

# PLAN BADAŃ NARODOWEGO INSTYTUTU SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA ROK 2025

## 1. Co dalej z finansowaniem działalności samorządów?

Projekt ten bezpośrednio odnosi się do nowej *Ustawy z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* i w rzeczywistości składa się z kilku komponentów. W szczególności obejmuje: (i) mechanizmy finansowania zadań oświatowych, w tym rekomendacje dotyczące modyfikacji algorytmu potrzeb oświatowych, (ii) potrzeby wyrównawcze – w tym krytyczną analizę i rekomendacje dotyczące przyjętych w ustawie determinant wydatkowych; ich skutki dla gmin, a także ocenę determinant wydatkowych, (iii) krytyczną analizę i rekomendacje dotyczące potrzeb ekologicznych (w szczególności wag dla poszczególnych form ochrony przyrody) oraz analizę funkcji rekompensującej (możliwą utratę dochodów) i motywacyjnej (zachęcającą do tworzenia obszarów przyrody chronionej); (iv) rekomendacje zmian mających na celu zwiększenie autonomii finansowej samorządów po stronie dochodowej – m.in. zmiany dotyczące naliczania udziałów w podatku PIT, zmiany w podatkach i opłatach lokalnych. Badania te będą zawierały liczne, oryginalne modele i analizy przygotowane przez pracowników NIST, ale będą także przywoływać i wykorzystywać wcześniejsze badania prowadzone w Polsce. Efektem projektu mają być rekomendacje dotyczące zmian w ustawie o finansowaniu jst, które mogą być wzięte pod uwagę w ramach zapisanego w ustawie monitoringu jej wdrażania w pierwszej połowie 2026 r.

## 2. Współpraca i konflikty samorządów w obszarach metropolitalnych i w mniejszych aglomeracjach

To przedsięwzięcie badawcze stanowi odpowiedź na ożywioną dyskusję publiczną dotyczącą zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce (m.in. w kontekście toczących się prac nad ustawą metropolitalną/ustawami metropolitalnymi). Jednak problem koordynacji działań na obszarze przekraczającym granice administracyjne miasta nie dotyczy tylko największych aglomeracji (obszarów metropolitalnych). Wydaje się, że jednym ze sposobów radzenia sobie z tymi problemami dotychczas była próba aneksji okolicznych terenów, z czym bardzo często wiązały się konflikty między władzami samorządowymi, angażującymi też silnie społeczności lokalne.

W ramach tego projektu chcemy podjąć dwa zagadnienia. Pierwszym z nich jest próba przyjrzenia się Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii prawie osiem lat po wprowadzeniu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Interesują nas efekty funkcjonowania GZM (skutki dla gospodarki lokalnej), ale także percepcja funkcjonowania GZM przez gminy nienależące do metropolii, ale bezpośrednio z nią sąsiadujące.

Drugim elementem tego projektu jest inwentaryzacja „konfliktów o przestrzeń” w mniejszych aglomeracjach miejskich w Polsce związanych najczęściej z rozlewaniem się miast. Elementem tego opracowania będą także praktyczne wnioski w sprawie ewentualnych zmian regulacji prawnych dotyczących granic jednostek samorządowych w Polsce.

## 3. Wpływ depopulacji na obszarach wiejskich na funkcjonowanie samorządów

Zjawisko tzw. kurczących się miast (*shrinking cities*) jest stosunkowo dobrze zbadane, niemniej jednak istniejące badania pozostawiają na uboczu obszary wiejskie (które to przede wszystkim dotknięte są zjawiskiem depopulacji), a także koncentrują się na opisie samego zjawiska demograficznego, a nie na proponowanym przez nas wpływie zjawiska na funkcjonowanie samorządu. W związku koncentrujemy się w szczególności na następujących wymiarach: (1) wpływ na koszty dostarczania i dostępność usług publicznych, (2) wpływ na funkcjonowanie administracji (np. zagadnienie rekrutacji specjalistów), (3) wpływ na demokrację lokalną (m. in. konkurencyjność wyborów, popularność populistycznych koncepcji). Jednym z elementów tego projektu jest analiza związków między depopulacją i likwidacją szkół (i odpowiedź na pytanie badawcze, czy i ew. w jakim stopniu likwidacja małych szkół wiejskich przyspiesza procesy depopulacji). Rozpoczęcie prac w ramach projektu planowane jest w roku 2025, ale zasadnicza część badania (w tym badanie terenowe) będzie realizowane w 2026 roku.

## 4. Cykliczne badanie sondażowe pracowników administracji samorządowej

Podczas gdy relatywnie dużo wiemy o liderach lokalnych, stosunkowo mało uwagi poświęca się ich „zapleczu” – pracownikom administracji samorządowej. Istniejące nieliczne badania dotyczą wąskich zagadnień, np. potrzeb szkoleniowych czy postrzegania urzędników przez społeczeństwo. Badanie miałooby objąć z jednej strony ocenę warunków pracy, zadowolenia i planów dotyczących kariery zawodowej pracowników administracji samorządowej w Polsce, z drugiej – ocenę kondycji samorządów oraz opinie na temat zarządzania jednostkami samorządowymi. Badanie, oprócz komponentów stałych, realizowanych w każdej edycji, zawierać będzie także komponenty zmienne, które będą dotyczyły istotnych, aktualnych zagadnień. W pierwszej edycji planujemy w ramach komponentu zmiennego podjąć temat świadomości zmian klimatycznych i lokalnych polityk adaptacji do zmian klimatu. Pierwsza edycja badania sondażowego pracowników administracji samorządowej planowana jest jesienią 2025 roku.

## 5. Diagnoza finansów samorządowych

Pogłębiona analiza stanu finansów samorządowych miałaby w porównaniu z dotychczas prezentowanymi diagnozami charakter nowatorski z uwagi na objęcie monitoringiem nie tylko danych o budżetach samorządowych, ale także zakładów budżetowych oraz działających w sferze użyteczności publicznej spółek komunalnych. W ramach tego projektu analizie poddane zostaną dane finansowe spółek komunalnych oraz omówiona zostanie rola tych spółek w wykonywaniu zadań samorządów. Innym elementem tego projektu jest analiza finansowania zadań zleconych samorządom, obejmująca analizę sporów sądowych toczonych przez samorządy w związku z

realizacją tych zadań, a także badanie wielkości rzeczywistych wydatków samorządów na realizację zadań zleconych, a także analizę skali niedofinansowania zadań zleconych JST w świetle orzecznictwa sądów powszechnych. Elementy raportu diagnostycznego zaplanowane są na rok 2025, ale duża część prac będzie kontynuowana w roku 2026.