono organowi na wskroś politycznemu, tj. wojewodzie.



W porównaniu z rokiem 2014 nastąpiło faktyczne załamanie mechanizmu niezależnej kontroli konstytucyjności przepisów prawa wpływających na samodzielność samorządów. W pierwszej kolejności wynika to z nieprawidłowego składu Trybunału Konstytucyjnego, do którego w grudniu 2015 roku Sejm wskazał trzy osoby na miejsca już wcześniej obsadzone. Niezgodność tego stanu z podstawowymi gwarancjami prawa do

sądu potwierdził m.in. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 7 maja 2021 roku (sprawa Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18). Również Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „Obecność w składzie TK nieprawidłowo powołanych sędziów powoduje, że cały polski Sąd Konstytucyjny został niejako «zainfekowany» bezprawnością, a zatem utracił w sensie materialnym zdolność do zgodnego z prawem orzekania, ponieważ istnieje duży stopień prawdopodobieństwa, że w składzie orzekającym znajdzie się przynajmniej jeden z tzw. «duple-rów»” (wyrok NSA z 16 listopada 2022 roku, III OSK 2528/21).

Trzeba też zwrócić uwagę na szeroko dokumentowane przez media nieformalne kontakty kierownictwa TK (zwłaszcza prezes Julii Przyłębskiej) z przedstawicielami partii rządzącej, obecność w składzie niedawnych aktywnych polityków tej partii, a także poważne wątpliwości co do obsady stanowiska Prezesa TK. Wszystkie te czynniki sprawiają, że nie można uznawać Trybunału za realnego gwaranta niezależnej kontroli konstytucyjności, pomimo że formalnie uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do uruchamiania kontroli konstytucyjności przepisów prawa nie zostały ograniczone.



Coraz większy niepokój wzbudza także sytuacja w sądownictwie administracyjnym, które jest filarem ochrony sądowej samodzielności samorządów. Według danych Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych w samym Naczelnym Sądzie Administracyjnym ok. 30% sędziów to sędziowie powołani na wniosek tzw. neo-KRS. Nie rozstrzygając o poziomie niezależności konkretnych sędziów, należy podkreślić, że ta sytuacja pogłębia niepewność prawa i podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Dopóki nie zostanie przyjęte rozwiązanie ustawowe pozwalające na uzdrowienie i uporządkowanie sytuacji, efektywność ochrony samodzielności samorządów przed sądami administracyjnymi budzi pewne zastrzeżenia.



Podsumowanie

Raport ilustruje alarmujący proces recentralizacji dotyczący różnych obszarów polskiej samorządności. Indeks Samorządności stanowi pierwszą próbę kompleksowego uchwycenia zmian siły samorządu na przestrzeni ostatnich lat (2014–2021). Między rokiem 2014 a 2021 Indeks Samorządności spadł o prawie 17 pp. (z 73,6 do 56,7). Najbardziej dramatyczny spadek dotyczy siły politycznej samorządu, w drugiej kolejności siły ustrojowej, a tylko w stosunkowo niewielkim – potencjału zadaniowo-finansowego. O ile ustrojowe (konstytucyjne) fundamenty samorządu terytorialnego są zachowane, to widać wiele przykładów postępującego przesuwania zasobów i kompetencji samorządowych na rzecz administracji rządowej, a także zwiększanie finansowego uzależnienia samorządów od rządowej „kroplówki”.

Potencjał zadaniowo-finansowy

- W ponad połowie z 11 dziedzin wystąpił spadek autonomii lokalnej.
 - Największa zmiana nastąpiła w edukacji z uwagi na obciążającą samorządy reformę oświaty i silniejszy nadzór kuratorów oświaty.
 - Przekazanie decyzyjności agencji rządowej Wody Polskie co do wysokości opłat za wodę stanowi przykład zakamuflowanej recentralizacji obszaru dostarczania wody.
 - W obszarze sferze zdrowia odnotowano spadek autonomii gmin wynikający z osłabienia ich samodzielności inwestycyjnej.
 - W przypadku planowania przestrzennego lokalna autonomia gospodarowania przestrzenią jest stopniowo ograniczana przez liczne ustawy sektorowe i specustawy.
- Sytuacja pozostała stabilna w zakresie żłobków, bezpieczeństwa publicznego, gospodarki odpadami oraz transportu publicznego.
- Udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych w Polsce jest stosunkowo wysoki i jego poziom nie uległ większym zmianom, jednak równocześnie obniżył się udział dochodów własnych w budżetach samorządowych. Rozbudowywanie programów dotacyjnych w znacznym stopniu rekompensowało osłabianie bazy dochodów własnych (m.in. wskutek reform podatkowych), ale zmniejszało wpływ wspólnot lokalnych na wybór priorytetów polityki lokalnej.

Siła polityczna

- Obserwowano alarmujący spadek roli samorządu w procesie legislacyjnym oraz zmniejszenie transparentności przyznawania dotacji ze środków krajowych.
- Głos Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jest coraz częściej ignorowany w procesie przyjmowania ustaw dotyczących samorządu.
 - W 2021 roku odsetek uchwalonych ustaw rządowych dotyczących samorządu, a pomimo to nieskierowanych do KWRiST, wzrósł ponad czterokrotnie w porównaniu do roku 2014.
 - Odsetek rządowych projektów przyjętych pomimo negatywnej opinii KWRiST utrzymał się na podobnym poziomie.
 - Odsetek ustaw dotyczących samorządu i zgłoszonych jako projekty poselskie zmalał w badanym okresie prawie o połowę. Były to jednak ustawy bardzo istotne dla funkcjonowania samorządu.
- Sposób przyznawania dotacji w dużych programach finansowanych ze środków rządowych wskazuje na odejście od stosowania przejrzystych kryteriów oceny i procedur odwoławczych na rzecz klientelizmu i uznaniowych decyzji urzędniczych umocowanych ustawowo.

Siła ustrojowa

- Polski model nadzoru administracji rządowej nad samorządem, chociaż oparty na kryterium legalności, jest inwazyjny i bardziej ograniczający niż modele niektórych państw europejskich.
- Jakość nadzoru mierzona wskaźnikiem uchyleń aktów nadzoru przez sądy administracyjne jest niska, a sytuacja ta pogorszyła się po 2015 roku, co może wskazywać na nadmierne upolitycznienie nadzoru nad samorządem.
- Mimo konstytucyjnego zapisu dotyczącego otwartego katalogu zadań samorządów nie ma jednoznacznej regulacji dotyczącej zadań samorządów poza sferą zadań określonych przez ustawę. W efekcie samorządy działają w warunkach niepewności prawnej.
- Największym problemem jest kondycja władzy sądowniczej. Niezależność Trybunału Konstytucyjnego jest kwestionowana ze względu na jego nieprawidłową obsadę i relacje z partią rządzącą.



Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności

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

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

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

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

W indeksie koncentrujemy się na samorządzie lokalnym, to znaczy na szczeblach gminnym i powiatowym. Analizując kompetencje, bierzemy pod uwagę, jaka jest suma uprawnień gmin i powiatów w zakresie danego zadania. Z kolei analizując samodzielność finansową, bierzemy

pod uwagę dane odnoszące się do budżetów gminnych i miast na prawach powiatu, a końcowa wartość wskaźników cząstkowych jest sumą wskaźników obliczonych dla gmin i miast na prawach powiatu ważoną przez liczbę mieszkańców.

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

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

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

Tabela 7. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna

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



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

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



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

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



Tabela 8. Siła polityczna

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

Tabela 9. Siła ustrojowa

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

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

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

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

Idea opracowania i określenia Indeksu Samorządności to doskonały pomysł. Jeśli trendy spadku wskaźników siły politycznej i ustrojowej samorządu nie zostaną zahamowane i odwrócone, to nadal relatywnie stabilna sytuacja w zakresie potencjału finansowo-zadaniowego nie będzie miała większego znaczenia. To bowiem niezależność polityczna przesądza o tym, jakie zadania podejmuje gmina i na co przeznaczają posiadane finanse. Ograniczanie politycznej niezależności to śmierć samorządności, nawet z górą pieniędzy w tle. Samorząd to struktura władzy, a nie podmiot gospodarczy. W przypadku braku zmiany opisanych w Indeksie Samorządności trendów, perspektywy samorządności w Polsce nie wyglądają dobrze.

prof. dr. hab. Iwona Sagan

Prezentowany Indeks Samorządności można metaforycznie porównać do kanarka i roli, jaką on odgrywał w kopalniach. Odczytując niepostrzegane przez ludzi symptomy, ostrzegał przed nadchodzącym zagrożeniem. Autorzy raportu zwracają uwagę, że okrajanie autonomii samorządów dokonuje się w „białych rękawiczkach”, w sposób zupełnie niewidoczny dla zwykłych obywateli. Indeks Samorządności pozwala dostrzec erozję fundamentów samorządnej Rzeczypospolitej, włącza sygnały ostrzegawcze przed nadciągającą katastrofą. Katastrofą, gdyż upadek samorządu to nieuchronny koniec demokracji liberalnej i społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza jednak radykalne obniżenie jakości życia, gdyż to właśnie samorząd dostarcza obywatelom podstawowe usługi.

dr hab. Paweł Kubicki