

Decentralizacja nie wraca automatycznie wraz ze zmianą władzy. Ta musi ją świadomie wybrać poprzez oddanie samorządom nie tylko kompetencji i obowiązków, lecz także wpływu, pieniędzy i, tego co wydawało się być najprostsze, a cały czas jest najtrudniejsze – zaufania – mówi dr Justyna Przedńska, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, ekspert Fundacji Batorego, współautor „Indeksu Samorządności”.

Pani Doktor, kilka dni temu Fundacja Batorego opublikowała piątą edycję Indeksu Samorządności, obejmującą drugi rok rządów koalicji 15 października. Jaki główny wniosek wynika z tej lektury?

Najważniejszy wniosek z Indeksu Samorządności za 2025 rok jest taki, że zmiana władzy nie oznacza automatycznie odbudowy decentralizacji. Widzimy poprawę klimatu relacji między rządem a samorządem terytorialnym, widzimy mniej otwartego konfliktu i pozytywne zmiany w praktyce nadzorczej wojewodów. Ale nie widzimy zasadniczego przesunięcia modelu państwa w stronę realnego partnerstwa z samorządem.

Indeks pokazuje, że samorząd wciąż bardzo często pozostaje wykonawcą polityk projektowanych centralnie, a nadal nie jest ich współtwórcą. To jest chyba najważniejsza diagnoza, że język stał się bardziej partnerski, ale mechanizmy instytucjonalne w wielu obszarach pozostają centralistyczne. Samorządom dokłada się nowe obowiązki, jednak nie zawsze idzie za tym odpowiednia decyzyjność, stabilne finansowanie czy realny wpływ na kształt polityk publicznych.

Wynik Indeksu wzrósł z 52,55 pkt w 2024 r. do 54,30 pkt w 2025 r., więc formalnie rzeczywiście mamy niewielką poprawę. Ale gdy porównamy to z 2014 r., kiedy wynik wynosił 73,58 pkt, to jednak widać skalę problemu. Po dwóch latach rządów koalicji, która deklaruje przywiązanie do decentralizacji, autonomia jednostek samorządu terytorialnego wciąż pozostaje daleko poniżej poziomu sprzed dekady. Gdybym miała określić Indeks Samorządności za 2025 rok, powiedziałabym, że to nie jest opowieść o odbudowie decentralizacji, tylko prędkiej o jej częściowym ustabilizowaniu po okresie bardzo głębokiego osłabienia.

Jakie komponenty Państwo badali i dlaczego?

Indeks Samorządności został pomyślany jako narzędzie do mierzenia realnej autonomii samorządowej na wszystkich jego poziomach. Chodziło nam o to, żeby nie sprowadzać samorządności wyłącznie do finansów albo wyłącznie do formalnych kompetencji, ponieważ decentralizacja jest zjawiskiem wielowymiarowym.

Corocznie, według tej samej metodologii, badamy trzy zasadnicze obszary. Pierwszy to potencjał zadaniowo-finansowy, czyli z jednej strony zakres samodzielności w wykonywaniu najważniejszych zadań samorządowych, a z drugiej strony zdolność samorządu do samodzielnego decydowania o dochodach, wydatkach i rozwoju. Drugi komponent to siła polityczna, a więc pozycja samorządu w relacjach z rządem, jego udział w procesie legislacyjnym oraz przejrzystość decyzji dotyczących na przykład programów dotacyjnych dla samorządów. Trzeci komponent to siła ustrojowa, czyli prawne i instytucjonalne gwarancje samodzielności samorządu, w tym jakość nadzoru i skuteczność ochrony sądowej samorządów.

Takie ujęcie pozwala uchwycić coś, co często umyka w debacie publicznej – samorząd może mieć

formalnie przypisane zadanie, ale jeśli nie ma wpływu ani na reguły jego wykonywania, ani nie ma stabilnych środków finansowych lub podlega silnej kontroli centralnej, to jego autonomia jest ograniczona. Dlatego patrzymy nie tylko na to, czy samorząd „coś robi”, czy wykonuje ustawowo nakładane na niego zadania, ale czy naprawdę może o tym współdecydować.

Jaki obraz w stosunku do poszczególnych komponentów wyłania się z analizy?

W komponencie zadaniowo-finansowym widać mieszany obraz. Całościowo odnotowaliśmy niewielką poprawę, ale nie oznacza ona jednoznacznego wzmocnienia samorządu. W części zadaniowej rok 2025 przyniósł wręcz osłabienie autonomii w dwóch ważnych obszarach, czyli w gospodarce odpadami oraz bezpieczeństwie publicznym. W gospodarce odpadami problemem jest wprowadzenie systemu kaucyjnego bez równoległego wdrożenia rozszerzonej odpowiedzialności producenta, przez co samorządy gminne tracą część najbardziej wartościowych frakcji odpadów, a jednocześnie ponoszą istotne koszty organizacji lokalnego systemu. W bezpieczeństwie publicznym ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej powierzyła gminom istotne zadania „pierwszej linii”, jednak przy zachowaniu centralnego modelu decyzyjnego i finansowania celowego, co zwiększa odpowiedzialność samorządów, ale już nie ich sprawczość.

W części finansowej pewne wskaźniki się poprawiły, zwłaszcza dzięki ograniczeniu udziału dotacji celowych i zwiększeniu udziału dochodów bardziej elastycznych. To jest krok we właściwym kierunku. Ale nie można tego mylić z odbudową samodzielności finansowej, ponieważ samodzielność dochodowa gmin spadła poniżej 30%, a to już pokazuje, że podstawowy problem decentralizacji finansowej nie został rozwiązany.

Komponent polityczny pozostał bez zmian – jest na poziomie 8,75 pkt, co jest ważną informacją, chociaż wobec 20,75 pkt, które były mu przypisane w 2014 r., widać, jak bardzo osłabła podmiotowość samorządu w procesie decyzyjnym. Nadal mamy problem z realnym uwzględnianiem samorządu w procesie stanowienia prawa, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego dalej bywa omijana, a projekty ważne dla samorządu są procedowane w sposób, który ogranicza realny dialog. Drugi problem to przejrzystość decyzji finansowych – samorządy nadal potrzebują jasnych, obiektywnych i przewidywalnych kryteriów dystrybucji środków.

Najlepiej wygląda komponent ustrojowy, który nieznacznie wzrósł. Poprawiła się praktyka nadzorcza wojewodów, ponieważ po raz pierwszy od kilku lat odsetek rozstrzygnięć nadzorczych uchylanych przez sądy administracyjne spadł poniżej 30%, a samorządy rzadziej zaskarżają rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów. To może świadczyć o mniej konfliktowym stylu działania administracji rządowej, ale i tutaj też trzeba zachować ostrożność. Uważamy, że lepsza praktyka nadzoru nie zastępuje systemowych gwarancji, zwłaszcza przy nadal nierozwiązanych problemach dotyczących skutecznej kontroli konstytucyjnej.

Czy te wyniki były dla Państwa zaskakujące? Mogliśmy spodziewać się innych rezultatów?

Powiedziałabym, że wyniki nie tyle nas zaskoczyły, ile raczej rozczarowały. Wyjaśniając takie stwierdzenie, chcę zaznaczyć, że nie jest to zaskoczenie w sensie analitycznym, ponieważ już poprzednia edycja Indeksu, za 2024 rok, pokazała, iż odbudowa samorządności nie następuje automatycznie wraz ze zmianą władzy. Ale jest to jednak rodzaj rozczarowania politycznego i ustrojowego, ponieważ oczekiwania wobec obecnej większości rządowej były zdecydowanie większe. Po latach silnej

recentralizacji zakładaliśmy, że nowy rząd będzie szybciej i odważniej przywracać samorządom sprawczość. Nie chodzi oczywiście o to, że po kilku czy kilkunastu miesiącach należało oczekiwać pełnego odwrócenia wszystkich zmian z poprzednich lat. To przecież byłoby nierealistyczne. Musimy zdawać sobie sprawę, że samorząd terytorialny w ostatniej dekadzie utracił wiele kompetencji, wpływu finansowego i politycznej podmiotowości, a takich procesów nie da się odwrócić jedną ustawą. Ale można było oczekiwać czegoś innego w tych obszarach, które nie wymagają wielkich nakładów finansowych, skomplikowanej przebudowy państwa czy też nawet przychylności głowy państwa. Przede wszystkim można było oczekiwać zmiany praktyki rządzenia. Mam tu na myśli zwłaszcza sposób stanowienia prawa, bo jeżeli projekt ustawy dotyczy zadań, kompetencji, finansowania albo odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, to strona samorządowa powinna mieć realną możliwość wypowiedzenia się na etapie prac legislacyjnych. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie może być traktowana jako instytucja fakultatywna, którą się uwzględnia wtedy, kiedy jest to dla rządu wygodne. Tymczasem nadal widzimy obchodzenie konsultacji, przede wszystkim poprzez korzystanie ze ścieżki poselskiej – formalnie taki projekt nie jest wtedy projektem rządowym, więc nie musi przechodzić pełnych uzgodnień, ale politycznie wiadomo, że stoi za nim większość rządząca. W ciągu ostatniej dekady był to, i niestety nadal jest, wygodny sposób omijania samorządu w procesie decyzyjnym. Mówiąc absolutnie szczerze, właśnie ten element jest dla mnie najbardziej rozczarowujący. Uważam, że poprawa w tym zakresie nie wymaga pieniędzy, nie wymaga też wielkiej reformy ustrojowej ani zmiany Konstytucji. Przeciwnie, wymaga wyłącznie decyzji politycznej, że skoro ustawa dotyczy samorządu, to samorząd ma prawo – a powinien mieć i obowiązek – realnie się o niej wypowiedzieć. Jeżeli więc nawet tego mechanizmu nie udało się trwale zmienić, to trudno mówić o konsekwentnym programie decentralizacyjnym.

W tym sensie wyniki Indeksu mocno weryfikują deklaracje składane na początku kadencji. Wtedy dużo słyszeliśmy o przywróceniu partnerskich relacji z samorządem, o odbudowie zaufania, o odejściu od centralistycznego stylu zarządzania państwem. I trzeba uczciwie powiedzieć, że w warstwie języka i klimatu politycznego rzeczywiście nastąpiła poprawa, ponieważ relacje są mniej konfliktowe, mniej konfrontacyjne, samorząd nie jest już tak często przedstawiany jako przeciwnik rządu plus, o czym już wspomniałam, poprawiła się również praktyka nadzorcza wojewodów. A to są zmiany zauważalne i nie należy ich bagatelizować. Jednakże Indeks pokazuje także nam, że zmiana tonu nie jest zmianą funkcjonującego modelu. Oczywiście, że nie oczekiwaliśmy rewolucji z dnia na dzień, ale oczekiwaliśmy nadania wyraźnego kierunku decentralizacyjnego. Tymczasem obraz jest bardziej ambiwalentny – są pojedyncze korekty, są pewne dobre sygnały, ale nie ma przełomu. Dlatego powiedziałabym, że obecna większość rządowa nie tyle odbudowuje decentralizację, ile raczej administruje jej okrojonej wersji. Nie pogłębia jej w takim tempie i w taki sposób, jak poprzednia władza, ale i też nie odwraca jej w sposób zdecydowany. Widać to szczególnie dobrze na przykładzie finansów – nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego poprawiła część wskaźników, zwłaszcza przez zmniejszenie udziału dotacji celowych i zwiększenie udziału środków bardziej elastycznych, i to jest krok w dobrą stronę, ale gminy nadal mają realny wpływ na mniej niż 1/3 swoich dochodów, dlatego trudno tu mówić o silnej autonomii lokalnej. Samorząd, który nie ma wystarczającego wpływu na dochody i jest uzależniony od transferów centralnych, nie może być w pełni samodzielny, nawet jeśli formalnie wykonuje wiele zadań.

Podobnie jest w obszarze zadań publicznych, czyli w gospodarce odpadami, bezpieczeństwie publicznym, planowaniu przestrzennym czy edukacji, gdzie samorządy są obciążane coraz bardziej złożonymi obowiązkami, ale nie zawsze dostają adekwatne środki, decyzyjność oraz wpływ na reguły gry. Uważam, że jest to mniej widowiskowa, ale jednak forma recentralizacji. Obecnie nie mamy problemu z odebraniem samorządom kompetencji, tylko raczej z dokładaniem im obowiązków, przy

jednoczesnym zachowywaniu dla siebie decyzji strategicznych, finansowaniu celowym i kontroli nad sposobem wykonania tych zadań.

Dlatego odpowiedź na Pani pytanie o to, czy mogliśmy spodziewać się czegoś innego, brzmi: tak, mogliśmy, zwłaszcza w wymiarze praktyki legislacyjnej, konsultacji, transparentności i szacunku dla roli Komisji Wspólnej, ponieważ są to obszary, w których zmiana mogła nastąpić szybciej. Natomiast głębsza odbudowa finansów i kompetencji samorządowych wymaga oczywiście dłuższego czasu, większej determinacji i spójnej wizji państwa.

Jak już Pani wspomniała, a co wynika z Indeksu Samorządności, w minionym roku nie nastąpiła odbudowa decentralizacji. Jakie są tego przyczyny?

Rzeczywiście, nie powiedziałabym, że nastąpiła odbudowa decentralizacji. Raczej powiedziałabym, że widać zatrzymanie najostrzejszej fazy recentralizacji i pewne złagodzenie jej skutków, jednak nie jest to jeszcze odwrócenie trendu. Przyczyny takiego stanu są różne. Po pierwsze, centralizacja jest wygodna dla każdej władzy – rząd, niezależnie od barw politycznych, często niechętnie oddaje kompetencje, wpływ czy kontrolę nad pieniędzmi. Po drugie, wiele mechanizmów recentralizacji zostało już wbudowanych w system i ich odwrócenie wymaga świadomej decyzji politycznej, w tym zgody wszystkich stron procesu legislacyjnego. Sama zmiana narracji na bardziej przyjazną samorządom nie wystarcza. Po trzecie, państwo coraz częściej odpowiada na problemy publiczne poprzez tworzenie centralnych programów, dotacji celowych i szczegółowych wytycznych, co daje rządowi większą kontrolę, ograniczając w zamian lokalną elastyczność. Samorządy muszą wykonywać przypisane im zadania, tłumaczyć się mieszkańcom z jakości, z cen, z zakresu świadczonych usług oraz oczywiście ponosić odpowiedzialność, ale nie zawsze mają wpływ na wszystko, z czego muszą się tłumaczyć i z czego są rozliczane. Po czwarte, cały czas nie ma całościowego programu decentralizacyjnego. Dokonywane są pojedyncze korekty, czasem korzystne, czasem tylko pozorne, ale nie ma konsekwentnej wizji tego, jakie zadania, jakie pieniądze i jaka odpowiedzialność powinny być na poziomie lokalnym, a bez takiej decyzji decentralizacja sama nie wróci na właściwe tory. Dlatego też Indeks czytam nie jako dowód poprawy, ale raczej jako ostrzeżenie, ponieważ jest lepiej niż w najgorszym momencie, ale nadal jest daleko do realnego partnerstwa. Reasumując, decentralizacja nie wraca automatycznie wraz ze zmianą władzy. Ta musi ją świadomie wybrać poprzez oddanie samorządom nie tylko kompetencji i obowiązków, lecz także wpływu, pieniędzy i, tego co wydawało się być najprostsze, a cały czas jest najtrudniejsze – zaufania.

Dziękuję za rozmowę.

Indeks Samorządności to analiza ukazująca stan relacji rząd-samorząd i siłę autonomii samorządu lokalnego w 3 obszarach: zadaniowo-finansowym, politycznym i ustrojowym. Metodologię badania, odwołując się do podobnych pomiarów wykorzystywanych w innych krajach i analizach międzynarodowych opracowali: dr hab. Marta Lackowska, dr Radomir Matczak, prof. Paweł Swianiewicz, dr hab. Dawid Sześciło, dr Katarzyna Wojnar. Punktem odniesienia dla corocznych pomiarów jest wynik za rok 2014. Umożliwia to dokonywanie porównań i pokazuje dynamikę i kierunek zmian. Kolejne edycje pozwalają na systematyczną ocenę sfery o kluczowym znaczeniu dla jakości życia mieszkańców i mieszkańek Polski oraz dla kondycji polskiej demokracji.

Piąta edycja Indeksu Samorządności to analiza oparta na danych z 2025 roku, która obejmuje drugi rok

Oczekiwania były większe – wywiad z dr Justyną Przedąńską

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 29, maj 2026 14:54

Anna Dąbrowska

Odsłony: 105

rządów koalicji 15 października. Autorami są: Agnieszka Kopańska, Marta Lackowska, Justyna Przedąńska, Dawid Sześciło.

Publikacja dostępna jest na: www.batory.org.pl/publikacja/indeks-samorzadnosci-2025/