

Polska samorządowa pod nierówną presją

Wyzwania rozwojowe, codzienne trudności, kierunki zmian

Strukturalna presja na polski samorząd kumuluje się nierówno. Czterech na pięciu sekretarzy uznaje zmiany demograficzne (81%) i potrzeby infrastrukturalne (83%) za duże lub bardzo duże wyzwania rozwojowe. Sześciu na dziesięciu dodaje do tego bezpieczeństwo publiczne. Najważniejsza oś nierówności w polskim samorządzie biegnie nie wzdłuż geografii, lecz wzdłuż wielkości i typu jednostki: presja kumuluje się w jednostkach średniej wielkości (20–100 tys. mieszkańców) oraz w mniejszych miastach na prawach powiatu, a nie wzdłuż linii wschód - zachód, która dotąd porządkowała dyskusję o polskim rozwoju regionalnym. Obrazu dopełniają codzienne problemy: niestabilność prawa (43%), niewystarczające dochody własne (40%) oraz brak adekwatnego finansowania zadań zleconych (37%).

I. Ramy strategicznej niepewności

W kolejnych edycjach badania zadajemy sekretarzom JST to samo pytanie: które ze zjawisk stanowią dziś najpoważniejsze wyzwania dla rozwoju ich jednostki samorządowej. Stałość sześciu kategorii — zmiany demograficzne, potrzeby infrastrukturalne, ochrona środowiska, dostępność wykwalifikowanych kadr, sytuacja finansowa, bezpieczeństwo publiczne — i stałość pięciostopniowej skali pozwalają na porównania w czasie, do których będziemy wracać w kolejnych sekcjach tego komunikatu. Hierarchia odpowiedzi z 2026 roku układa się w wyraźny porządek, ale z zauważalnymi przesunięciami względem 2021 roku.

W odpowiedziach respondentów **na pierwszym miejscu wyzwań znalazły się zmiany demograficzne** (średnia 4,25; 81% wskazań na poziomie „duże” lub „bardzo duże”, niemal połowa badanych — 47,7% — określiła to wyzwanie jako „bardzo duże”)¹. Drugie miejsce zajęły **potrzeby infrastrukturalne** (4,18; 83%). Oba te wyzwania obecne są w polu uwagi samorządowców od lat - ich pierwszeństwo nie jest zaskoczeniem. Trzecie miejsce w hierarchii zajmuje natomiast **bezpieczeństwo publiczne** (średnia 3,74; 60% ocen na poziomie „duże” lub „bardzo duże”) — wyzwanie, które pięć lat temu pojawiało się raczej marginalnie i którego obecna pozycja ma jasny kontekst zewnętrzny. Długoletnia wojna za wschodnią granicą, intensywne komunikaty rządowe o zagrożeniach, ustawa o obronie cywilnej i ochronie ludności z 2024 roku i znaczące dotacje rządowe będące jej następstwem, informacje medialne dotyczące incydentów kryzysowych — to wszystko prawdopodobnie wzmacnia odbiór bezpieczeństwa także jako wyzwania samorządowego.

Pozostałe trzy wyzwania — „ochrona środowiska” (3,62), „dostępność wykwalifikowanych kadr urzędniczych” (3,61) i „zła sytuacja finansowa” (3,46) — sekretarze oceniają wyraźnie niżej niż wyzwania

¹Pogłębioną analizę wyzwań związanych z demografią przedstawiliśmy w osobnym komunikacie 2026/1.

demograficzne czy infrastrukturalne. To nie znaczy, że są one w codziennej pracy mniej dotkliwe. Sytuacja finansowa pojawia się przy każdej decyzji budżetowej i objawia się przede wszystkim w postaci niewystarczających dochodów własnych oraz braku adekwatnego finansowania zadań zleconych. Środowisko obecne jest na co dzień jako gęsta siatka regulacji — gospodarki odpadami, jakości powietrza, gospodarki wodno-ściekowej — i splata się z presją finansową, ponieważ większość obowiązków środowiskowych często wymaga inwestycji niewspółmiernych do możliwości budżetowych samorządu. Dostępność wykwalifikowanych kadr, problem najsilniej obecny w doświadczeniu codziennym², pojawia się natomiast nie tylko jako wyzwanie strategiczne na horyzoncie demografii zawodowej, lecz także jako bezpośredni problem operacyjny w postaci braków etatowych i niewystarczających kompetencji urzędników.



Wykres 1. Hierarchia wyzwań rozwojowych — średnie ocen i odsetek wskazań „duże/bardzo duże” dla sześciu wymiarów. N=1867

II. Codzienne trudności

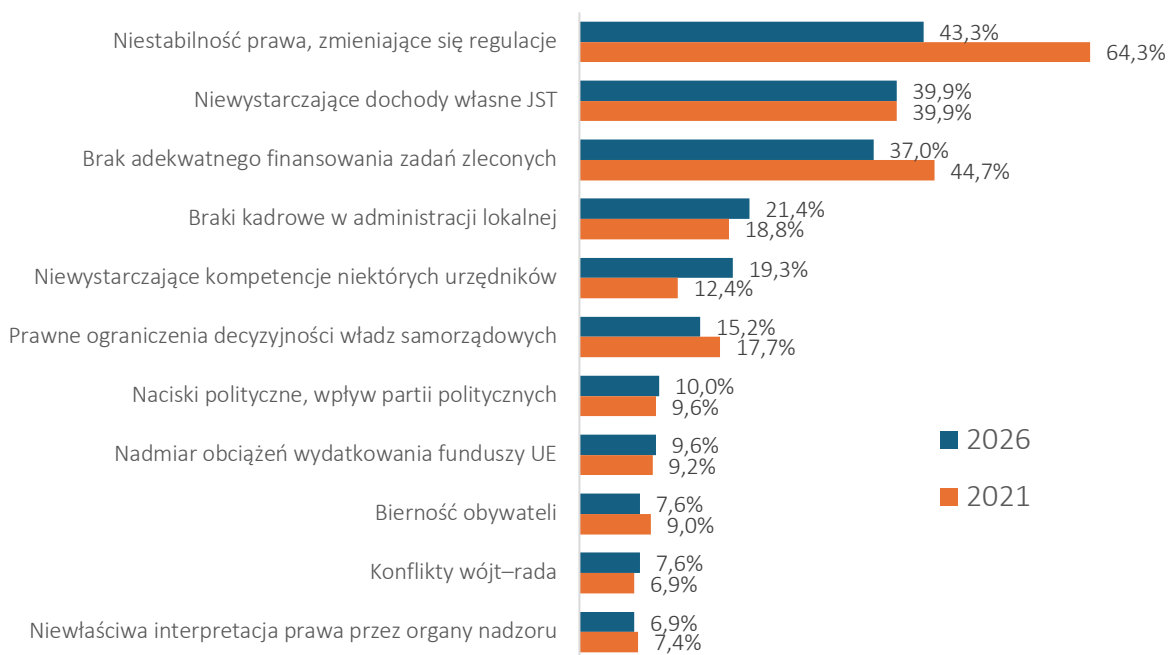
Odpowiedzi na pytanie o trzy najpoważniejsze źródła trudności w bieżącym zarządzaniu — zadawane sekretarzom także w 2021 roku — tworzą listę spójną wewnątrz. Na pierwszym miejscu: niestabilność przepisów prawa i zmieniające się regulacje (43,3%). Na drugim: niewystarczające dochody własne (39,9%). Na trzecim: brak adekwatnego finansowania zadań zleconych (37,0%). Dopiero na dalszych miejscach znalazły się: braki kadrowe w administracji lokalnej (21,4%), niewystarczające kompetencje niektórych urzędników (19,3%), prawne ograniczenia decyzyjności władz samorządowych (15,2%). Konflikty pomiędzy władzą wykonawczą w samorządzie a lokalną radą wskazuje 7,6% sekretarzy.

Warto zwrócić uwagę, że **sekretarze pytani o codzienne trudności zaczynają od źródeł leżących poza samorządem**. Dopiero potem, z wyraźnie niższymi wskazaniami, schodzą do tego, co dzieje się wewnątrz urzędu i wokół niego. Trzy pierwsze pozycje należy zatem zestawiać ze sobą: wszystkie odsyłają do

² Więcej informacji na temat sytuacji kadrowej w JST i jej implikacji przedstawiliśmy w Komunikacie z badań 2026/2

warunków, w których samorząd działa, ale na które ma ograniczony wpływ. Niestabilność prawa odsyła do środowiska regulacyjnego kształtowanego przez ustawodawcę. Niewystarczające dochody własne, czyli system podziału dochodów publicznych i ograniczenia w kształtowaniu lokalnych podatków, wyznaczają możliwości działania w wielu obszarach. Brak adekwatnego finansowania zadań zleconych odnosi się natomiast do relacji samorząd–budżet państwa. Kategorie te nie są tożsame, ale mają wspólny mianownik: opisują architekturę zewnętrzną, w której samorząd musi się odnaleźć.

Trudności w bieżącym zarządzaniu — porównanie 2026 vs 2021



Wykres 2. Źródła największych trudności w bieżącym zarządzaniu JST — porównanie 2026 vs 2021.

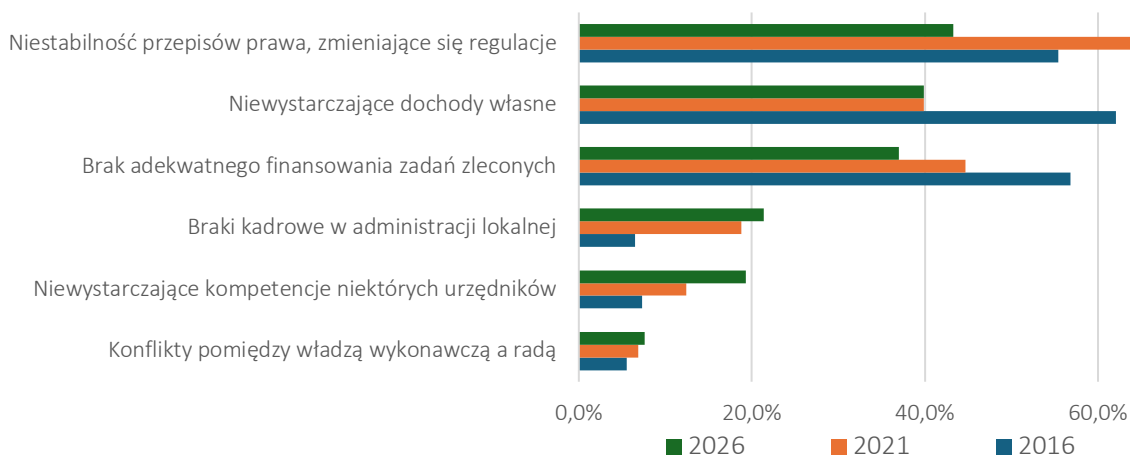
Porównanie z badaniem sprzed pięciu lat ujawnia jednak istotne przesunięcia. Niestabilność prawa nadal pozostaje pierwszą pozycją, ale spadła z 64,3% w 2021 roku do 43,3% w 2026 — różnica wynosi 21 punktów procentowych. Brak adekwatnego finansowania zadań zleconych zmalał z 44,7% do 37,0%. Wskazania dotyczące niewystarczających dochodów własnych pozostały na praktycznie niezmiennym poziomie (39,9%). Natomiast znaczenie przypisywane niewystarczającym kompetencjom urzędników wzrosło — z 12,4% do 19,3%, co w połączeniu z umieszczeniem „dostępności wykwalifikowanych kadr” wśród sześciu wyzwań strategicznych daje obraz problemu obecnego zarówno w horyzoncie strategicznym, jak i w doświadczeniu operacyjnym. Wskazania na naciski polityczne i sposób interpretacji prawa przez organy nadzoru pozostają na poziomie zbliżonym do 2021 roku. W ocenie znaczenia konfliktów między organami JST także nie odnotowano istotnych zmian (7,6% wobec 6,9% pięć lat wcześniej).

Szersza perspektywa czasowa dodatkowo porządkuje obraz tych przemian. W pierwszym sondażu sekretarzy z 2016 roku³ trzy obecne dziś czołowe pozycje gromadziły zauważalnie więcej wskazań: niewystarczające dochody własne — 62,1%, brak adekwatnego finansowania zadań zleconych — 56,8%, niestabilność przepisów prawa — 55,4%. Spadek wskazań na niewystarczające dochody własne dokonał się w całości między 2016 a 2021 rokiem (do 39,9%) i utrzymał się na tym poziomie do dziś; finansowanie

³ C. Trutkowski (red.), *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, FRDL, Warszawa 2016, N=1687.

zadań zleconych obniża się systematycznie w obu kolejnych edycjach (44,7% w 2021, 37,0% w 2026). Niestabilność prawa zachowuje się jeszcze inaczej — 55,4% w 2016, szczyt 64,3% w 2021, 43,3% obecnie — prezentując trajektorię niemonotoniczną, ze szczytem przed pięcioma laty. W kategoriach wewnętrznych kierunek przesunięć jest natomiast przeciwny, choć dwie czołowe — kompetencje i kadry — mają inny rytm. Niewystarczające kompetencje urzędników rosną stopniowo (7,3% — 12,4% — 19,3%) — braki kadrowe wzrosły gwałtownie między 2016 a 2021 rokiem (z 6,5% do 18,8%), a w obecnej dekadzie utrzymują się na podwyższonym poziomie (21,4% w 2026). **Ostatnie dziesięć lat ukazuje więc tendencję, którą porównanie 2026/2021 sygnalizuje fragmentarycznie: ciężar percepcji trudności przesuwa się z architektury zewnętrznej (dominującej w 2016 z poziomami zbliżonymi do dwóch trzecich wskazań) ku wewnętrznym ograniczeniom kapitału ludzkiego.**

Źródła trudności w bieżącym zarządzaniu JST — 2016 / 2021 / 2026



Wykres 3: Źródła trudności w zarządzaniu - porównanie 2016 / 2021 / 2026 (% wskazań sekretarzy JST)

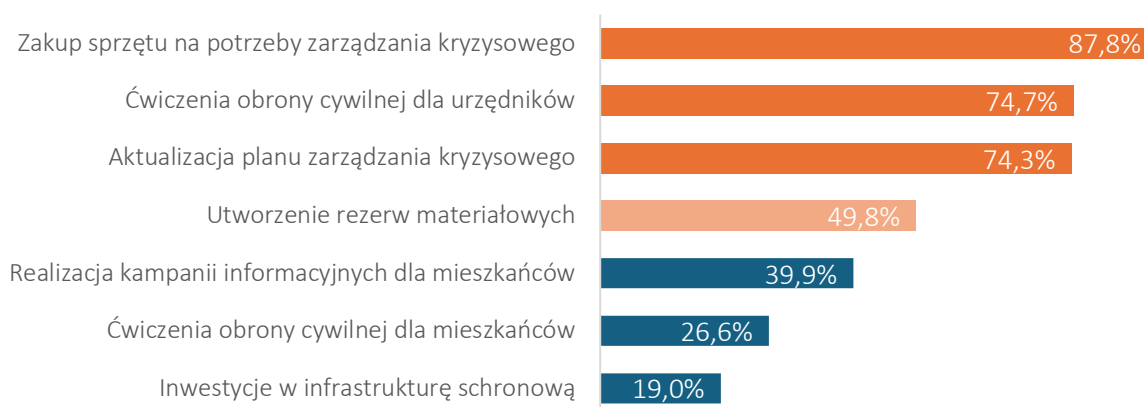
III. Bezpieczeństwo: między deklaracją a praktyką

Awans bezpieczeństwa publicznego w hierarchii wyzwań strategicznych z marginalnej pozycji w 2021 roku do trzeciego miejsca w 2026 jest jedną z najbardziej widocznych zmian w odpowiedziach sekretarzy. Skok ten widać też w pytaniu o priorytety wsparcia budżetowego w konkretnej sytuacji jednostki samorządowej respondenta: udział wskazań „bezpieczeństwo publiczne” jako dziedziny wymagającej szczególnego wsparcia wzrósł w pięć lat z 13,5% do 35,4% — niemal trzykrotnie. Pytaniem otwartym pozostaje natomiast, jak ten awans w deklaratywnej hierarchii wyzwań przekłada się na codzienną agendę spraw samorządowych i, przede wszystkim, na działania w obszarze wzmocnienia bezpieczeństwa, które JST podejmują z własnej inicjatywy i z własnych środków. Odpowiedzi na pytanie szczegółowe — o aktywność w tym obszarze w ostatnich 12 miesiącach — sugerują, że zależność jest tu najwyżej częściowa, a kierunek aktywności wytyczają w zasadniczej mierze impulsy zewnętrzne. **Wskaźniki „TAK” (podejmowanie działań) są wysokie tam, gdzie realizacja działań wynika albo z obowiązku ustawowego, albo z dostępności zewnętrznego finansowania.** Aktualizacja planu zarządzania kryzysowego (74,3%) — to zadanie wymuszone przepisami: ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku nakłada na JST obowiązek aktualizacji planów nie rzadziej niż co dwa lata. Powszechność tego działania (obejmującego trzy czwarte jednostek samorządowych) odzwierciedla zatem nie tyle aktywną decyzję samorządów, co rytm wymagany ustawą. Zakup sprzętu na potrzeby zarządzania kryzysowego (87,8%) — w znacznej części finansowany był dotacjami z budżetu państwa kierowanymi w ostatnich latach na wzmocnienie obrony cywilnej i wyposażenie służb porządkowych.

Ćwiczenia obrony cywilnej dla urzędników (74,7%) również w istotnej części objęte były zewnętrznym wsparciem przeznaczonym na działania szkoleniowe.

Inaczej wyglądają wskaźniki tam, gdzie działanie wymaga inicjatywy własnej JST i nakładów wewnętrznych: realizacja kampanii informacyjnych dla mieszkańców (39,9%), ćwiczenia obrony cywilnej dla mieszkańców (26,6%) oraz inwestycje w infrastrukturę schronową lub miejsca schronienia (19,0%) znajdują miejsce w znacznie mniejszej liczbie gmin i powiatów, przy czym to ostatnie zadanie, jako szczególnie kosztowne i dotąd nieobjęte systemowym wsparciem zewnętrznym, podejmowane było najrzadziej.

Działania z zakresu bezpieczeństwa (% JST)

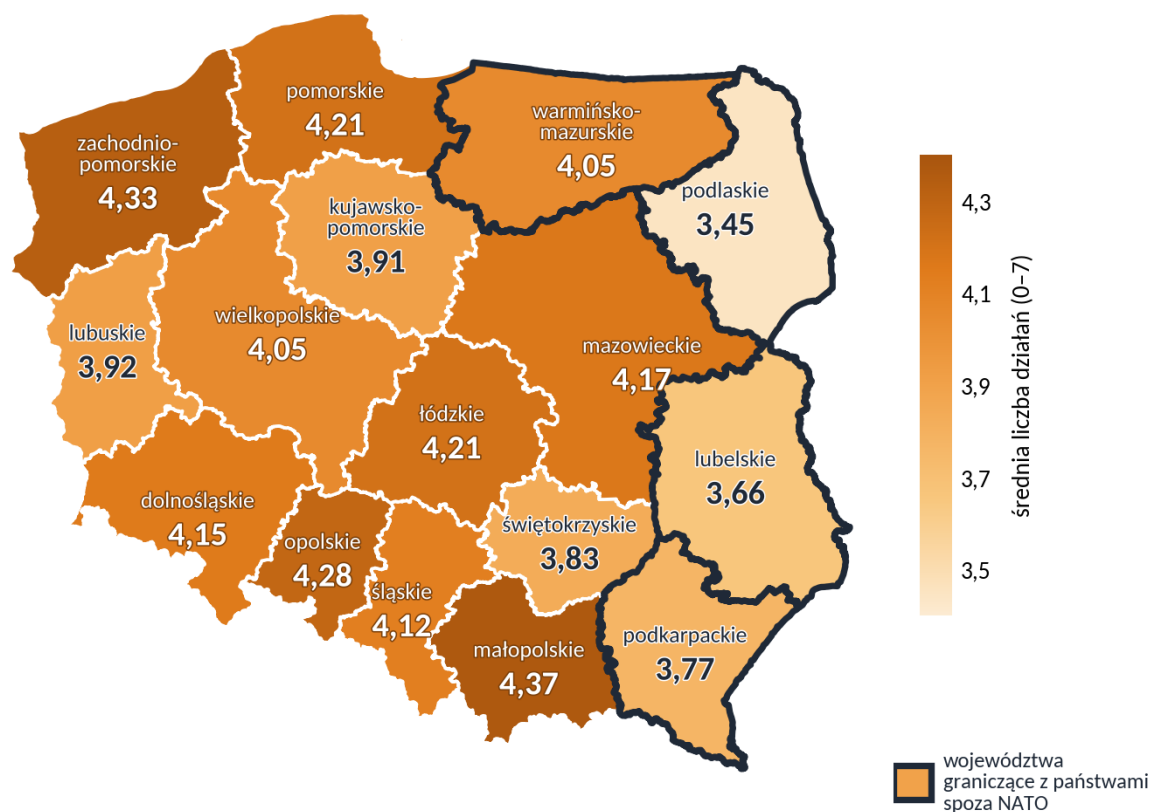


Wykres 4. Działania z zakresu bezpieczeństwa podjęte w samorządach w ostatnich 12 miesiącach. N=1867.

Pytanie, które wynika z powyższego zestawienia, jest następujące: czy deklaracje sekretarzy o wadze bezpieczeństwa jako wyzwania samorządowego mają przełożenie na działania, które JST podejmują z własnej inicjatywy? Deklaracje sekretarzy o podjętych działaniach tego nie potwierdzają. **Tam, gdzie istnieje impuls zewnętrzny (ustawa albo dotacja), działanie jest realizowane masowo. Tam, gdzie impulsu nie ma — aktywność jest znacznie niższa, niż sugerowałaby waga, jaką sekretarze przypisują bezpieczeństwu w deklaracjach strategicznych.** Bezpieczeństwo, zwłaszcza zewnętrzne, traktowane jest w polskich samorządach raczej jako pole, w którym państwo wskazuje kierunek i zapewnia środki, niż jako autonomiczna domena lokalnej polityki publicznej.

Ten wzór wzmacnia analiza geograficzna. Średnia liczba podjętych działań z zakresu bezpieczeństwa (z siedmiu możliwych kategorii) wynosi w jednostkach z województw najbliższych granicy wschodniej — lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego — 3,71. W jednostkach z pozostałych regionów kraju — 3,73. Różnica jest znikoma. Obraz zmienia się jednak, gdy uwzględnimy fakt, iż we wschodnich województwach dominują niewielkie gminy wiejskie, które systematycznie podejmują mniej działań w każdej dziedzinie niż jednostki w pozostałych regionach. Po uwzględnieniu wielkości i typu jednostki okazuje się, że JST tej samej skali w województwach wschodnich realizuje średnio o 0,39 działania mniej niż jej odpowiednik w pozostałej części kraju⁴. **Mała gmina wiejska na Podlasiu lub Lubelszczyźnie podejmuje stosunkowo mniej działań związanych z bezpieczeństwem niż mała gmina wiejska w Wielkopolsce lub na Pomorzu — mimo bezpośredniej bliskości potencjalnego źródła zagrożenia.**

⁴ regresja statystyczna, wynik istotny przy poziomie $p < 0,001$



Wykres 5. Intensywność działań z zakresu bezpieczeństwa według województw. N=1867.

Co więcej, sekretarze ze ściany wschodniej oceniają gotowość swojej JST do reagowania na zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa niemal identycznie jak sekretarze z pozostałych województw — w obu przypadkach 3,13 w skali 1–5 (różnica nieistotna statystycznie). Postrzeganie zagrożenia i samoocena gotowości są więc takie same w obu grupach wyróżnionych regionalnie. Różnica dotyczy wyłącznie działań. Co miałoby tłumaczyć tę rozbieżność — mniejsze zasoby finansowe, słabsze kanały dostępu do informacji o programach grantowych, inne przyzwyczajenia organizacyjne, większe zaufanie do struktur centralnych w obszarach bezpieczeństwa zewnętrznego — pozostaje pytaniem otwartym, wymagającym pogłębienia w badaniach jakościowych. Wzór, który dane pokazują niezależnie od wyboru wyjaśnienia, jest jednak wyraźny: choć sekretarze ze ściany wschodniej tak samo wysoko stawiają wagę bezpieczeństwa i tak samo oceniają gotowość swojej JST jak ich koledzy z dalszej części kraju, to ich urzędy podejmują zauważalnie mniej działań. Geografia zagrożenia i geografia samorządowej aktywności rozchodzą się tam, gdzie najmniej powinny.

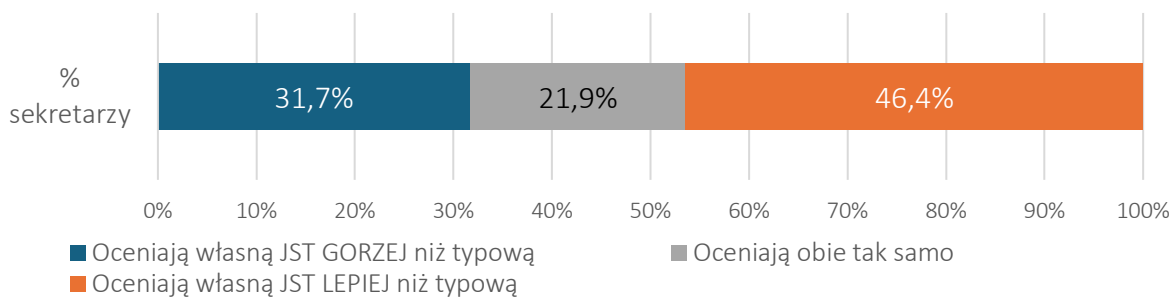
Asymetria spojrzeń — my i przeciętni

Z odpowiedzi sekretarzy na pytania odnoszące się do bezpieczeństwa da się jednak odczytać jeszcze inną prawidłowość — dotyczącą tego, jak postrzegają oni swoją jednostkę na tle innych. Ujawnia ją zestawienie dwóch pytań kwestionariusza. Pierwsze dotyczyło tego, jak sekretarz ocenia przygotowanie własnej JST do reagowania na zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa (skala 1–5). Drugie: jak ocenia analogiczne przygotowanie typowej jednostki tej samej wielkości w jego regionie (skala 1–7 — szersza, by uniknąć wymuszonego porównywania siebie i innych w tej samej rozdzielczości). Po sprowadzeniu obu skal do tego samego zakresu — od 0 do 1 — średnia ocena własnej jednostki wynosi 0,53, ocena

typowej — 0,49. Różnica średnich nie jest duża, ale rozkład odpowiedzi za nią stojący prowadzi do wniosku, który zasługuje na uwagę.

Niemal co drugi sekretarz (46,4%) ocenia swoją jednostkę powyżej tego, co uważa za regionalną „typowość”. Co trzeci (31,7%) — przeciwnie: plasuje swój samorząd poniżej. Pozostali (21,9%) oceniają się na tle innych tak samo. Wniosek, który z tej dystrybucji wynika, jest obecny w samej arytmetyce odpowiedzi. Większość sekretarzy ocenia typową jednostkę w regionie poniżej środka skali (35,1% poniżej, 28,4% powyżej) — to znaczy, że znaczna część jednostek opisywanych przez innych jako „przeciętne i słabsze” sama o sobie myśli inaczej.

Asymetria spojrzeń: ocena własnej JST vs. ocena innych



Wykres 6. Asymetria spojrzeń: ocena własnej JST na tle typowej JST tej samej wielkości w regionie. N=1516.

Cechy trzech wyróżnionych grup są zaskakująco podobne. Sekretarze z każdej z nich pracują w jednostkach o porównywalnej strukturze pod względem wielkości i typu, a sprawność swojego urzędu oceniają na zbliżonym poziomie (test statystyczny nie wykazuje różnic między grupami). Nie różnicuje ich również region — w województwach najbliższych granicy wschodniej przygotowanie własnej JST ocenia wyżej niż typowej 45,3% sekretarzy, w pozostałych 46,8% (różnica jest nieistotna statystycznie). Asymetria spojrzeń nie jest zatem cechą określonej kategorii samorządów — większych i mniejszych, miejskich i wiejskich, z północy lub południa. Jest to zjawisko obecne równomiernie w całej populacji sekretarzy.

Nie podważa to wartości diagnoz dotyczących pojedynczej jednostki. Pokazuje natomiast, że **obraz polskiego samorządu wyłaniający się z sumy odpowiedzi na temat własnej JST jest systematycznie bardziej optymistyczny niż obraz wyłaniający się z odpowiedzi dotyczących sąsiadów**. Wygląda na to, że diagnoza polityki publicznej oparta na sondażowych samoocenach lokalnych — w obszarze bezpieczeństwa, ale też w wielu innych dziedzinach — daje wynik bardziej optymistyczny niż ten sam obraz oglądany oczami kolegów z innych JST.

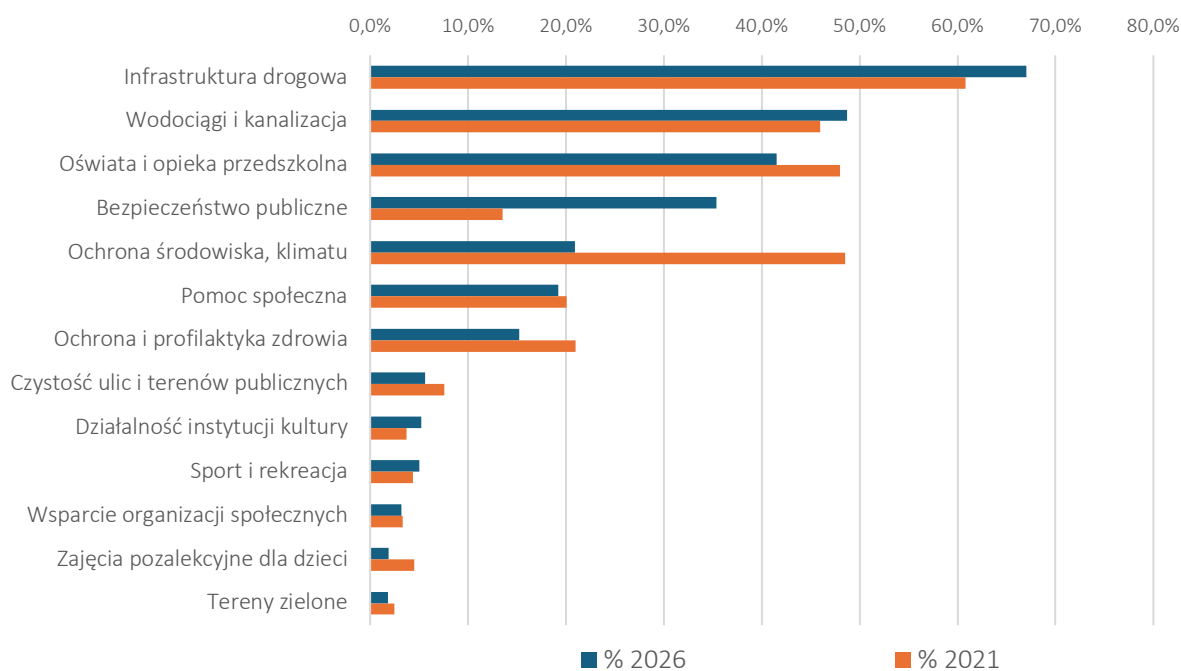
IV. Priorytety wsparcia: lokalna agencja rozwoju infrastrukturalnego

Przy planowaniu budżetu samorząd musi rozstrzygnąć, które dziedziny będą wspierane w pierwszej kolejności, a które zostaną odłożone, albo będą traktowane bardziej oszczędnościowo. Sekretarzy zapytaliśmy, jak ten wybór wyglądałby w ich sytuacji lokalnej — z listy trzynastu wymiarów polityki publicznej mogli wskazać nie więcej niż trzy wymagające szczególnego wsparcia w konkretnej sytuacji ich jednostki samorządowej. Ranking odpowiedzi jest jednoznaczny i — w trzech pierwszych pozycjach — stabilny w wymiarze pięcioletnim.

Na pierwszym miejscu znalazła się infrastruktura drogowa (67,0% w 2026, 60,8% w 2021). Na drugim: wodociągi i kanalizacja (48,7% wobec 46,0%). Na trzecim: oświata i opieka przedszkolna (41,5% wobec

48,0%). Te trzy pozycje pozostają stabilnie na czele we wszystkich dotychczasowych edycjach badania. Zmieniły się natomiast czwarta i piąta pozycja. W 2021 roku ochrona środowiska zajmowała drugie miejsce z 48,5% wskazań — w 2026 obecna jest tylko w 20,9% wskazań (spadek o 27,6 punktów procentowych). Bezpieczeństwo publiczne, które w 2021 roku znajdowało się w priorytetach wsparcia z budżetu lokalnego w 13,5% wskazań, obecnie sytuuje się na czwartej pozycji z 35,4% wskazań (wzrost o 21,9 punktów).

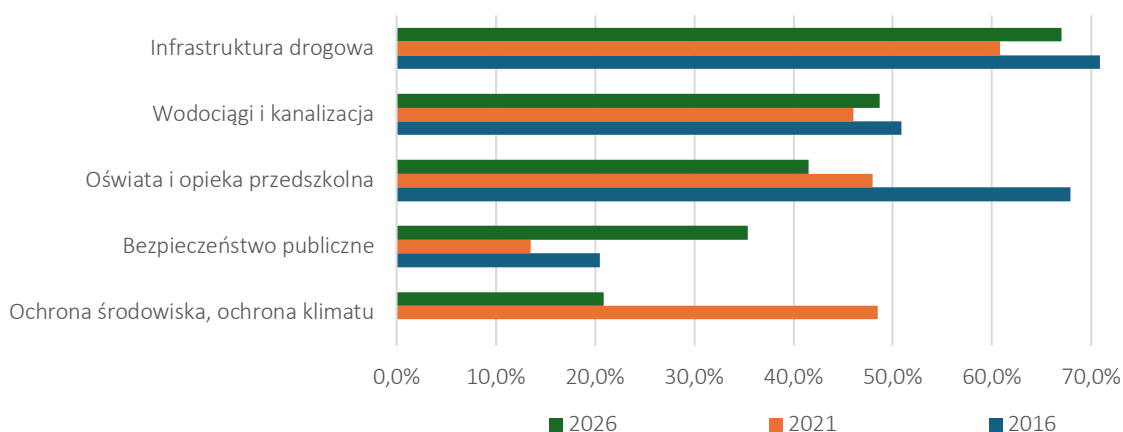
Priorytety wsparcia budżetowego — porównanie 2026 vs 2021



Wykres 7. Priorytety wsparcia budżetowego — porównanie 2026 vs 2021

Pełniejsza perspektywa czasowa, sięgająca pierwszego sondażu z 2016 roku, dopowiada do tego porównania dwie obserwacje. Po pierwsze, **dwa pierwsze priorytety — infrastruktura drogowa (70,9% w 2016, 60,8% w 2021, 67,0% w 2026) i wodociągi z kanalizacją (50,9% — 46,0% — 48,7%) — pozostają niezwykle stabilne w wymiarze dekady**. To nie efekt jednej kadencji ani doraźnych ograniczeń budżetowych, lecz strukturalna stała polskiej polityki samorządowej. Inaczej oświata: wskazania spadły z 67,9% w 2016 do 41,5% w 2026, z czego niemal 20 punktów procentowych utraciła już między 2016 a 2021 rokiem. Część tego spadku przypisać należy efektowi rozszerzenia listy o ochronę środowiska — kategorię, którą po raz pierwszy zaoferowano respondentom w 2021 roku, a której popularność (48,5% w pierwszej odsłonie) musiała pociągać za sobą spadki w innych pozycjach przy ograniczeniu do trzech wskazań. Skala redukcji znaczenia oświaty, co wykazały testy statystyczne, wykracza jednak wyraźnie poza ten artefakt. Po drugie, trajektoria bezpieczeństwa publicznego ma kształt litery V — a nie monotonicznego wzrostu. W 2016 roku wskazywało je 20,5% sekretarzy, w 2021 — 13,5%, w 2026 — 35,4%. Wzrost znaczenia w okresie ostatnich pięciu lat to zatem nie tyle pojawienie się nowego priorytetu, ile powrót z poziomu obniżonego w okresie pandemicznym do pozycji wyraźnie wyższej niż przed dekadą.

Priorytety lokalnego wsparcia budżetowego JST — 2016 / 2021 / 2026



Wykres 8: Priorytety lokalnego wsparcia budżetowego - porównanie 2016 / 2021 / 2026 (% wskazań)

Zmiana na czwartej i piątej pozycji (pomiędzy 2021 a 2026) nasuwa pytanie o naturę przesunięcia. Ze sposobu zadania pytania — respondenci mogli wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi, z czego pełnego limitu użyło 83,2% badanych — wzrost wagi jednej pozycji powinien w jakiejś mierze pociągać za sobą spadek innej. Hipoteza, że wzrost wagi bezpieczeństwa publicznego mechanicznie wypchnął ochronę środowiska, nie znajduje jednak potwierdzenia w danych na poziomie indywidualnym. Korelacja między wskazaniem bezpieczeństwa a wskazaniem środowiska wynosi $-0,02$ i jest nieistotna statystycznie. Wśród respondentów wskazujących bezpieczeństwo, ochronę środowiska wybiera 19,7%, wśród niewskazujących — 21,6%. Jeżeli wypchnięcie miałooby charakter mechaniczny, oczekivalibyśmy znacznie silniejszej negatywnej korelacji. Bardziej prawdopodobne jest zatem, że za zmianą stoi realne przesunięcie hierarchii priorytetów uwagi w pięcioletnim horyzoncie. **W 2021 roku — w okresie aktywnej debaty o zanieczyszczeniu powietrza, smogu i programie „czyste powietrze” — środowisko miało wagę, jakiej dziś już nie ma. W 2026 roku to bezpieczeństwo zewnętrzne wypełnia analogiczną przestrzeń tematyczną.** Mechanika listy odgrywa tu rolę uzupełniającą. Mechanika przesunięć w hierarchii uwagi — rolę zasadniczą.

Co znaczy ten układ dla obrazu polskiego samorządu? Lista priorytetów zawiera dwie różne kategorie wydatków. Drogi i sieci wodno-kanalizacyjne to inwestycje, których wydatkowanie daje materialny, widoczny rezultat. Oświata mieści się jednak w innym rejestrze: utrzymanie szkół i przedszkoli to przede wszystkim koszty bieżące — wynagrodzenia nauczycieli, ogrzewanie budynków, dowóz dzieci — niewidoczne w sensie inwestycyjnym, ale stanowiące jedną z największych pozycji w samorządowych budżetach (i skutkujące wielokrotnie opisywaną liką oświatową — czyli różnicą między środkami uzyskiwanymi z budżetu państwa a realnymi wydatkami ponoszonymi przez samorządy). Wspólnym mianownikiem trzech pierwszych pozycji jest coś innego: wszystkie odsyłają do dziedzin, w których brak wsparcia mieszkańcy zauważą natychmiast, a obecność wsparcia da się przedstawić wyborcom w sposób bezpośredni przy najbliższych wyborach lokalnych. Pozostałe wyzwania — bezpieczeństwo, środowisko, demografia — mają charakter horyzontalny: wymagają działań rozproszonych po wielu działach budżetowych, a ich efekty są mniej widoczne i bardziej rozłożone w czasie. Ta obserwacja potwierdza tezę, którą polska debata o samorządzie podnosi od lat, lecz która rzadko bywa sformułowana wprost: **samorząd jest często traktowany — i sam siebie traktuje — jako lokalna agencja rozwoju infrastrukturalnego.** Jest to rola, w której efektywność mierzy się skalą i widocznością efektu, nie zaś stanem horyzontalnych dziedzin polityki publicznej.

V. Trzeźwa samoocena urzędu

Sekretarze oceniali sprawność swojego urzędu w skali od 1 do 9 — średnia ocen wyniosła tu 6,76 a mediana 7,0. Te liczby wskazują względnie wysoką samoocenę choć bez kontekstu mówią niewiele. Ciekawsze zależności ujawniają się dopiero, gdy zestawimy samoocenę z tym, co sekretarze wymieniają jako główne źródło codziennych trudności. Ich obraz jest wyraźny: jak już wspomniano, **sekretarze umiejscawiają je w architekturze zewnętrznej. Niestabilność prawa, zbyt niskie dochody własne, brak adekwatnego finansowania zadań zleconych — to trzy najczęstsze odpowiedzi.** Trudności wewnętrzne — braki kadrowe, luki kompetencyjne urzędników, konflikty wójta z radą — wskazuje 39,1% sekretarzy, czyli niemal czterech na dziesięciu. Zestawienie obu kategorii z samooceną urzędu daje jednoznaczny wzór tylko w jednym kierunku. Sekretarze wskazujący trudności wewnętrzne oceniają własny urząd wyraźnie niżej niż pozostali — średnio 6,46 wobec 7,02. Różnica ponad pół punktu jest istotna i nie wynika z przypadku: sekretarze świadomi wewnętrznych problemów nie kompensują ich zawyżoną oceną sprawności urzędu.

Niska pozycja kadr i kompetencji w priorytetach budżetowych logicznie wkomponowuje się w tę diagnozę. Inwestycja w kapitał ludzki daje efekty rozłożone w czasie i pozbawione natychmiastowej wyborczej weryfikowalności — trafia więc w to samo strukturalne ograniczenie, które wypycha demografię i środowisko z czołówki priorytetów. Diagnoza wewnętrzna trafnie identyfikuje słabość urzędu, ale logika alokacji środków kieruje uwagę gdzie indziej.

Z trudnościami zewnętrznymi sprawa wygląda inaczej i mniej jednoznacznie. Sekretarze wskazujący brak finansowania zadań zleconych albo niestabilność prawa oceniają swój urząd o około 0,2 punktu wyżej, co stanowi różnicę niewielką (poniżej 3% zakresu skali), choć po kontroli wielkości urzędu różnica ta pozostaje statystycznie istotna. Można ją czytać dwojako: jako efekt rozeznania (sprawniejszy urząd ma więcej zasobów na percepcję ograniczeń zewnętrznych) lub kompensacji psychologicznej (skoro problem leży poza samorządem, łatwiej utrzymać satysfakcję z własnej pracy). Dane przekrojowe nie pozwalają rozstrzygnąć między tymi interpretacjami, a przy tak skromnej skali różnicy próba ich rozstrzygnięcia nie miałaby empirycznej podstawy.

Czy są tacy, którzy widzą problem u siebie?

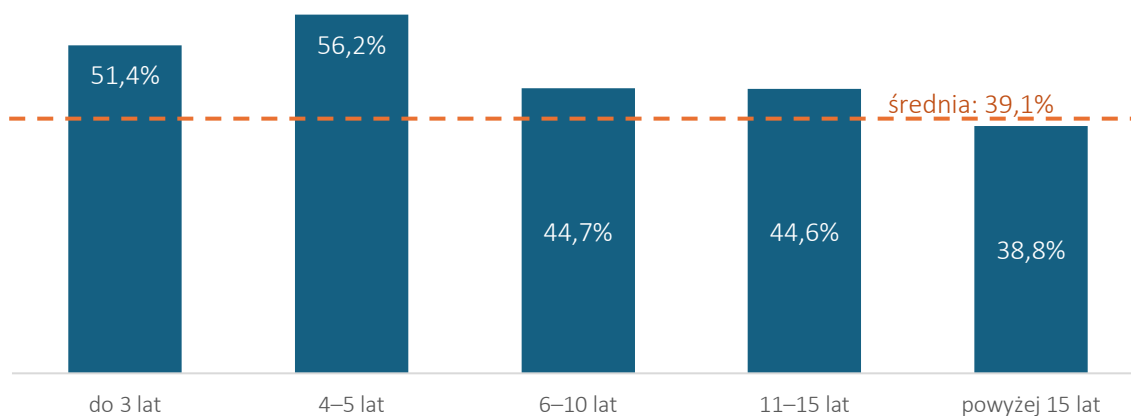
Wróćmy do grupy 39,1% sekretarzy wskazujących trudności wewnętrzne. Skłonność do takiej diagnozy nie rozkłada się równomiernie — maleje wraz ze stażem na stanowisku sekretarza, choć nie monotonicznie — szczyt (56,2%) przypada na grupę 4–5 lat:

Staż na stanowisku	% wskazujących wewnętrzne trudności
Do 3 lat	51,4%
4–5 lat	56,2%
6–10 lat	44,7%
11–15 lat	44,6%
Powyżej 15 lat	38,8%

Sekretarze pracujący na stanowisku do trzech lat wskazują wewnętrzne trudności w połowie przypadków. Sekretarze z ponad piętnastoletnim stażem — w niespełna dwóch piątych. Różnica około 13 punktów procentowych między tymi grupami jest istotna statystycznie. Staż na stanowisku jest

skorelowany z wiekiem — sekretarze z dłuższym stażem są z reguły starsi — co rodzi pytanie, czy obserwowana zależność nie sprowadza się do efektu wieku. Analiza danych wskazuje, że rzeczywiście on występuje i działa w tym samym kierunku: w grupie do 34 lat wewnętrzne trudności wskazuje 54,5%, w grupie 65+ — 34,2%. Po kontroli wieku różnica między grupami z najkrótszym i najdłuższym stażem pozostaje istotna statystycznie, choć słabnie.

Sklonność do diagnozowania wewnętrznych źródeł trudności urzędu według stażu sekretarza na obecnym stanowisku



Wykres 9. Słonność do diagnozowania wewnętrznych trudności urzędu według stażu sekretarza na obecnym stanowisku. N=1524.

Wniosek wymaga ostrożności, bo dane nie pozwalają rozstrzygnąć mechanizmu — czy decyduje świeżość spojrzenia jeszcze niewikłanego w lokalne relacje, rosnące z czasem utożsamienie sekretarza z własnym urzędem, czy też wcześniejsze rozwiązanie wewnętrznych problemów lub przyjęcie ich za normalne tło codziennej pracy? Niezależnie od mechanizmu, dane pokazują jednoznacznie, że **realistyczne diagnozowanie wewnętrznych słabości urzędu nie jest funkcją doświadczenia w samej administracji samorządowej (staż w samorządzie ogółem nie koreluje istotnie ze skłonnością do samokrytyki), lecz pochodną niedawnego objęcia stanowiska sekretarza. Świeżość spojrzenia, nie pogłębienie doświadczenia, lecz sprzyja bardziej wyostrożonej diagnozie wewnętrznej.** Obserwację tę warto uwzględnić przy projektowaniu polityki kadrowej i szkoleniowej w samorządzie oraz przy konstruowaniu mierników jakości pracy administracji opartych na sondażowych deklaracjach jej szefów. Im dłużej ten sam sekretarz zasiada na stanowisku, tym wyraźniej jego diagnoza koncentruje się na warunkach zewnętrznych — i tym mniej wnosi do rozpoznania tego, co dzieje się wewnątrz urzędu.

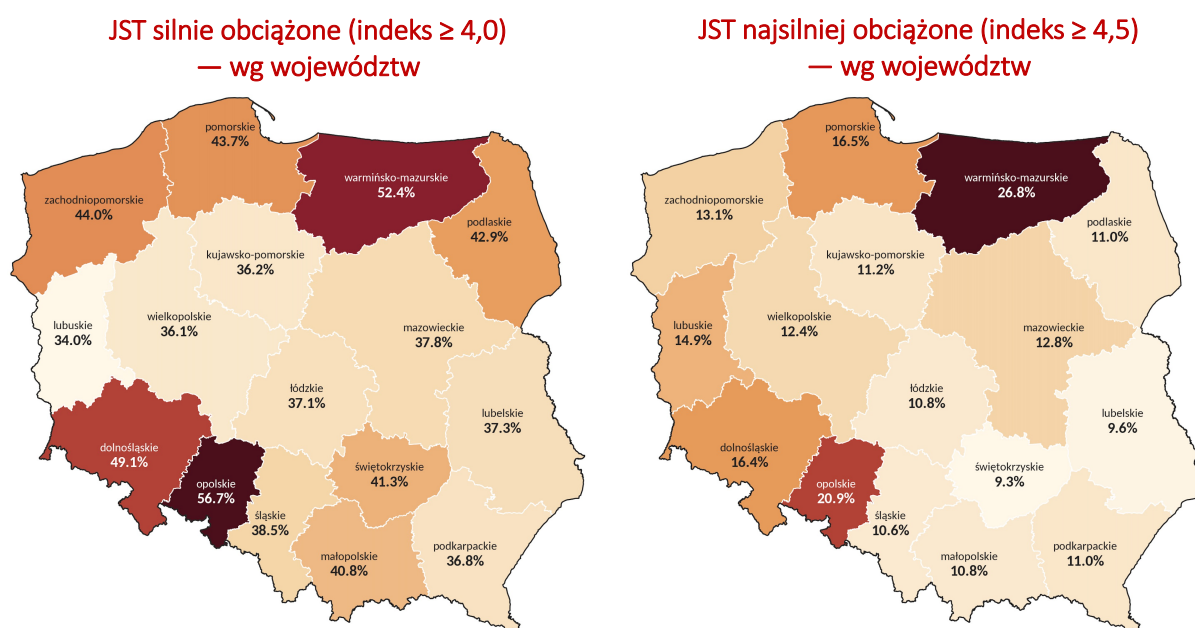
Wzór ten wzmacnia obserwacja przedstawiona w sekcji III. Pokazaliśmy tam, że obraz polskiego samorządu wyłaniający się z sumy samoocen sekretarzy jest systematycznie bardziej optymistyczny niż obraz tych samych jednostek opisywanych z zewnątrz. Razem ze sztywnością spojrzenia długo urzędujących sekretarzy daje to dwa różne, ale zbieżne kierunkowo wzory ostrożności, jakiej wymaga interpretacja sondażowych samoocen lokalnej administracji.

VI. Geografia i wielkość: gdzie kumuluje się presja

Aby uchwycić kumulację wyzwań w jednej liczbie, zbudowaliśmy indeks obciążenia strukturalnego — średnią arytmetyczną ocen dla sześciu wymienionych w ankiecie wyzwań (każde w skali

pięciostopniowej)⁵. Wartość 4,0 odpowiada sytuacji, w której wszystkie sześć wymiarów oceniono jako „raczej duże” wyzwanie, natomiast wartość 4,5 — sytuacji bliskiej maksimum, z większością ocen na poziomie „bardzo dużych”. Średnia indeksu obciążenia strukturalnego wynosi 3,81 (mediana 3,83). Wartość 4,0 lub wyższą osiąga 38,6% jednostek (po przeważeniu na strukturę populacji — szacunkowo nieco poniżej 1100 spośród 2477 gmin i 314 powiatów ziemskich); 4,5 lub wyższą — 12,2%, czyli około 350 JST w skali kraju.

Geograficzny rozkład nie układa się jednak wzdłuż osi, która od lat porządkuje dyskusję o polskim samorządzie. Najwyższe odsetki JST z indeksem co najmniej 4,0 odnotowano w województwach: opolskie (55,4%), dolnośląskie (48,9%), warmińsko-mazurskie (47,6%), pomorskie (47,1%), podlaskie (42,9%) i zachodniopomorskie (42,0%). Najniższe — lubuskie (33,3%), podkarpackie (36,9%), kujawsko-pomorskie (37,1%), wielkopolskie (37,2%) i lubelskie (37,7%). Obraz „ściany wschodniej” jako jednolitego pasa wymaga niuansowania. Lubelskie i podkarpackie nie odróżniają się wyraźnie od średniej krajowej (38,6%); warmińsko-mazurskie i podlaskie pozostają zdecydowanie powyżej; świętokrzyskie (41,7%) — tylko nieznacznie. Strukturalne obciążenie jednostek nie układa się zatem jednoznacznie wzdłuż geograficznej linii podziału, do której odwoływały się polityki wsparcia samorządów po 2007 roku.



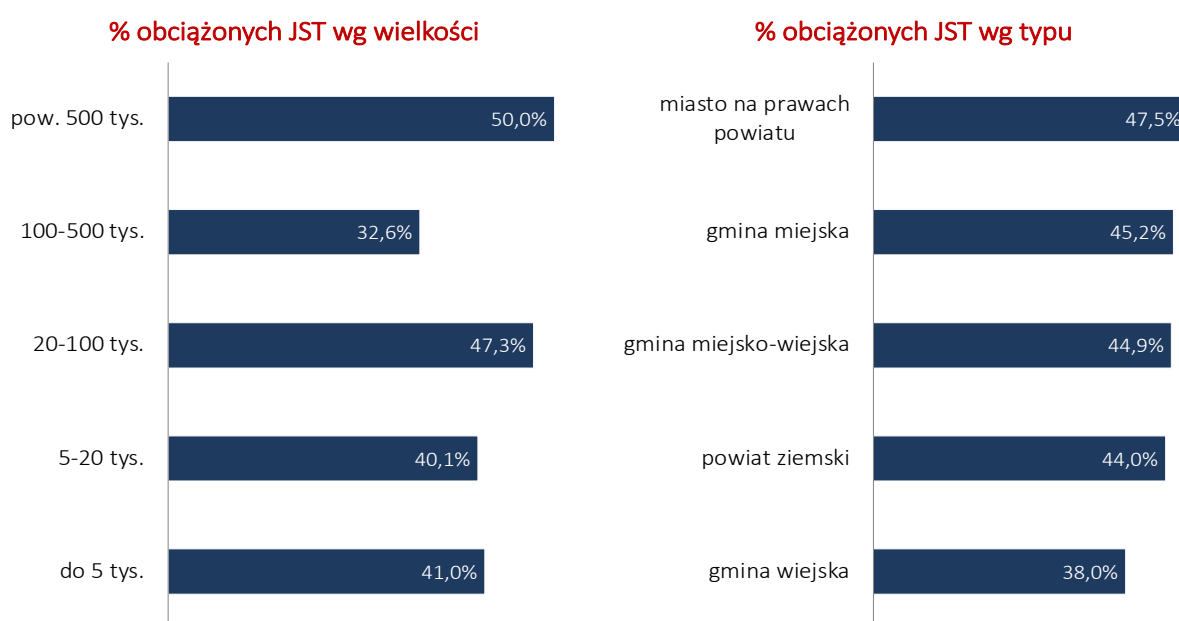
Wykres 10. Geografia obciążenia strukturalnego: % JST z indeksem $\geq 4,5$ według województw.

Drugą oś nierównego rozkładu obciążenia wyznacza nie geografia, lecz wielkość i typ jednostki — i tu obraz jest jeszcze ostrzejszy. Indeks na poziomie 4,0 lub wyższym osiąga 43,2% miast na prawach powiatu, 42,7% gmin miejskich, 42,4% miejsko-wiejskich, 40,7% powiatów ziemskich i 36,7% gmin wiejskich. **Kategoryzacja według wielkości wskazuje, że najmocniej obciążone strukturalnie są jednostki**

⁵Indeks zbudowano jako prostą średnią arytmetyczną sześciu wskazań na pięciostopniowej skali. Średnią arytmetyczną przyjęto jako rozwiązanie standardowe dla indeksów złożonych z pozycji o jednakowej skali pomiarowej; ważenie wymagałoby zewnętrznego punktu odniesienia (np. eksperckiej oceny względnej wagi wyzwań), którym nie dysponujemy. Progi 4,0 i 4,5 wybraliśmy konwencjonalnie — pozwalają one wyodrębnić jednostki o ponadprzeciętnej i wyraźnie ponadprzeciętnej kumulacji wyzwań. Ekstrapolacja na ogół 2 477 gmin i 314 powiatów ziemskich zakłada, że uzyskana próba odzwierciedla strukturę populacji w przekroju typ \times wielkość \times województwo; w tych granicach przedstawione rzędy wielkości należy traktować jako szacunkowe.

sytuujące się w przedziale 20–100 tysięcy mieszkańców (47,3%); najmniej — duże miasta liczące 100–500 tysięcy mieszkańców (32,6%).

Wzór ten jest spójny logicznie. Najmniejsze gminy mają mniejszą skalę zadań. Brak wśród nich pełnowymiarowych systemów typu metropolitalnego — sieci tramwajowych, dużych przedsiębiorstw komunalnych, korporacyjnie zorganizowanych instytucji kultury — bo skala zaludnienia ich nie wymaga. Największe miasta dysponują z kolei własnymi służbami, zespołami analitycznymi i strumieniami dochodów (PIT, CIT) pozwalającymi na specjalizację i podnoszącymi zdolność adaptacyjną. Strukturalna presja kumuluje się w jednostkach pomiędzy tymi biegunami: w „średniej lidze” 20–100 tysięcy mieszkańców oraz w miastach na prawach powiatu. Obie te grupy prowadzą pełnowymiarową oświatę, transport, instytucje kultury i sportu, spełniają wysokie oczekiwania mieszkańców co do jakości usług publicznych — a zarazem nie mają skali umożliwiającej specjalizację porównywalną z dużymi miastami metropolitalnymi.



Wykres 11. Odsetek JST z indeksem obciążenia $\geq 4,0$ według wielkości i typu jednostki.

Z samej diagnozy nie wynika, jaki kształt powinno przyjąć wsparcie tej grupy jednostek — finansowe, kadrowe czy strukturalne. Wynika natomiast, że kierowanie wsparcia wyłącznie według kryterium geograficznego pomija miejsca, w których strukturalna presja kumuluje się dziś najmocniej.

Najważniejsze wnioski

Z badania wyłaniają się trzy wnioski strategiczne — każdy wskazuje obszar, w którym dotychczasowe ramy myślenia o samorządzie wymagają korekty.

Pierwszy: deklaratywna hierarchia wyzwań — demografia, infrastruktura, bezpieczeństwo publiczne — rozchodzi się z hierarchią priorytetów budżetowych. Środowisko i demografia, silne w deklaracjach o wyzwaniach, w deklaracjach o potrzebnym wsparciu budżetu lokalnego praktycznie nie istnieją, a bezpieczeństwo zajmuje dopiero czwartą pozycję. Środki, którymi samorzady chcą dysponować, kierowane są nadal tam, gdzie ich wydatkowanie zostawia ślad oczywisty i weryfikowalny: na drogi, sieci wodno-kanalizacyjne, do sektora oświaty. **Samorząd wydaje się pełnić dziś przede wszystkim rolę lokalnej agencji rozwoju infrastrukturalnego.** Pytanie, czy ta rola odpowiada realnym wyzwaniom — czy

zostawia poza zasięgiem polityki lokalnej obszary, które sekretarze identyfikują strategicznie jasno — pozostaje otwarte.

Drugi: bezpieczeństwo zewnętrzne jako pole działania samorządów ujawnia szczególnie wyraźną mechanikę. **Tam, gdzie istnieje impuls zewnętrzny — obowiązek ustawowy lub dotacja — działania są realizowane masowo. Tam, gdzie impulsu nie ma, aktywność spada do poziomu, który nie odpowiada wadze przypisywanej bezpieczeństwu w deklaracjach strategicznych.** Geograficznie ujawnia się przy tym paradoks: jednostki tej samej wielkości i typu w województwach najbliższych granicy wschodniej podejmują stosunkowo mniej działań związanych z bezpieczeństwem niż jednostki zlokalizowane w bardziej oddalonych regionach. Jest to obserwacja wymagająca dalszego rozpoznania, ale sam fakt jest wart odnotowania. Dyskusja o roli samorządu w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony cywilnej, jeśli ma wyjść poza dotychczasowy schemat „państwo wskazuje kierunek, samorząd realizuje”, musi te asymetrie — między deklaracją a działaniem własnym, między geografiami zagrożenia a geografiami aktywności — uznać za punkt wyjścia.

Trzeci: skłonność sekretarzy do umiejscawiania trudności w architekturze zewnętrznej nie rozkłada się równomiernie. Nowicjusze diagnozują wewnętrzne dysfunkcje urzędu znacznie częściej niż weterani (51% wobec 39%) — i rozstrzyga o tym staż na obecnym stanowisku, nie staż w samorządzie ogółem. **Im dłużej sekretarz pełni swoją funkcję, tym wyraźniej jego diagnoza koncentruje się na warunkach zewnętrznych.** Mechanizm ten działa nie tylko wzdłuż osi stażu: obraz polskiego samorządu wyłaniający się z sumy samoocen sekretarzy jest systematycznie bardziej optymistyczny niż obraz wynikający z ich ocen analogicznych jednostek. Każda polityka publiczna oparta na sondażowych samoocenach lokalnej administracji powinna tę systematyczną stronniczość uwzględniać. Strukturalna presja, którą sekretarze opisują, kumuluje się przy tym nie wzdłuż osi wschód–zachód, lecz w jednostkach „średniej ligi” 20–100 tysięcy mieszkańców i w mniejszych miastach na prawach powiatu — tam, gdzie zadania pełnowymiarowe spotykają się z brakiem skali metropolitalnej. Kryterium geograficzne nie wystarcza już jako podstawa polityki wsparcia samorządów.

O BADANIU

Badanie zostało przeprowadzone metodą CAWI (Computer-Assisted Web Interview) wśród sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Próba objęła 1 867 respondentów ze wszystkich szesnastu województw, reprezentujących wszystkie typy JST. Wśród respondentów, którzy podali swoje stanowisko, 77% to sekretarze gminy, miasta lub powiatu; pozostali to w większości zastępcy wójtów, burmistrzów lub prezydentów oraz kierownicy wydziałów pełniący zadania sekretarza. Większość respondentów ma wykształcenie wyższe (magisterskie lub podyplomowe) i ponad 15-letni staż pracy w samorządzie. Badanie zrealizowała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego w marcu i kwietniu 2026 roku.

KONTAKT DLA MEDIÓW: komunikacja@frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego

www.frdl.org.pl

opracowanie: Cezary Trutkowski

w analizach wykorzystano model: Claude AI (Anthropic)