

RAPORT KOŃCOWY

*„Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle
sprawności instytucjonalnej gmin (usługi badawcze)”*

2014

Zamawiający:

Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Wykonawca:

EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.



Autorzy raportu:

Anna Borowczak, Izabela Grabowska, Tomasz Kupiec, Bartosz Ledzion, Paweł Śliwowski
i Łukasz Widła-Domaradzki

Warszawa-Łódź, czerwiec 2015 r.

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Regionu Łódzkiego
Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
oraz z budżetu Samorządu Województwa Łódzkiego

STRESZCZENIE

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin w perspektywie 2014/2015 roku zostało przeprowadzone z uwzględnieniem dziesięciu obszarów tematycznych, istotnych z punktu widzenia wpływu usług świadczonych przez gminy na jakość życia mieszkańców. Obszary te wytypowano na podstawie przeglądu struktury najczęściej stosowanych wskaźników jakości życia oraz biorąc pod uwagę szeroki katalog zadań własnych leżących w kompetencji samorządów lokalnych. Objęły one następujące płaszczyzny działalności samorządu terytorialnego: atrakcyjność osiedleńczą (gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową gmin); atrakcyjność inwestycyjną; jakość oferty edukacyjnej, kulturalnej, a także sportowej i rekreacyjnej; jakość podstawowej opieki zdrowotnej oraz środowiska naturalnego; bezpieczeństwo i porządek publiczny; zwalczanie wykluczeń i marginalizacji grup społecznych; oraz transport i komunikację publiczną. Obszary działalności gmin przeanalizowano następnie pod względem wykazywanej przez nie sprawności instytucjonalnej, którą określono w przekroju następujących zagadnień horyzontalnych, wytypowanych na podstawie wyników badań z dziedziny zarządzania publicznego: zarządzania strategicznego, zarządzania wiedzą, współpracy i partnerstwa oraz zarządzania kadrami i finansami gmin.

W ustroju terytorialnym Polski to właśnie działalność samorządów lokalnych w największym stopniu przekłada się na jakość życia ich mieszkańców. Wydaje się zatem, że to zagadnienie wymaga szczególnego monitorowania. W rzeczywistości jest jednak słabo rozpoznane i zbadane. Sprawność instytucjonalną urzędów gmin rozpatrywano dotychczas w sposób ogólny, bez powiązania z istotnymi celami czy merytorycznymi obszarami ich działalności. Ostatnio jednak coraz częściej sprawność instytucjonalną (ang. *good governance*) wymienia się jako istotny czynnik rozwoju lokalnego, kształtujący unikalną ścieżkę rozwoju gminy i jej pozycję konkurencyjną. Pod wieloma względami podejście zaprezentowane w niniejszym badaniu, polegające na połączeniu aspektów jakości życia i sprawności instytucjonalnej, można uznać za pionierskie. Wyniki tak realizowanego badania

są szczególnie cenne, zwłaszcza biorąc pod uwagę istotne trudności wynikające z bezpośrednich pomiarów jakości życia na poziomie lokalnym.

W badaniu jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin zaproponowano – wypracowaną na potrzeby niniejszego podejścia do przedmiotu badawczego – metodologię pomiaru wskazanych zagadnień. W badaniu zgromadzono wyniki z 47% gmin województwa łódzkiego tj. 83 gmin, w tym: 12 miast regionu, 9 gmin miejsko-wiejskich i 62 gmin wiejskich. Badanie to traktuje się zatem jako obszerne studium przypadku, które pozwala na sformułowanie szczegółowych rekomendacji o charakterze przede wszystkim metodologicznym. Zatem należy podkreślić, że pierwotnie przyjęte podejście metodologiczne zostało zweryfikowane w fazie empirycznej projektu służąc wypracowaniu wskazanych zaleceń badawczych. Rekomendacje dotyczą: strategii realizacji badania, konstrukcji narzędzi badawczych, zakresu i sposobu pozyskiwania danych ilościowych oraz wskazania zagadnień jakościowych, wymagających pogłębienia w układzie różnych typów gmin. Docelowo badanie uwzględniające pomiar sprawności instytucjonalnej gmin i jakości życia ich mieszkańców powinno być prowadzone w sposób usystematyzowany i ciągły, oraz obejmować zasadniczo wszystkie gminy regionu. Rekomenduje się prowadzenie badań tego typu w sposób cykliczny, w odstępach od trzech do pięciu lat, na podstawie ujednoczonej metodologii badawczej umożliwiającej porównanie zmian występujących w dłuższych seriach czasowych.

Wyniki uzyskane na podstawie udziału w badaniu 83 gmin województwa łódzkiego pozwalają na następujące obserwacje.

Potwierdza się zaobserwowany we wcześniejszych badaniach, traktujących na wysokim poziomie ogólności sprawność instytucjonalną gmin regionu, bardzo niski poziom tej sprawności, także w obszarach powiązanych z jakością życia. Ponad 60% ankietowanych gmin zaklasyfikowano w grupie wykazującej bardzo niskie wartości wskaźnika syntetycznego, skonstruowanego na podstawie wyników cząstkowych w poszczególnych obszarach merytorycznych. Z reguły to gminy wiejskie prezentują najniższy poziom sprawności instytucjonalnej w regionie i są mało zróżnicowane względem siebie. Generalnie, zatem gminy wiejskie należałyby w pierwszej kolejności objąć działaniami, zmierzającymi

do poprawy sprawności instytucjonalnej. Gminy miejskie, które uczestniczyły w badaniu, wykazywały większą sprawność instytucjonalną przejawiającą się inicjatywą i kompetencjami w kwestiach zarządzania poszczególnymi obszarami dotyczącymi usług publicznych, ale również często borykały się ze znacznie poważniejszymi problemami w tych dziedzinach niż gminy wiejskie. Wśród gmin miejskich występowało dodatkowo znaczne zróżnicowanie demonstrowanych poziomów sprawności instytucjonalnej. W tej grupie znajdowały się miasta zarówno o bardzo wysokiej, jak i bardzo niskiej wartości wskaźnika syntetycznego w przekroju wszystkich obszarów tematycznych. Najstąbiej reprezentowane w badaniu okazały się gminy miejsko-wiejskie. W kontekście przyszłych edycji badania warto zastanowić się nad przyczyną tej niższej aktywności tego typu jednostek (pozostaje otwartym pytanie, czy wynikała ona z ograniczonych zasobów kadrowych uniemożliwiających terminowe wypełnienie i odesłanie ankiety).

Analizując uzyskane wyniki oszacowanych wskaźników syntetycznych w przekroju obszarów merytorycznej działalności samorządów lokalnych należy odnotować, że ogółem gminy najlepsze wyniki uzyskały w obszarach bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska i wykluczenia społecznego, dobre w obszarach atrakcyjności osiedleńczej, edukacji, ochrony zdrowia a najstąbsze w zakresie kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej, oferty kulturalnej, sportowej i transportu publicznego. Należy jednak zwrócić uwagę na różną „sterowalność” tych obszarów z punktu widzenia instrumentów i zasobów (w tym szczególnie finansowych) posiadanych przez gminy. Szczególny niepokój budzą zatem niskie wyniki uzyskane w relatywnie łatwo sterowalnych obszarach kultury i sportu. Zagadnienie kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej gmin, które w przekroju analizowanych obszarów badawczych uzyskało ogólnie najstąbszy wynik wymaga odrębnej pogłębionej analizy. Jest to jednocześnie czynnik niezwykle istotny dla kształtowania jakości życia, wpływający na możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych ludności.

W przekroju zagadnień horyzontalnych zdecydowanie najstąbiej w ocenie wypada zarządzanie wiedzą, wyrażające się w monitorowaniu przez gminy przebiegu zjawisk społecznych i ekonomicznych za pomocą różnych instrumentów i zestawu wskaźników. Niepokój budzi zatem sytuacja, w której analizowane gminy z reguły nie potrafią właściwie zdiagnozować istniejących potrzeb, ani ocenić czy kierunki wyrażone w dokumentach

strategicznych są realizowane zgodnie z założeniami. Prowadzi to najczęściej do tzw. strategicznego „dryfowania” gmin.

W ramach każdego obszaru tematycznego wyznaczono wskaźniki aktywności gmin będące miarą bezpośrednich efektów działań gmin, w tym ich sprawności instytucjonalnej. Do analiz użyto wskaźników zjawisk, na które gmina ma decydujący wpływ oraz które przekładają się na jakość życia mieszkańców gmin w ramach danego obszaru tematycznego. Tak rozumiane wskaźniki aktywności służą ocenie jakości życia mieszkańców poszczególnych gmin w odniesieniu do dostępności i jakości usług publicznych, bezpieczeństwa publicznego czy sytuacji materialnej. Taki tok rozumowania uprawnia silna i istotna (w większości przypadków) korelacja zachodząca pomiędzy wskaźnikami syntetycznymi sprawności instytucjonalnej gmin w poszczególnych obszarach a wskaźnikami aktywności. Najlepsze wyniki w ramach wskaźnika aktywności odnotowały gminy w obszarze atrakcyjności osiedleńczej oraz przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji różnych grup społecznych. Są to obszary, gdzie działania gminy mają kluczowe znaczenie. Najgorsze wyniki natomiast zaobserwowano w ramach obszaru transport i komunikacja publiczna, co zapewne wiąże się z faktem, iż ma on istotne znaczenie właściwie przede wszystkim w dużych miastach.

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	2
1 WPROWADZENIE	8
1.1 JAKOŚĆ ŻYCIA A SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA SAMORZĄDU LOKALNEGO - UJĘCIE TEORETYCZNO-EMPIRYCZNE	9
1.2 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE.....	16
1.2.1 CELE, ZAKRES i KONCEPCJA BADANIA.....	16
1.2.2 MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE I METODY BADAŃ.....	19
2 SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA GMIN W PRZEKROJU TEMATYCZNYCH OBSZARÓW ICH DZIAŁALNOŚCI	27
2.1 ATRAKCYJNOŚĆ OSIEDLEŃCZA.....	27
2.2 ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA.....	40
2.3 JAKOŚĆ OFERTY EDUKACYJNEJ.....	48
2.4 JAKOŚĆ OFERTY KULTURALNEJ	68
2.5 JAKOŚĆ OFERTY SPORTOWEJ I REKREACYJNEJ.....	81
2.6 JAKOŚĆ PODSTAWOWEJ OPIEKI ZDROWOTNEJ I OCHRONY ZDROWIA.....	93
2.7 OCHRONA ŚRODOWISKA.....	104
2.8 BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY	115
2.9 ZWALCZANIE WYKLUCZEŃ I MARGINALIZACJI.....	123
2.10 TRANSPORT I KOMUNIKACJA PUBLICZNA.....	142
3 SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA GMIN W UJĘCIU HORYZONTALNYM	151
3.1 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE.....	151
3.2 ZARZĄDZANIE WIEDZĄ.....	154
3.3 WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO	157
3.4 ZARZĄDZANIE KADRAMI.....	162
3.5 ZARZĄDZANIE FINANSAMI.....	169
4 WNIOSKI I REKOMENDACJE	177
5 SPIS ŹRÓDEŁ	189
6 ANEKSY	192
6.1 KWESTIONARIUSZ BADANIA.....	192
6.2 ARKUSZ OCENY EKSPERCKIEJ.....	273
6.3 BAZA DANYCH (FORMAT ELEKTRONICZNY).....	278
6.4 WSKAŹNIKI PRODUKTU	278

6.5	SZCZEGÓŁOWE STATYSTYKI DOPASOWANIA MODELI OBSZAROWYCH I HORYZONTALNYCH.....	289
7	SPIS ILUSTRACJI.....	340

1 WPROWADZENIE

Niniejsze badanie zostało zrealizowane na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi w związku z projektem pn. „Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin”. Jego założenia obejmują:

- opracowanie spójnej koncepcji badawczej oraz powtarzalnej metodyki badania zawierającej wskaźniki społeczno-ekonomiczne (o charakterze zarówno stymulant jak i destymulant)¹ wpływające na jakość życia ludności na poziomie poszczególnych gmin województwa łódzkiego,
- skonstruowanie wskaźnika syntetycznego dla oceny jakości (poziomu) życia mieszkańców gmin województwa łódzkiego,
- dokonanie oceny jakości życia mieszkańców poszczególnych gmin w obszarach: usługi publiczne, bezpieczeństwo, sytuacja materialna itp.

Uzyskane wyniki badania pozwalają na diagnozę poziomu rozwoju instytucjonalnego podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są gminy. Konkluzje postużyć powinny poszczególnym, badanym społecznościom regionu – wspólnotom samorządowym (jak również tym które nie wzięły udziału w badaniu), a przede wszystkim przedstawicielom władzy lokalnej do uświadomienia deficytów w zakresie poziomu sprawności instytucjonalnej oraz ukierunkowania decyzji i działań w zakresie kreowania polityki publicznej celem zapełnienia uchwyconych deficytów, tak aby podnieść jakość warunków życia mieszkańców na drodze modernizacji zarządzania sferą usług publicznych.

Zidentyfikowane w toku całego badania deficyty gmin w poszczególnych obszarach tematycznych mogą posłużyć jako podstawa do formułowania projektów zmierzających do poprawy zdolności instytucjonalnych gmin, które będą mogły ubiegać się o dofinansowanie tych inicjatyw w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego

¹ Podział na wskazane zbiory w przypadku przyjętej metody analizy danych nie stanowi kwestii kluczowej. Charakter zmiennych oznaczono w bazie danych (Aneks 6.3), oznaczając je odpowiednimi symbolami D-destymulanta i S-stymulanta.

na lata 2014-2020 oraz w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja, Rozwój. Poszczególne części raportu mogą stanowić cenny wkład w odniesieniu do diagnozy sytuacji gmin opisanej w projektach podnoszących zdolności instytucjonalne gmin w poszczególnych obszarach. W tym miejscu należy podkreślić potrzebę i większą skuteczność realizacji kompleksowych projektów, które podnoszą zdolności instytucjonalne gmin w różnych obszarach, a nie skupiają się zaledwie na wycinkowych zakresach. Jest to wynikiem wzajemnego powiązania poszczególnych elementów składających się na szeroko pojętą sprawność instytucjonalną gmin.

1.1 JAKOŚĆ ŻYCIA A SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA SAMORZĄDU LOKALNEGO - UJĘCIE TEORETYCZNO-EMPIRYCZNE

Jakość życia - problemy definicji i pomiaru

Podstawowym wyzwaniem dla pomiaru jakości życia jest wielość ujęć tego pojęcia, które do tej pory nie zostało zdefiniowane w sposób ostateczny. Najczęściej przyjmuje się, że jakość życia ludności stanowi połączenie dobrobytu (o wymiarze materialnym) i dobrostanu (o wymiarze psychicznym). W definiowaniu pojęcia zwraca się uwagę na istotne znaczenie szczególnie sfery psychicznej - jakość życia jest w niektórych wąskich ujęciach tematu identyfikowana z subiektywnym odczuciem, określającym stopień zadowolenia lub satysfakcji z życia. Warto jednak podkreślić, że dobrostan psychiczny osiąga się zazwyczaj dopiero po zaspokojeniu potrzeb związanych ze sferą materialną egzystencji. W takim ujęciu badanie jakości życia może mieć charakter interdyscyplinarny. Dążąc do opisu i poznania jakości życia, wyróżnia się trzy dominujące podejścia badawcze:

- **podejście ekonomiczne**, oparte na teorii dobrobytu (ang. *welfare economy*) i wykorzystujące w pomiarze obiektywne wskaźniki dobrobytu;
- **podejście statystyczne** premiujące tzw. pomiar bez teorii, które opiera się na intuicji badaczy, opracowujących autorskie, syntetyczne wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego;

- **podjęcie psychologiczne**, w którym pomiar jakości życia przebiega w oparciu o subiektywne wskaźniki ilustrujące percepcję jakości życia (całości lub poszczególnych aspektów), w którym podstawą teoretyczną jest teoria potrzeb.

Choć ujęcia te są równoprawne pod względem naukowym, w praktyce największą popularnością od lat cieszy się podejście statystyczne. Zyskało ono uznanie jako najbardziej użyteczne dla formułowania polityk i działań poprawiających jakość życia obywateli, szczególnie w obliczu krytycznej oceny PKB (tj. Produktu Krajowego Brutto) jako podstawowego miernika dobrobytu narodów (Ostasiewicz, 2004).

Pierwszym wskaźnikiem syntetycznym, wykorzystywanym w opisie jakości życia był opracowany w 1919 r. barometr harwardzki. Obecnie dysponujemy już całym szeregiem wskaźników, stosowanych przez różne organizacje i instytucje międzynarodowe, a niekiedy i państwa (np. *Gross National Happiness Index* Królestwa Bhutanu). Do najpopularniejszych, a zarazem najbardziej porównywalnych w układzie międzynarodowym syntetycznych miar jakości życia można zaliczyć:

- *Human Development Index* (HDI) - wskaźnik rozwoju społecznego ONZ (pomiar dla 187 państw).

Aspekty pomiaru: przeciętna oczekiwana długość życia w momencie narodzin; osiągnięcia edukacyjne; Produkt Narodowy Brutto (PNB) wg parytetu siły nabywczej per capita w USD.

- *Better Life Index* – wskaźnik jakości życia OECD (pomiar dla 34 państw wysokorozwiniętych).

Aspekty pomiaru (uwzględnia obiektywne i subiektywne wskaźniki jakości życia): warunki mieszkaniowe, dochody, zatrudnienie, jakość i usieciowienie wsparcia społecznego, edukację, środowisko, demokrację i kapitał społeczny, zdrowie, poziom zadowolenia z życia, bezpieczeństwo, sposób spędzania czasu.

- *the Economist Intelligence Unit's Quality of Life Index* (QOL-EIU) - wskaźnik jakości życia EIU.

Aspekty pomiaru (uwzględnia obiektywne i subiektywne wskaźniki jakości życia): PKB per capita (dobrobyt materialny), średnią długość życia (zdrowie); liczbę rozwodów na 1000 mieszkańców (życie rodzinne); średnią z indeksów swobód politycznych i obywatelskich

(wolność polityczną, stabilność i bezpieczeństwo); członkostwo w związkach zawodowych lub wyznaniowych (aktywność w życiu publicznym – kapitał społeczny); poziom bezrobocia stabilizację zawodową); zróżnicowanie zarobków mężczyzn i kobiet (równouprawnienie płci).

- *Happy Planet Index* - wskaźnik szczęśliwej planety opracowany przez The New Economic Foundation (pomiar dla 151 państw).

Aspekty pomiaru: subiektywne poczucie dobrobytu; oczekiwaną długość życia; ślad ekologiczny.

- *Wskaźnik dobrobytu* – opracowany przez The International Development Research Centre (pomiar dla 180 krajów).

Aspekty pomiaru: dobrobyt społeczny (opisany przez 36 wskaźników w pięciu aspektach: zdrowie, dobrobyt, edukacja, kultura, komunikacja, bezpieczeństwo), dobrobyt ekosystemów (51 wskaźników w pięciu aspektach: walory krajobrazowe, stan wód, jakość powietrza, bioróżnorodność, skala wykorzystania zasobów).

- Inne wskaźniki jakości życia, powiązane z celami rozwoju społeczno-gospodarczego: Milenijne Wskaźniki Rozwoju ONZ (dla państw słabo rozwiniętych), wskaźniki rozwoju trwałego UE i ONZ.

Aspekty pomiaru na przykładzie wskaźnika trwałego rozwoju UE: rozwój społeczno-ekonomiczny, zrównoważona konsumpcja (produktywność zasobów), spójność społeczna (zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem), zmiany demograficzne (zatrudnienie osób starszych), zdrowie (oczekiwana długość życia, długość zdrowego życia), zmiany klimatyczne, zrównoważony transport, zasoby naturalne, globalne partnerstwo, jakość administracji publicznej.

Dodatkowo należy wskazać na badania prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny, które za przedmiot traktują jakość życia a wykorzystują do jej pomiaru m. in. wskaźniki z Badania Budżetu Gospodarstw Domowych oraz Badania Spójności Społecznej. Na poziomie lokalnym badania tego typu realizowane są systematycznie przez Urząd Statystyczny w Łodzi i dotyczą charakterystyki „*Warunków życia ludności w województwie łódzkim*” (<http://lodz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/warunki-zycia/>).

Warto zwrócić uwagę na charakterystyczny problem pomiaru jakości życia, polegający na braku empirycznej zależności pomiędzy poziomem obiektywnych i subiektywnych

wskaźników (tzw. ograniczona substytucyjność). Problem ten można zinterpretować następująco. Obiektywnej poprawie życia nie musi towarzyszyć poczucie zadowolenia mieszkańców z jego jakości. Brak takiej zależności występuje w szczególności, gdy miara obiektywna opisana jest tylko wskaźnikami materialnymi, a także gdy mamy do czynienia ze zjawiskiem względnego poczucia pokrzywdzenia (deprywacji), wyrażającego się w luce pomiędzy aspiracjami a rzeczywistymi osiągnięciami ludności (Campbell, 1976).

Jakość życia a sprawność instytucjonalna samorządu lokalnego

Już Durkheim i Mill uważali, że jedynym testem jakości pracy państwa jest jakość życia jego obywateli. Poprawę jakości życia można zatem uznać za główny cel działalności publicznej, której podstawową strukturę stanowi samorząd lokalny (fizycznie i psychicznie bliską mieszkańcom). Wokół niego zorganizowane jest życie społeczności lokalnych. Celem funkcjonowania samorządu lokalnego jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb biologicznych, bytowych oraz psychospołecznych związanych z faktem zamieszkiwania i współżycia społecznego w danym środowisku społecznym, w sposób odpowiadający oczekiwaniom i aspiracjom mieszkańców (Piekara, 1995). Instrumentem realizacji potrzeb są zadania (usługi) publiczne świadczone na rzecz mieszkańców, a rolą kierownictwa (decydentów) jest rozpoznanie istotnych potrzeb, umożliwiające odpowiednie kształtowanie struktury wykonywanych usług, także biorąc pod uwagę optymalizację wykorzystania posiadanych zasobów (Kobylińska 2013). Społeczna kontrola nad tym procesem sprawowana jest przez mieszkańców w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Powinna ona sprzyjać ciąglemu podnoszeniu standardów świadczonych usług publicznych. Aktywność w kreatywnym, podmiotowym kształtowaniu otaczającej rzeczywistości społecznej jest istotnym atrybutem tożsamości społecznej. W opozycji do aktywności postrzega się niską sprawność instytucjonalną, która w skrajnych przypadkach przybiera postać erozji władzy. Do jej przejawów można zaliczyć: nieadekwatne rozpoznawanie potrzeb, rutynizację i biurokratyzację przedsięwzięć, niepodejmowanie ważnych kwestii prorozwojowych ze względu na trudne lub ograniczone możliwości rozwiązań, narzucanie nieadekwatnych wzorców działań, autorytarny styl kierowania, niewykorzystywanie potencjału społeczności lokalnych.

Sprawność instytucjonalna samorządu lokalnego: refleksje z badań empirycznych

Problem sprawności instytucjonalnej samorządu lokalnego poruszano na przestrzeni ostatnich dwóch dekad w związku z potrzebą modernizacji zarządzania sferą publiczną. Modernizacja ta miała możliwie zbliżyć zarządzanie publiczne do standardów obowiązujących w sektorze prywatnym (ang. *New Public Management*), a także europeizacji polskiej administracji publicznej. Ogólną cechą tego procesu jest nastawienie na osiągnięcie pozytywnych wyników. Najczęściej wymieniane cechy nowego, modelowego podejścia do zarządzania administracją publiczną to (Zalewski, 2005):

- analiza zewnętrznej i wewnętrznej sytuacji,
- diagnoza i zdefiniowanie kluczowych zagadnień,
- określenie misji, celów i wizji przyszłości,
- określenie na czym ma polegać sukces,
- ustalenie harmonogramu działań,
- sprawna realizacja wizji,
- pomiar i ocena rezultatów.

Badania sprawności instytucjonalnej samorządów, głównie lokalnych mają już w Polsce pewną historię i doświadczenia, które wstępnie należy przyjąć za punkt odniesienia i podstawę dla niniejszej analizy – planowania i realizacji zarówno części merytorycznej, jak i organizacyjnej badania. Jednym z kluczowych punktów odniesienia dla niniejszego projektu jest zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji badanie Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (PSDB 2013). Pierwotnym celem leżącym u podstaw Barometru JST było zbadanie skuteczności działań zrealizowanych w ramach Działania 5.2 POKL. Jednak przyjęte w badaniu narzędzie – zestaw wskaźników pozwalających porównać funkcjonowanie samorządów objętych i nieobjętych wsparciem wydaje się być na tyle uniwersalne, że może posłużyć również do cyklicznego dostarczania wiedzy dotyczącej zmian w rozwoju instytucjonalnym zachodzącym w dowolnej próbie JST. Wskaźniki badania dotyczyły czterech obszarów rozwoju instytucjonalnego JST: zarządzania strategicznego, zarządzania procesami, zarządzania kapitałem ludzkim w organizacji oraz

zarządzania usługami publicznymi. Z punktu widzenia niniejszych analiz badanie to ma ograniczoną użyteczność, bowiem jego zakres ogranicza się w zasadzie do zarządzania usługami publicznymi, w dużej mierze usługami społecznymi, zaś w Barometrze JST usługi po pierwsze stanowią tylko jeden z elementów miernika, a ponadto w obszarze usług koncentruje się na usługach administracyjnych oraz wspierających rozwój gospodarczy. Ponadto treść wskaźników badania MAC jest bardzo ogólna gdyż intencją autorów było stworzenie uniwersalnych miar służących śledzeniu zmian w poziomie rozwoju instytucjonalnego jst niezależnie od realizowanych w danym momencie polityk publicznych. Użyteczność metodologii Barometru JST może więc dotyczyć głównie dodatkowych czynników, nazwanych czynnikami wpływającymi na efektywność zarządzania organizacją samorządu lokalnego: zarządzania strategicznego, zarządzania procesami, zarządzania kapitałem ludzkim. Wskazówką z badania MAC jest binarny (0/1) sposób pomiaru wskaźników. W kwestionariuszu dopuszczono odpowiedzi 'tak', 'nie' i 'nie wiem', przy czym dwie ostatnie skutkowały oceną 0. Wskaźniki choć 0/1 mogą mieć przypisane wagi oddające ich znaczenie w ogólniejszym syntetycznym mierniku sprawności samorządu. Zbieranie danych do badania Barometru JST zrealizowano z wykorzystaniem ankiety CAWI wszystkich gmin i powiatów w kraju. Optymistycznie nastraja wysoka stopa zwrotu ankiet (74,3% w przypadku gmin), sugerująca zasadność przyjęcia tej samej techniki badania. Wyzwanie (któremu nie podołali autorzy badania MAC) może natomiast stanowić wyjaśnienie jak badane ankietą zjawiska wpłynęły na prawdopodobieństwo odesłania bądź nie ankiety, co stanowi istotny błąd systematyczny, który powinien być uwzględniony przy interpretacji wyników.

Drugim istotnym krajowym przedsięwzięciem w obszarze badania sprawności samorządu jest realizowany m.in. przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i finansowany z EFS projekt „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”. PRI oznacza planowanie rozwoju instytucjonalnego, a jednym z celów projektu było stworzenie metody (samo)oceny potencjału instytucjonalnego gmin i powiatów. Projekt ten nie może stanowić wskazówki w sensie operacyjnym bowiem nie zakładał rozległego badania ilościowego. Przyjęty plan badawczy przypominał pogłębione *case study* zakładające zarówno element analizy, jak

i doradztwa (przybierając formę podejścia partycypacyjnego) realizowane w 6 gminach miejskich, wiejskich i powiatach.

W wymiarze metodycznym projekt PRI stanowił pierwowzór dla rozwiązań przyjętych w badaniu Barometr JST – wskaźniki i obszary badawcze przyjęte w Barometrze wzorowano na kryteriach zarządzania zidentyfikowanych w projekcie PRI. Kryteriów tych jest aż 19 i zgrupowane są one w 5 obszarach zarządzania: przywództwo i strategia, zarządzanie zasobami i procesami, zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji, partnerstwo, zarządzanie usługami publicznymi (MSAP 2010). Spośród wskazanych, najbardziej użyteczny z punktu widzenia założeń tej analizy, jest obszar zarządzania usługami publicznymi. Zawarte w nim kryteria odnoszą się do usług administracyjnych, społecznych, technicznych i wspierających rozwój gospodarczy. W projekcie PRI nie analizowano szczegółowych dziedzin usług publicznych.

Analiza sprawności instytucjonalnej gmin prowadzona była także w województwie łódzkim w 2011 roku (Turała 2011). Poziom zwrotu ankiet oscylował w granicach 80% gmin, a analizie poddano obszary: planowania strategicznego i przestrzennego, planowania finansowego, otwartości urzędu, struktury organizacyjnej i procedur, kadr. Przedmiotu badań nie stanowiły bezpośrednio zagadnienia świadczenia usług i ich jakości. W badaniu stosowano pytania sprawdzające nie tylko w systemie 0/1 odnośnie prowadzonych działań, istniejących dokumentów, ale także dążono do poznania jakości rozwiązań, w tym np. precyzji rocznego planowania dochodów i wydatków budżetowych. Z dostępnego raportu nie wynika, jak dokładnie były one formułowane i oceniane.

Brak bezpośredniego odniesienia do kwestii świadczenia usług publicznych i ich wpływu na jakość życia cechuje też badanie Swianiewicza i współpracowników (2000), w którym sprawność samorządu gminnego badano przez pryzmat: jakości obsługi w urzędzie, umiejętności podejmowania innowacyjnych działań, jakości planowania i zarządzania finansowego, jakości uchwalanego prawa, stabilności politycznej, polityki rozwoju gospodarczego.

W dotychczasowych badaniach nad sprawnością instytucjonalną samorządów lokalnych, kwestie związane z realizacją usług publicznych w powiązaniu z oceną wpływu

na jakość życia mieszkańców, nie były analizowane w szerokim a zarazem szczegółowym ujęciu. Kwestie te były uwzględniane jedynie zbiorczo, jako jeden z elementów analizy, podczas gdy w niniejszym badaniu stanowią zasadniczy wątek rozważań. Stąd, sprawność instytucjonalną diagnozować będzie się w poszczególnych obszarach tematycznych funkcjonowania samorządu lokalnego, a także dodatkowo wprowadza się wymiary horyzontalne sprawności instytucjonalnej - w przekroju realizacji wszystkich zadań - według ugruntowanych podejść metodologicznych zaczerpniętych z przedstawionych badań. Wymiary horyzontalne uwzględnione w analizie to: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, zarządzanie finansami i kadrami oraz współpraca i partnerstwo (szczegółowo w rozdziale 1.2.1).

1.2 ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

1.2.1 CELE, ZAKRES I KONCEPCJA BADANIA

Celem badania jest analiza jakości życia mieszkańców gmin województwa łódzkiego w odniesieniu do oceny sprawności instytucjonalnej samorządów lokalnych. Cel ten został zoperacjonalizowany w kategoriach analizy procesu zarządzania realizacją usług publicznych o potencjalnym wpływie na jakość życia mieszkańców w gminach województwa łódzkiego w roku 2014. Osiągnięciu celu służyła odpowiedź na następujące problemy badawcze:

1. W jaki sposób (za pomocą jakich działań) oraz w jakim stopniu samorządy lokalne wpływają na poziom i jakość życia mieszkańców?
2. Jakie elementy wewnętrznej organizacji i zarządzania samorządem lokalnym mają wpływ na efektywność świadczenia usług służących poprawie jakości życia na poziomie lokalnym?

Dodatkowym celem badania była eksploracja możliwości pomiaru jakości życia w wymiarze instytucjonalnym lub uzupełnienia ewentualnych przyszłych pomiarów jakości życia mieszkańców o kontekst instytucjonalny. Uchwyczone zalety i wady wykorzystanych metod i źródeł posłużyły sformułowaniu wniosków niezbędnych do skonstruowania w przyszłości optymalnego narzędzia badawczego wykorzystywanego cyklicznie w badaniach panelowych.

Na podstawie analiz struktury wskaźników stosowanych w praktyce indeksów jakości życia, zdecydowano aby w badaniu uwzględnić możliwie szeroki katalog aspektów materialnych, społecznych oraz psychologicznych, które znajdują odzwierciedlenie w zadaniach publicznych realizowanych przez samorząd lokalny (rozdział 1.1). Samorząd lokalny wywiera potencjalny wpływ na jakość życia mieszkańców, kształtując w drodze oferowanych usług publicznych następujące zjawiska:

- a. **atrakcyjność osiedleńczą gminy;**
- b. **warunki do poprawy sytuacji materialnej mieszkańców gminy;**
- c. **jakość oferty edukacyjnej;**
- d. **jakość oferty kulturalnej;**
- e. **jakość oferty sportowej i rekreacyjnej;**
- f. **jakość podstawowej opieki zdrowotnej;**
- g. **jakość środowiska naturalnego;**
- h. **bezpieczeństwo i porządek publiczny;**
- i. **zwalczanie wykluczeń i marginalizacji grup społecznych;**
- j. **transport i komunikację publiczną.**

Wskazane obszary w znacznej mierze wyczerpują zarówno katalog zadań samorządu lokalnego, jak i przekrój tematyczny syntetycznych miar jakości życia.

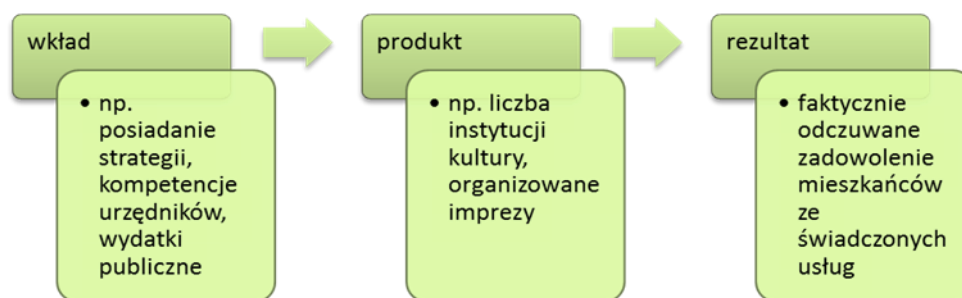
Tak określone obszary tematyczne poddano ocenie sprawności instytucjonalnej samorządu lokalnego pojmowanej w kategoriach zarządzania sferą usług publicznych. Oceny tej dokonano na podstawie wskaźników przypisanych każdemu obszarowi, uwzględniając następujące wymiary sprawności instytucjonalnej samorządu lokalnego:

- i. **zarządzanie strategiczne**- posiadanie odpowiednich względem rozpatrywanego obszaru tematycznego dokumentów strategicznych, planistycznych lub programowych; sposób ujęcia zagadnień związanych z danym obszarem w tych dokumentach, wykorzystywanie różnorodnych instrumentów i działań aktywizujących sytuację w danym obszarze tematycznym; kontrola realizacji zapisów strategicznych; posiadanie określonych standardów realizacji usług publicznych;

- ii. **zarządzanie wiedzą i technologiami informacyjnymi**- monitorowanie i ocena jakości realizowanych usług w tym zaspokajanie potrzeb i poziom satysfakcji mieszkańców, pozyskiwanie informacji o potrzebach i deficytach występujących w danym obszarze tematycznym; korzystanie z zewnętrznych źródeł wiedzy eksperckiej, baz danych, korzystanie ze specjalistycznego oprogramowania, itp.;
- iii. **współpraca i partnerstwo**- współpraca zadaniowa z innymi gminami lub jednostkami budżetowymi spoza obszaru gminy (związki, stowarzyszenia komunalne), konsultacje społeczne, polityka współpracy z przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi;
- iv. **zarządzanie kadrami**- kompetencje (wykształcenie kierunkowe i podyplomowe) pracowników, szkolenia, dodatkowo pogłębione o dane nt. rotacji pracowników, procedur motywacyjnych itp.
- v. **zarządzanie finansami** - poziom i dynamika wydatków w analizowanych obszarach, sposoby i instrumenty prowadzenia gospodarki finansowej- w tym np. prowadzenie działań projektowych, pozyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych, dodatkowo pogłębione o strategiczne i operacyjne zarządzanie finansami gminy.

Wymiary sprawności instytucjonalnej zidentyfikowano na podstawie dostępnych badań sprawności instytucjonalnej w Polsce (przykłady w rozdziale 1.1). Wymiary te zastosowano zarówno w odniesieniu do oceny sprawności instytucjonalnej, demonstrowanej w każdym obszarze tematycznym, jak również w ujęciu horyzontalnym. Określono zatem ogólny poziom sprawności w zakresie zarządzania strategicznego, wiedzą i technologiami, współpracy i partnerstwa, zarządzania finansami oraz kadrami w przekroju wszystkich obszarów tematycznych. Dodatkowo, bazując na modelu logicznym realizacji usług publicznych, przeprowadzono pomiar wkładów oraz bezpośrednich produktów tych działań wykonywanych przez samorządy (rycina 1.1).

Rycina 1.2.1 Model logiczny pomiaru sprawności instytucjonalnej (jakości usług publicznych) w obszarach związanych z kształtowaniem jakości życia mieszkańców gmin.



Źródło: opracowanie własne.

Pomiar produktów ma charakter uzupełniający w stosunku do głównego celu badania tj. identyfikacji poziomu sprawności instytucjonalnej (przebiegającej zasadniczo w sferze wkładów). Jego celem jest uzupełnienie przyszłych pomiarów jakości życia (poziomu satysfakcji, subiektywnych wskaźników oceny różnych aspektów jakości życia) realizowanych w populacji mieszkańców województwa o kontekst instytucjonalny. Podobnie jak ocena dokonywana przez mieszkańców, grupa produktów działań instytucjonalnych ma charakter bezpośrednich następstw działań publicznych, będących przedmiotem podjętej w badaniu analizy.

Badanie zrealizowano w okresie grudzień 2014 – czerwiec 2015 w odniesieniu do 177 gmin województwa łódzkiego. Zasadniczo przyjęty zakres czasowy obejmował analizę stanu sprawności instytucjonalnej samorządu lokalnego w 2014 roku. W wybranych przypadkach, gdy zjawisko istotnie kumulowało się w dłuższym okresie, proszono o wskazanie danych za ostatnie trzy lata.

1.2.2 MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE I METODY BADAŃ

W badaniu jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w kontekście ich sprawności instytucjonalnej wykorzystano przede wszystkim dane pierwotne, pochodzące z ankiety zaadresowanej do 177 gmin województwa łódzkiego. Ankieta składa się zasadniczo z pytań dotyczących 10 obszarów tematycznych, uporządkowanych według bloków badawczych mierzących poszczególne kompetencje sprawności instytucjonalnej według

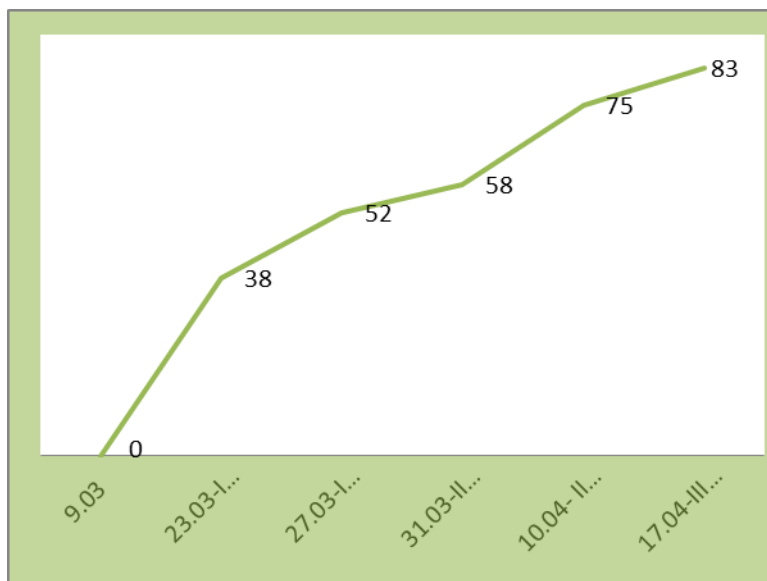
przyjętych założeń (aneks 6.1). Dane pozyskane z ankiety posłużyły konstrukcji: (a) wskaźników syntetycznych ilustrujących sprawność instytucjonalną gmin w przekroju tematycznym, odpowiadającym aspektom istotnym w pomiarze jakości życia - wskaźniki tematyczne oraz (b) wskaźników syntetycznych ilustrujących wybrane aspekty horyzontalne sprawności instytucjonalnej - wskaźniki horyzontalne. W uzupełnieniu do informacji pozyskanych w ankiecie wykorzystano także dane statystyki publicznej, które posłużyły konstrukcji (c) syntetycznych wskaźników efektów działań realizowanych w każdym obszarze tematycznym - wskaźniki aktywności. Pełny wykaz danych wykorzystanych w opisie efektów działań wraz z uwagami dotyczącymi jakości i dostępności danych zawiera aneks 6.4. Badaniem jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej objęto wszystkie gminy województwa łódzkiego. W ramach fazy badań terenowych zrealizowano następujące etapy postępowania:

- faza pilotażowa (testy narzędzia badawczego i wykonalności): 10-25 luty 2015 r. – zwrot dwóch z trzech wysłanych ankiet²;
- właściwa realizacja badania w podziale na rundy: 9.03- 17.04 2015 r. (por. tabela 1.2).

W rezultacie otrzymano zwrot na poziomie 47% gmin województwa łódzkiego czyli 83 ankiety. Uzyskana próba nie jest zatem generalnie reprezentatywna dla gmin województwa łódzkiego, gdyż należałoby przyjąć relatywnie duży błąd maksymalny (na poziomie ok. 8%, przy poziomie ufności 0,95). Nie jest to w tym przypadku korzystnym rozwiązaniem, gdyż każdorazowo należałoby skorygować uzyskane wyniki ankiety w przedziale aż 16% (nie wiemy czy obciążenie błędem powoduje wzrost czy spadek wartości wykazanej w odpowiedzi). Dlatego rekomenduje się, aby uzyskane wyniki potraktować jako rozszerzone studium przypadku.

² Na poziomie oferty deklarowano pilotażowe przebadanie 6 gmin, tj. po dwie gminy z każdego wskazanego typu. W wyniku ustaleń fazy koncepcyjnej badania i za zgodą Zamawiającego, zredukowano liczbę gmin uczestniczących w pilotażu do trzech, reprezentujących odpowiednie typy gmin. Postępowanie to dyktowane było rozległością zagadnień ujętych w narzędziu badawczym.

Rycina 1.2.2 Harmonogram zwrotu ankiet według rund badania terenowego



Źródło: opracowanie własne.

Największy odsetek odpowiedzi zanotowano wśród gmin miejskich (66,7 %), a najmniejszy wśród gmin miejsko-wiejskich (34,6 %). W podziale na wielkość gmin ze względu na liczbę mieszkańców najczęściej odpowiedzi udzieliły gminy o liczbie ludności pow. 50 tys. mieszkańców (66,7 %), a najmniej liczące od 20 do 50 tys. mieszkańców (33,3 %). Taki rozkład uczestnictwa w badaniu, wskazujący na niewielkie zainteresowanie udziałem w badaniu gmin średniej wielkości, może wynikać z przeciążenia urzędów gmin wieloma obowiązkami, przy niedoborach ilościowych i jakościowych kadry urzędniczej.

Tabela 1.1 Struktura wyników badania terenowego na tle gmin województwa łódzkiego w podziale na typ gminy oraz liczebność mieszkańców

Liczba gmin	ogółem	w tym:			w tym o liczbie mieszkańców:					
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	pow. 50 tys.	20-50 tys.	10-20 tys.	5-10 tys.	pon. 5 tys.	
ogółem	177	18	26	133	6	12	27	62	70	
Uczestnicy	ogółem	83	12	9	62	4	4	16	28	31
	w %	46,9	66,7	34,6	46,6	66,7	33,3	59,3	45,2	44,3

Źródło: opracowanie własne.

Metody badań i wyzwania etapu analitycznego

Wskaźniki syntetyczne konstruowano na podstawie pytań ankiety przypisanych poszczególnym obszarom tematycznym. Pytania traktowano w sposób równoważny, co oznacza, że ich potencjalny udział w budowie danego wskaźnika był równomierny. Wynik każdego pytania określano na podstawie udzielonych odpowiedzi, przy czym większość kafeterii w przygotowanej ankiecie miała charakter wielokrotnego wyboru. Na podstawie ocen eksperckich poszczególnym odpowiedziom została nadana ważność (przykładowy arkusz oceny w aneksie 6.2). Przyjęto zasadę, według której premiowano odpowiedzi wskazujące na najwyższą różnorodność narzędzi stosowanych w zarządzaniu gminą. Najczęściej wykorzystywano addytywne sumowanie udzielonych odpowiedzi, jedna bądź kilka z opcji w kafeterii przewidywała ponadto punktację zerową (oznaczającą nie spełnienie podstawowych warunków), a najczęściej jedna lub kilka punktację maksymalną (spełnienie warunków w najwyższym możliwym stopniu). Na tym etapie pozbyto się również braków danych: występujące braki danych zostały zastąpione średnią warunkową uwzględniającą rodzaj gminy (wiejska, wiejsko-miejska, miejska). Następnie skonstruowano pojedyncze indeksy odpowiadające poszczególnym pytaniom według wzoru:

$$P_i = P_{i1} * W_1 + P_{i2} * W_2 + P_{i3} * W_3 + \dots + P_{in} * W_n$$

gdzie:

$P_{i1}, P_{i2}, P_{i3}, \dots$, itd. oznaczają poszczególne odpowiedzi w obrębie danego pytania,

W_1, W_2, W_3, \dots , itd. oznaczają wagi eksperckie przyporządkowane do poszczególnych pytań,

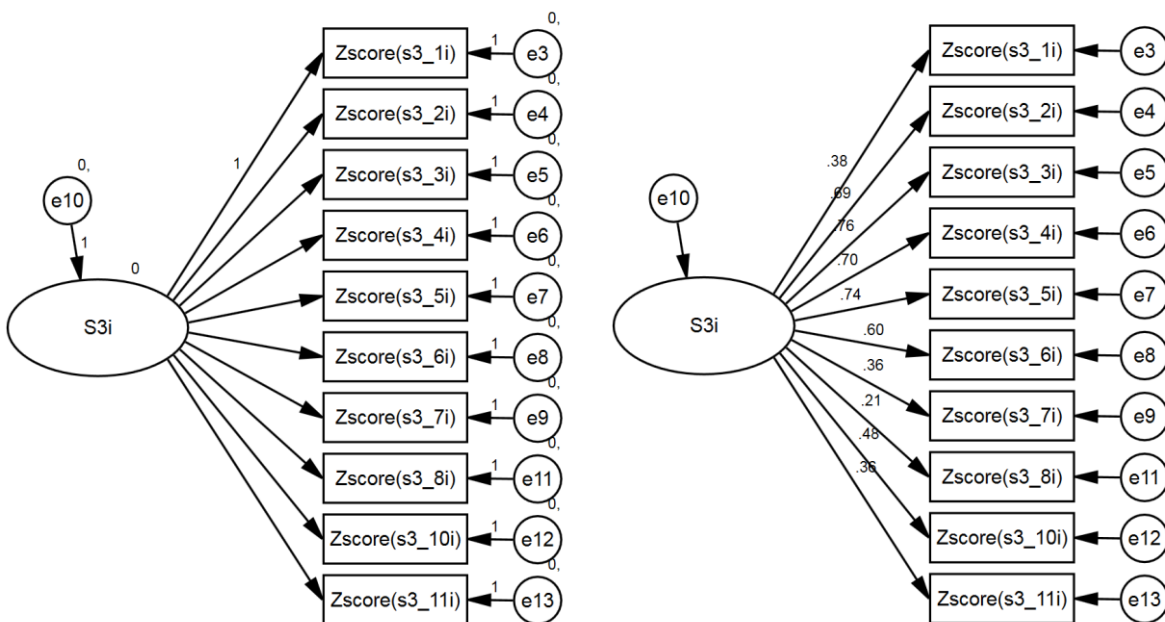
P_i oznacza ostateczny indeks dla pytania w ankiecie.

Ponieważ w wyniku takiego przeskalowania zachodziła obawa, że poszczególne pytania mogłyby nierównomiernie wpływać na tworzone wskaźniki obszarowe, w związku z tym przed przystąpieniem do analiz, wszystkie zmienne wystandaryzowano w taki sposób, by ich średnia wynosiła 0, zaś odchylenie standardowe 1. Dzięki temu zabiegowi, niezależnie

od początkowych wag czy liczby możliwych odpowiedzi w obrębie danego pytania, zapewniono porównywalność pomiędzy poszczególnymi pytaniami. Poszczególne wskaźniki obszarowe powstały w wyniku modelowania strukturalnego SEM (ang. *Structural Equation Modeling*)³. Przykład budowania pewnego wskaźnika obszarowego (S3) przed analizą i po analizie modelowania strukturalnego (patrz rycina 1.3)

Analiza modelowania strukturalnego nadała wagi poszczególnym wystandaryzowanym pytaniom-indeksom⁴. Następnie zapisano wartości wskaźników w zbiorze danych⁵.

Rycina 1.2.3 Wskaźnik obszarowy S3 przed analizą (lewa strona) i po analizie (prawa strona)



Objaśnienia: S3-zmienna zależna, Zscore(s3_1...11)- wartość standaryzowana zmiennej niezależnej, e1..13- błąd standardowy

Źródło: opracowanie własne.

³ W tym celu wykorzystano oprogramowanie SPSS AMOS v21. W modelowaniu SEM wykorzystano model estymacji maximum likelihood (największej wiarygodności).

⁴ Ponieważ modelowanie SEM ma charakter normatywny, wagi te należy rozpatrywać jako uniwersalne: w przypadku powtarzania badania, można posłużyć się wagami uzyskanymi w prezentowanym badaniu.

⁵ Spośród różnych sposobów zapisu wskaźniki zapisywano jako standaryzowane wartości regresji. Dzięki temu można łatwo odtworzyć siłę powiązania pomiędzy wskaźnikiem a pytaniami ten wskaźnik budującymi – wystarczy w pakiecie statystycznym przeprowadzić analizę regresji liniowej ze wskaźnikiem jako zmienną zależną oraz pytaniami jako zmiennymi niezależnymi.

Każdy ze wskaźników obszarowych został zaprezentowany w standaryzowanej skali od 0 do 100. Przeskalowano otrzymane surowe wyniki standaryzowanych współczynników regresji w taki sposób, by w obrębie danego wskaźnika najslabsza gmina uzyskała wartość 0, zaś najsilniejsza – wartość 100. Dzięki zastosowaniu spójnej skali od 0 do 100, możliwe jest porównywanie ze sobą poszczególnych wskaźników w obrębie danej gminy, jak również porównywanie gmin ze sobą w obrębie jednego wskaźnika. W wyniku przygotowanych analiz uzyskano następujące wskaźniki:

- 10 wskaźników obszarowych, gromadzących informacje z poszczególnych sekcji ankiety, opisujących sprawność w realizacji zarządzania sferą usług publicznych;
- 5 wskaźników przekrojowych (horyzontalnych) opisujących wymiary sprawności instytucjonalnej samorządu lokalnego;
- 1 meta-wskaźnik ogólnej sprawności instytucjonalnej gmin.

Nieco inaczej zostały skonstruowane wskaźniki aktywności. Ponieważ do ich tworzenia zostały użyte także dane pochodzące ze statystyki publicznej, we wskaźnikach występowały zmienne o zdecydowanie różnych poziomach wariancji (od zmiennych dychotomicznych kodowanych jako 0/1 do zmiennych ciągłych).

Szczegółowy wykaz zmiennych, użytych w konstrukcji wskaźników aktywności wraz ze źródłem pochodzenia danych przedstawiono w Aneksie 6.4.

Standaryzacja, w przypadku tak różnych zmiennych nie daje pożądanego rezultatu⁶, gdyż zmienne dychotomiczne zawsze będą miały mniejszą wariancję, niezależnie od tego, jak przekodowane, od zmiennych ciągłych. W związku z tym posłużono się innym rodzajem modelowania, a mianowicie modelowaniem PLSc (ang. *Consistent Partial Least Squares Modeling*)⁷. Przy modelowaniu tym zostało poczynione założenie, mówiące o tym, że wskaźnik główny (obszarowy) powinien wpływać na wskaźnik aktywności. W ostatecznych modelach

⁶ Co nie oznacza, że zmienne na tym etapie nie zostały wystandaryzowane – zostały, jednak nie było to jedynym środkiem wykorzystanym przy konstruowaniu wskaźników. Prócz tego użyto innej, bardziej elastycznej metody PLSc oraz powiązano wskaźnik aktywności ze wskaźnikiem głównym.

⁷ Do modelowania PLSc wykorzystano program SmartPLS w wersji 3.2. W obrębie samej metody PLSc wykorzystano ważenie ścieżkowe (ang. *path weighting scheme*).

dotyczących wskaźników aktywności uwzględniono więc zarówno pytania budujące wskaźnik aktywności (lewa strona modelu), jak i wskaźnik główny (prawa strona modelu). Dzięki takiemu zabiegowi można było nie tylko nadać wagi w obrębie wskaźników aktywności, ale również zbadać wpływ wskaźnika głównego na wskaźnik aktywności w obrębie danego obszaru. Poniżej przedstawiono przykład budowania wskaźnika aktywności S3A przed analizą i po analizie:

Rycina 1.2.4 Wskaźnik aktywności S3A przed analizą (lewa strona) i po analizie (prawa strona)



Objaśnienia: S3A-zmienna zależna egzogeniczna (mediator), S3B-zmienna zależna endogeniczna (główny czynnik), wartości przypisane poszczególnym relacjom pomiędzy daną zmienną zależną a zmiennymi niezależnymi to standardowe współczynniki regresji (ilustrują siłę wpływu).

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku przygotowanych analiz uzyskano 10 wskaźników aktywności, mierzących efekty sprawności instytucjonalnej w każdym analizowanym obszarze tematycznym. Na podstawie modelowania PLS stworzono w zbiorze danych odpowiednie wskaźniki aktywności. Wskaźniki aktywności zostały pokazane na dwa – nie zaś na trzy, jak w przypadku wskaźników obszarowych i horyzontalnych – sposoby. Pierwszy sposób to pokazanie standaryzowanych wartości regresji, czyli wskaźników surowych w takiej formie, w jakiej

zostały one zapisane w zbiorze danych. Drugi sposób to przeskalowanie wartości wskaźnika od 0 do 100⁸. Ze względu jednak na różnorodność zmiennych użytych do szacowania wartości wskaźników aktywności, nie było możliwe stworzenie hipotetycznej „gminy idealnej”, zaniechano więc trzeciego sposobu pokazywania wskaźników aktywności.

⁸ Por.: procedura opisana przy omawianiu wskaźników obszarowych i horyzontalnych.

2 SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA GMIN W PRZEKROJU TEMATYCZNYCH OBSZARÓW ICH DZIAŁALNOŚCI

2.1 ATRAKCYJNOŚĆ OSIEDLEŃCZA

Mając świadomość, że atrakcyjność osiedleńcza może być rozumiana znacznie szerzej, w niniejszej analizie przyjmujemy, że do tej sfery odnoszą się w szczególności dwa obszary działalności gminy: gospodarka przestrzenna (w tym rewitalizacja) oraz gospodarka mieszkaniowa gminy. Obszary te w sposób najbardziej bezpośredni wpływają na jakość fizycznej przestrzeni i warunków mieszkaniowych ludności. W niektórych ujęciach empirycznych atrakcyjność osiedleńczą rozpatruje się w powiązaniu z jakością infrastruktury technicznej i środowiska przyrodniczego oraz dostępnością transportową gminy. W niniejszej analizie obszary te są traktowane odrębnie (rozdziały 2.7 i 2.10).

Ustawa o samorządzie gminnym wymienia dbałość o ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarkę wodną jako pierwsze z zadań w katalogu zbiorowych potrzeb, zaspokajanych w ramach zadań własnych gminy. Ponadto nakłada na gminę obowiązek właściwego utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 7. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania to z kolei podstawowe akty prawa miejscowego, przyjmowane uchwałą Rady Gminy (art. 18, ibidem). Obie sfery działalności, tj. zarówno gospodarka przestrzenna jak i gospodarka mieszkaniowa, opisane są w szerokim katalogu odrębnych ustaw, określających obowiązki gminy w tych obszarach, tj. np. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, z późn. zm.), katalog ustaw o mieszkalnictwie (w tym polityka lokalowa, gospodarowanie nieruchomościami), etc. Jedyną nieuregulowaną sferą w tej dziedzinie wciąż pozostaje rewitalizacja miast⁹, chociaż trzeba podkreślić, że w trakcie prowadzonych badań i opracowywania raportu końcowego trwały prace nad projektem założeń projektu ustawy

⁹ Rewitalizacja z uwagi na jej definicję odnosi się wyłącznie do miast, podczas gdy w przypadku wsi mamy do czynienia z odnową wsi. Często jednak potocznie termin ten jest używany także w stosunku do miejscowości wiejskich.

o rewitalizacji. Jak się wydaje fakt ten może mieć szczególnie duże konsekwencje w województwie łódzkim. W regionie występuje duży zasób terenów przemysłowych, któremu towarzyszy relatywnie niski poziom infrastruktury technicznej, przy współwystępujących problemach społecznych, powodowanych transformacją lokalnych rynków pracy o często monofunkcyjnym charakterze. W niektórych miastach regionu udział zdegradowanej substancji mieszkaniowej sięga nawet 50%. Innym problemem jest występujące nie tylko w województwie łódzkim zjawisko przersedzania się dawniej przeludnionych centrów miast, tj. rozproszenie skupienia ludności na obszarze podmiejskim, co z uwagi na dynamikę tych procesów przybiera często postać niekontrolowanego *urban sprawl* (eksuburbanizacji, „rozlewania się miast”). Intensywna urbanizacja powoduje w warunkach neoliberalnej gospodarki często brak planów i chaos przestrzenny. Paradoksalnie zatem obszary rozwijające się wolniej mają często większą szansę zachowania należytej dbałości o jakość przestrzenną. W świetle opisanych problemów należy stanowczo zaznaczyć, że koszty właściwego gospodarowania przestrzenią i gospodarki mieszkaniowej przekraczają możliwości finansowe polskich, nie tylko łódzkich gmin. Koszty związane z planowaniem miejscowym obejmują m.in. konieczność wykupu gruntów pod drogi, infrastrukturę techniczną, społeczną w ciągu 10 lat, a chaotyczne procesy urbanizacyjne i rozproszenie ludności podrażają koszty infrastruktury technicznej i drogowej. W warunkach komercyjnych olbrzymie koszty związane są także z budową i remontami budynków komunalnych. W rozwiązywaniu tych problemów niezbędne byłoby wsparcie państwa np. wspieranie taniego budownictwa komunalnego kosztem komercyjnego budownictwa deweloperskiego, odpowiednia polityka przestrzenna państwa pozwalająca chronić walory przestrzeni itp.

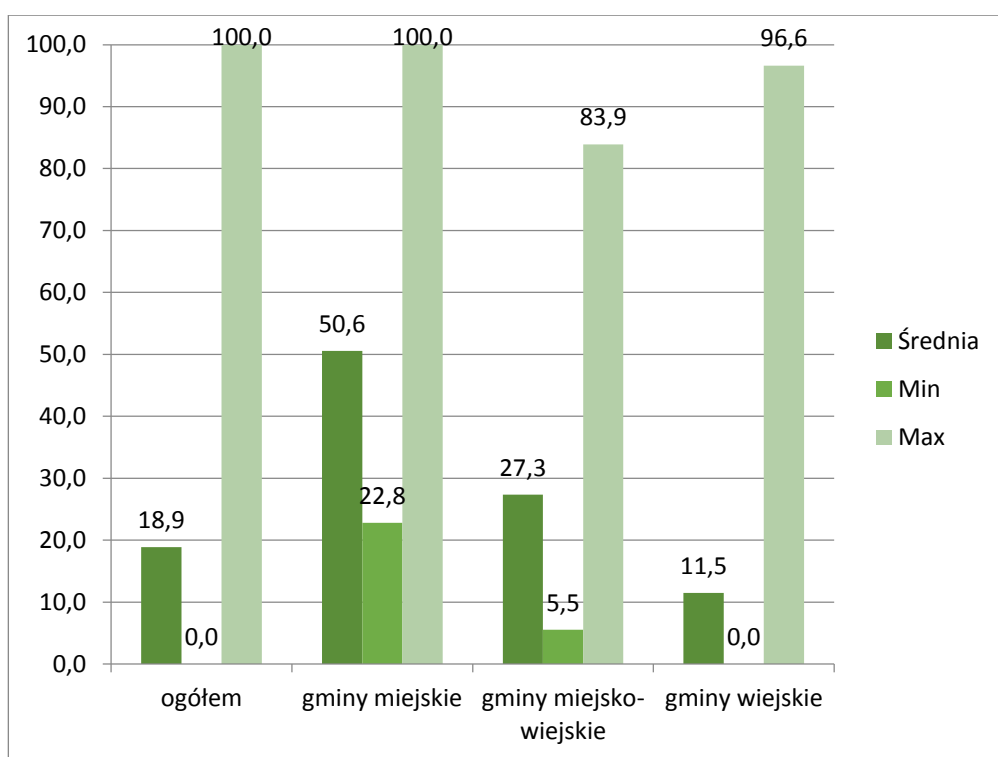
Obserwacje w sferze gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oddziałującej na atrakcyjność osiedleńczą potwierdzają procesy demograficzne. W województwie łódzkim występuje zdecydowanie większa dynamika spadku liczby ludności w miastach niż na wsi, choć spadek ogólnej liczby ludności regionu przekłada się na zmniejszenie ogółu ludności zarówno w miastach, jak i na wsi. Jednostki gminne, których liczba ludności wzrosła, były położone wokół Łodzi, Piotrkowa Trybunalskiego, Sieradza, Tomaszowa Mazowieckiego, Skierniewic i Radomska, co potwierdza intensywność procesów suburbanizacji (Szukalski 2013).

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze atrakcyjności osiedleńczej

Analiza wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w obszarze atrakcyjności osiedleńczej (gdzie wartość 0 osiąga gmina o najsłabszym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym) wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie 18,9. Jest to także obszar działalności, który na tle innych obszarów charakteryzuje względnie wysokie zróżnicowanie (o czym informuje odchylenie standardowe na poziomie 22,2). Rozkład wskaźnika wg typów gmin został zaprezentowany poniżej. Obserwacja wartości wskaźnika syntetycznego potwierdza występujące zróżnicowanie, zarówno pomiędzy typami gmin, jak i wewnątrz danego typu. Przeciętnie wysoką sprawność w zarządzaniu atrakcyjnością osiedleńczą uzyskują gminy miejskie (50,6), przeciętną gminy miejsko-wiejskie (27,3), a najniższą gminy wiejskie (11,5). Warto zauważyć, że na średnie wartości w tym obszarze wpływają nieliczne gminy, charakteryzujące się ponadprzeciętną sprawnością instytucjonalną w obszarach gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Te gminy to: Łódź (100), Zgierz (98,4), Bełchatów-gmina wiejska (96,64), Aleksandrów Łódzki (83,88), Głowno (61), Skierniewice (55). Pozostałe gminy wypadają najczęściej znacznie poniżej średniej (mediana tego rozkładu wynosi zaledwie 10,5), wykazując bardzo niską sprawność instytucjonalną w tym obszarze. Oznacza to, że relatywnie gminy miejskie, które mogą mieć do czynienia z problemami w obszarze kształtowania atrakcyjności osiedleńczej, wynikającymi z procesów depopulacji są bardziej aktywne w formułowaniu nowych rozwiązań i poszukiwaniu instrumentów w tym obszarze. Z pewnością także większa koncentracja ludności w granicach miast sprzyja lepszej organizacji gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej niż na obszarach wiejskich. Jednocześnie należy odnotować wysokie zróżnicowanie efektywności prowadzenia gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej na obszarze miast. W tej grupie obok najwyższych wartości wskaźnika syntetycznego znalazły się także niskie wartości osiągnięte przez: Kutno, Rawę Mazowiecką, Łęczycę i Brzeziny. Powinno to stanowić ewentualną płaszczyznę działań, które zmierzać będą do poprawy zaistniałej sytuacji. Mimo to, atrakcyjność osiedleńcza w wymiarze gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej wydaje się typowo miejskim zagadnieniem, co potwierdza poniższa analiza.

Największy wpływ na wartość wskaźnika syntetycznego mają następujące zagadnienia ujęte w kwestionariuszu badawczym: jakość zarządzania strategicznego, stosowane przez gminy instrumenty służące rozpoznawaniu potrzeb oraz sposób monitorowania efektów realizacji podejmowanych działań. Łącznie zagadnienia te wyjaśniają 47% wariacji wskaźnika syntetycznego.

Rycina 2.1.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze atrakcyjności osiedleńczej według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Nie mamy, zatem do czynienia z absolutną dominacją zagadnień, które w największym stopniu wpływają na wartość wskaźnika syntetycznego w obszarze atrakcyjności osiedleńczej. Pozwala to uznać, że także inne kwestie, choć relatywnie mniej decydujące o całkowitej sprawności instytucjonalnej w tym obszarze, są względnie ważnymi elementami kształtującymi wartość tego wskaźnika.

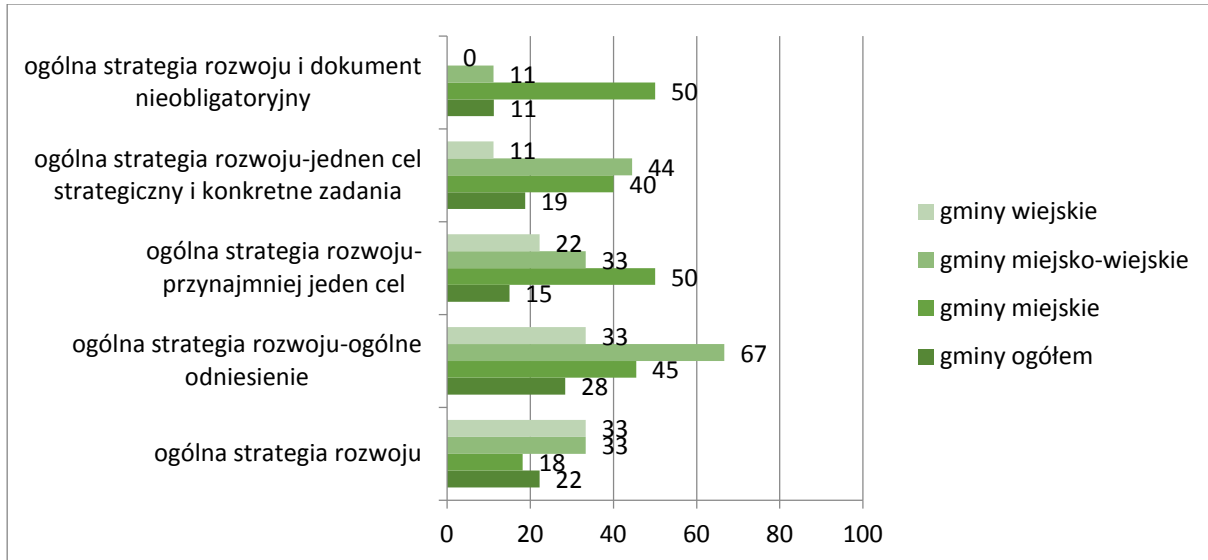
Analiza poszczególnych kwestii badawczych ujętych w ankiecie pozwala wskazać silne i słabe strony gmin w zakresie kształtowania atrakcyjności osiedleńczej w obszarach gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Zarządzanie strategiczne w obszarze atrakcyjności osiedleńczej

Sytuacja w zakresie zarządzania strategicznego w poszczególnych obszarach odnosi się do sposobu ujmowania zagadnień merytorycznie powiązanych z atrakcyjnością osiedleńczą (tj. gospodarką przestrzenną i gospodarką mieszkaniową) w dokumentach strategicznych, wyznaczających kierunki rozwoju gminy. Wskazane jest, by obie sfery działalności tj. gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową omówić w tym względzie osobno.

Porównując oba obszary należy zauważyć, że nieco lepiej kształtuje się zarządzanie strategiczne w obszarze gospodarki przestrzennej (rycina 2.1.2). Względnie wysoki jest udział gmin, które uwzględniają cele związane z gospodarką przestrzenną i przypisują im konkretne zadania (19%), a także gmin, które posiadają nieobligatoryjne dokumenty programowe w tym obszarze (11%).

Rycina 2.1.2 Zarządzanie strategicznie w zakresie gospodarki przestrzennej (w%)



Wybór wielokrotny – odpowiedzi nie sumują się do 100%

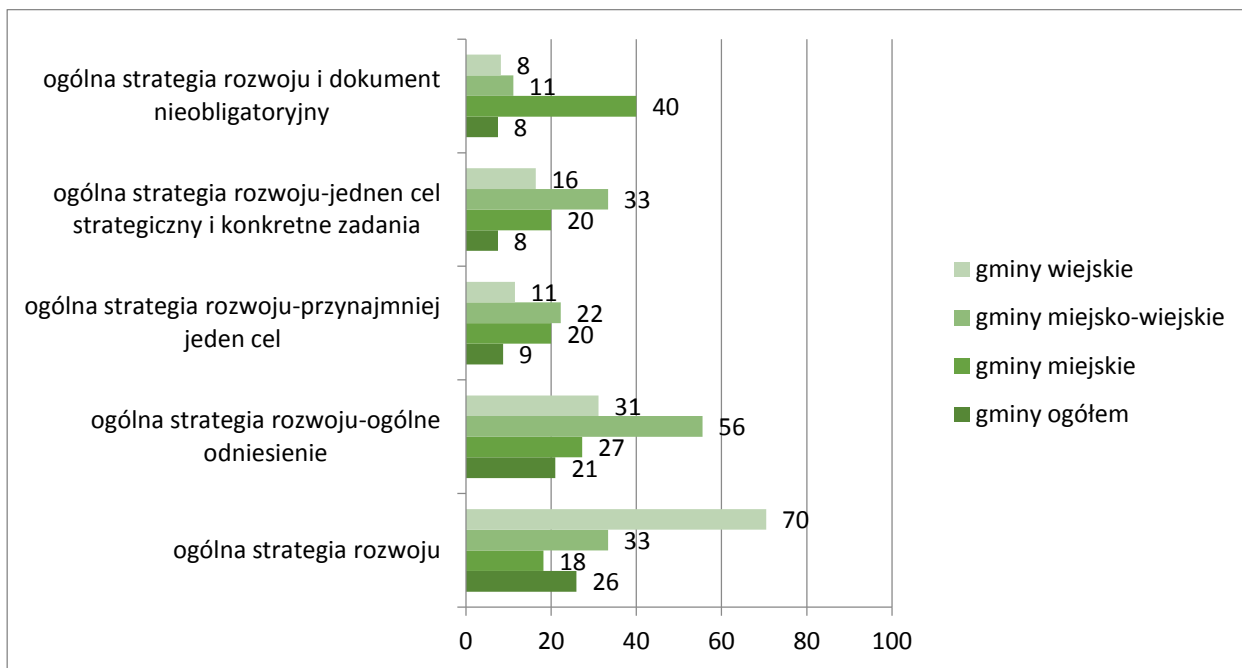
Źródło: opracowanie własne.

Większość gmin, które tak precyzyjnie kształtują strategie gospodarowania przestrzenią to przebadane gminy miejskie: odpowiednio 40% tych gmin wyznacza konkretne zadania, a 50% posiada nieobligatoryjne dokumenty w tym zakresie. Żadna z analizowanych gmin wiejskich nie posiadała dokumentów nieobligatoryjnych. Najczęściej gminy te posiadały albo ogólną strategię bez wskazywania celów związanych z gospodarką przestrzenną (33% przebadanych gmin wiejskich), albo wyznaczały w tych dokumentach bardzo ogólne cele w tym zakresie (33% przebadanych gmin). Względnie dobra jest sytuacja gmin miejsko-wiejskich, wśród których 44% ankietowanych gmin wyznaczało konkretne zadania o charakterze strategicznym. Znacznie słabiej wypada analiza sposobu monitorowania rezultatów przyjętych celów i zadań o charakterze strategicznym. Jak pokazują wyniki ankiety tylko 7% gmin posiada harmonogram realizacji zadań, w tym takim harmonogramem dysponuje 20% gmin miejskich i przeciętnie 7% gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (rozpatrywanych łącznie).

W obszarze gospodarki mieszkaniowej obserwujemy względnie bardzo niskie udziały gmin, stosujących bardziej zaawansowane techniki planowania działań w tym obszarze

tj. konkretne zadania strategiczne lub odrębny program. W obu przypadkach udział tych gmin oscyluje na poziomie 8%. Wśród tych przypadków dominują gminy miejskie, spośród których 40% posiada dokumenty nieobligatoryjne, a 33% wyznacza konkretne zadania do realizacji w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Aż 70% przebadanych gmin wiejskich posiada jedynie ogólną strategię rozwoju, w której brakuje wyraźnych powiązań z tym obszarem. Wśród pozostałych 30% gmin wiejskich, 16% posiada skonkretyzowane zadania związane z mieszkalnictwem a 11% przyporządkowuje temu obszarowi jeden cel strategii rozwoju.

Rycina 2.1.3 Zarządzanie strategicznie w zakresie gospodarki mieszkaniowej w %

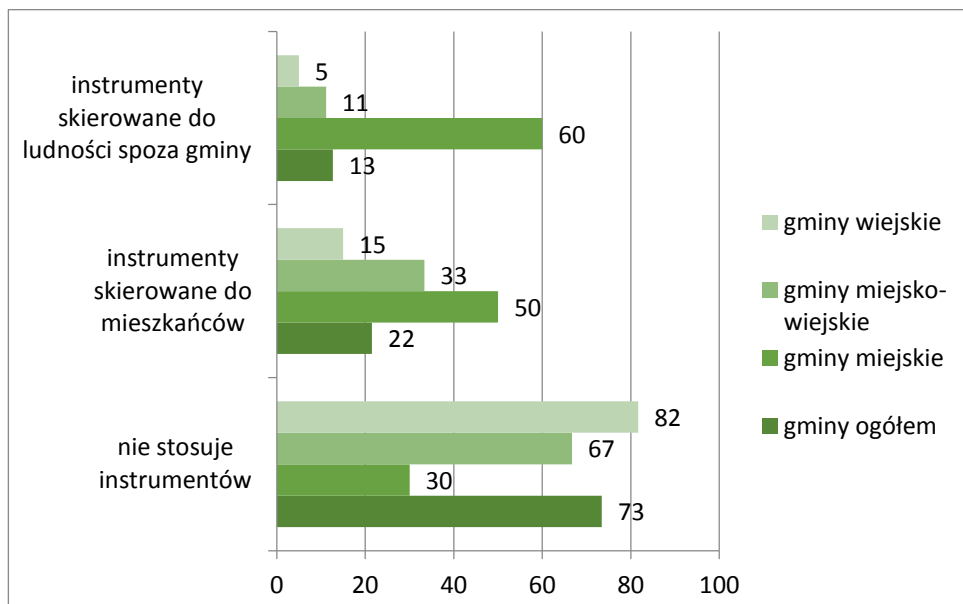


Wybór wielokrotny – odpowiedzi nie sumują się do 100%

Źródło: opracowanie własne.

Większość przebadanych gmin nie stosuje żadnych instrumentów kształtowania atrakcyjności osiedleńczej (rycina 2.1.4). Chodzi tu o instrumenty skierowane do mieszkańców, które wprowadzają przywileje dla społeczności lokalnej np. karta dużej rodziny, ulgi podatkowe lub ludności mieszkającej poza gminą i promujące gminę jako atrakcyjne miejsce zamieszkania.

Rycina 2.1.4 Instrumenty kształtowania atrakcyjności osiedleńczej gminy w %



Źródło: opracowanie własne.

Najsilniej o mieszkańców zabiegają przebadane gminy miejskie, spośród których tylko 30% nie stosuje żadnych instrumentów. Spośród 70% gmin miejskich stosujących takie narzędzia aż 60% stara się kierować ofertę do mieszkańców innych gmin, a 50% do swoich mieszkańców. Aż 82% przebadanych gmin wiejskich nie wykonuje żadnych działań, aby uatrakcyjnić gminę jako miejsce zamieszkania w wymiarze tak zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Podobnie standardy świadczenia usług (możliwe do określenia tylko w obszarze gospodarki mieszkaniowej) są zdefiniowane w blisko połowie ankietowanych gmin, jednak nie posiada ich aż 80% tak przebadanych gmin wiejskich jak i miejsko-wiejskich. Odwrotnie blisko 80% ankietowanych gmin miejskich takie standardy posiada. Tylko 1% gmin ogółem konsultuje ustalone standardy z mieszkańcami, wykraczając poza obowiązki ustawowe. Jedynie 20% gmin dokonuje przeglądu i aktualizacji standardów, a 19% podaje je do wiadomości publicznej.

Zarządzanie wiedzą oraz współpraca i partnerstwo w obszarze atrakcyjności osiedleńczej

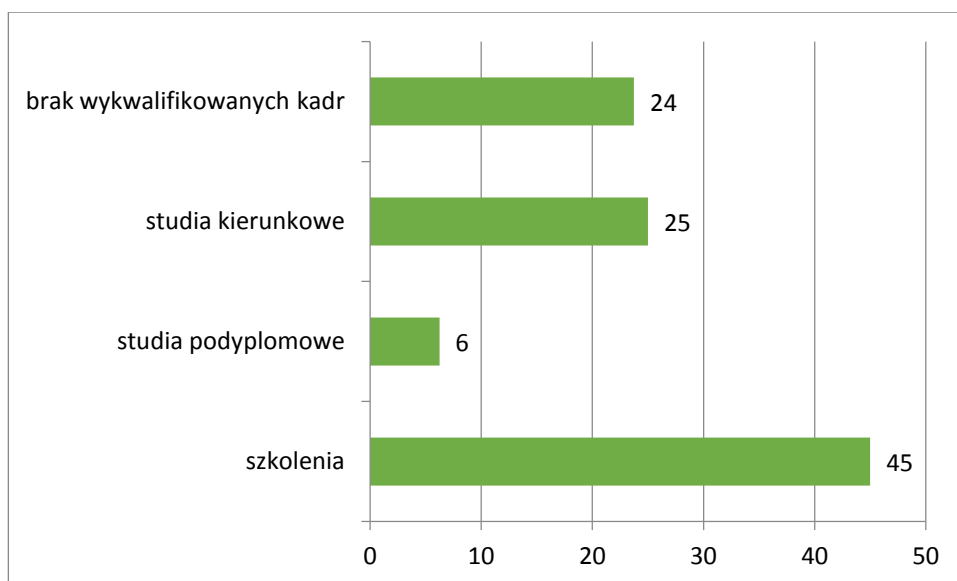
Zdecydowana większość, tj. 91% ankietowanych gmin nie stosuje żadnych wskaźników ani w obszarze gospodarki przestrzennej, ani w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Blisko 66% przebadanych gmin nie stosuje takich narzędzi jak: specjalistyczne oprogramowanie przestrzenne, nie prowadzi inwentaryzacji obiektów i działek wymagających zagospodarowania, ani nie sporządza baz danych na temat potrzeb społecznych w zakresie gospodarki mieszkaniowej lub gospodarki przestrzennej.

Istotnym elementem w zarządzaniu opartym na wiedzy jest także umiejętność rozpoznawania potrzeb mieszkańców, inwestorów i pozostałych kluczowych aktorów. To zagadnienie zostało rozpoznane za pomocą instrumentów wykorzystywanych w monitorowaniu potrzeb wynikających z gospodarowania przestrzenią. Jednak spośród przebadanych gmin tylko 8% gmin miejskich nie wykorzystywało żadnych instrumentów rozpoznawania potrzeb, natomiast w grupie gmin wiejskich aż 77% gmin nie stosowało tych narzędzi.

Zarządzanie kadrami i finansami w obszarze atrakcyjności osiedleńczej

Względnie pozytywnie kształtuje się sytuacja w kontekście wyspecjalizowanych kadr urzędniczych w tym obszarze, gdyż tylko ankietowanych 24 % gmin nie posiadało kadr, legitymujących się kompetencjami w zakresie gospodarowania przestrzenią lub mieszkalnictwa (rycina 2.1.5). Reszta ogółu gmin dysponuje personelem, który najczęściej ukończył szkolenia w tym obszarze (45% gmin) lub posiada studia kierunkowe (25%) i podyplomowe (6%).

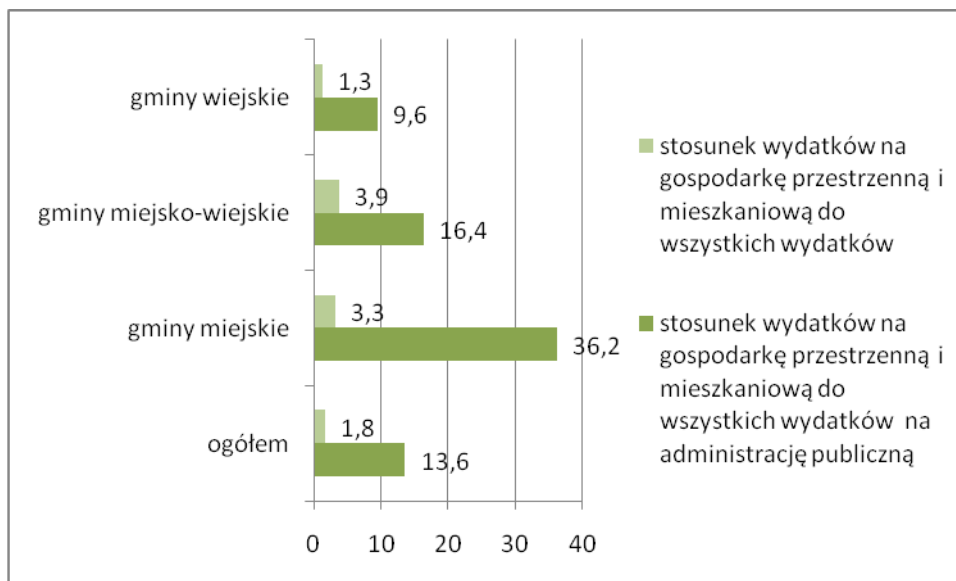
Rycina 2.1.5 Przygotowanie kadr do zarządzania obszarem gospodarki przestrzennej i gospodarki mieszkaniowej



Źródło: opracowanie własne.

W kategoriach finansowych największą pulę środków na ten rodzaj działalności przeznaczają gminy miejsko-wiejskie: przeciętnie w tej grupie wydatki na kształtowanie atrakcyjności osiedleńczej wynoszą ok. 3,9% ogółu budżetu, a najmniej gminy wiejskie, w których udział ten kształtuje się na poziomie 1,3%. Jednak rozważając różnice w rozmiarach budżetu pomiędzy różnymi typami gmin i odnosząc skalę tych wydatków do bieżących kosztów funkcjonowania, największy udział i znaczenie tych wydatków występuje w grupie gmin miejskich, gdzie przeciętnie relacja ta kształtuje się na poziomie 36,2%. Należy jednak zauważyć, że w porównaniu z działaniami oświatowymi, obszar ten jest raczej słabo zainwestowany. W realizacji zadań inwestycyjnych gminy wykorzystują środki własne, a jedynie 10% gmin wykorzystuje środki zewnętrzne krajowe lub zagraniczne.

Rycina 2.1.6 Wydatki na gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową

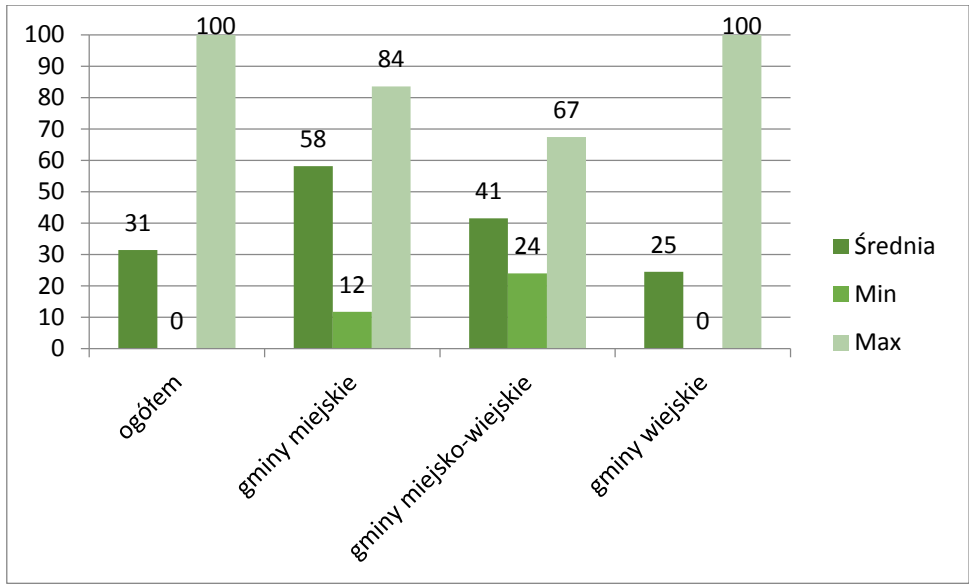


Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze atrakcyjności osiedleńczej

Wskaźnik aktywności, który dotyczy bezpośrednich wyników działań gmin, dla obszaru atrakcyjność osiedleńcza tworzony jest przez zmienne uwzględnione w wykazie w aneksie 6.4. Średnia wartość wskaźnika (który został wyskalowany od 0 - najniższa zanotowana wartość do 100 – najwyższa zanotowana wartość) dla wszystkich gmin wyniosła 31, przy czym z reguły gminy miejskie uzyskiwały znacznie wyższą średnią, wynoszącą 58, gminy miejsko-wiejskie 41, a gminy wiejskie wypadały najslabiej uzyskując przeciętny wynik na poziomie 25, czyli prawie dwukrotnie niższy niż gminy miejskie.

Rycina 2.1.7 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze atrakcyjności osiedleńczej według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności w obszarze atrakcyjności osiedleńczej miała zmienna dotycząca udziału mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań (47,8% wyjaśnianej wariancji), a w mniejszym stopniu kształtowały go zmienne: udział mieszkań wyposażonych w łazienkę (11,8% wyjaśnianej wariancji), liczba mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany (11,8% wyjaśnianej wariancji) oraz udział mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie (17,8% wyjaśnianej wariancji)¹⁰. W największym stopniu o aktywności gmin, bezpośrednio przekładającej się na jakość życia mieszkańców, decyduje zatem posiadany zasób komunalny. Pozostałe z wymienionych zmiennych, znacząco kształtujących jakość życia w badanym aspekcie, odnoszą się w większym stopniu do warunków mieszkaniowych ludności, które można powiązać tyleż z działaniami gminy (aktywność w prowadzeniu innych polityk komunalnych w zakresie wodno-kanalizacyjnym) ileż z poziomem zamożności mieszkańców. W zakresie udziału mieszkań komunalnych w posiadanym zasobie mieszkaniowym przodują gminy miejskie, w których udział ten wynosi blisko 9%, znacznie powyżej średniej dla ogółu gmin, wynoszącej jedynie 3%.

¹⁰ Warto podkreślić, że źródłem tych zmiennych jest statystyka publiczna (BDL-GUS), natomiast dane podawane przez gminy miały niewielkie znaczenie dla wartości wskaźnika aktywności.

Najwyższy udział mieszkań komunalnych wśród gmin miejskich notują Łęczyca (16%) i Łódź (15,6%), a najmniejszy Brzeziny (1,1%) i Rawa Mazowiecka (2,7%). Choć badane gminy miejsko-wiejskie osiągają przeciętnie wynik wyższy od średniej (5%), to generalnie ich zasób komunalny jest bardzo niewielki, ponieważ na wynik w tej grupie wpływa wysoka wartość osiągnięta jedynie przez Aleksandrów Łódzki (12%). Wynik gmin miejsko-wiejskich można, zatem rozważać wspólnie z gminami wiejskimi, które poza wyjątkami w postaci gmin: Andrespol (10,1%), Łanięta (12,9%), Poświętne (13,7%) osiągają przeciętny wynik na poziomie 3%. Wyposażenie mieszkań w urządzenia sanitarne i grzewcze w województwie łódzkim generalnie charakteryzuje niski poziom na tle porównywalnych danych dla kraju.

Syntetyczny wskaźnik sprawności instytucjonalnej gmin oraz wskaźnik aktywności raczej silnie korelują ze sobą w analizowanym obszarze tematycznym (współczynnik korelacji – 0,492). Oznacza to, że im wyższa jest sprawność instytucjonalna w tym obszarze tym lepsze efekty uzyskuje gmina.

Konkludując, zgodnie z przewidywaniami, na tle ogółu gmin najwyższe wskaźniki aktywności w tym obszarze tematycznym osiągają gminy miejskie, a najniższe – gminy wiejskie. W świetle przeprowadzonych analiz, co warto zaznaczyć, wyjątkowym przypadkiem jest gmina miejska Głowno, w której udział mieszkań wyposażonych w sanitariaty kształtuje się na poziomie nieco powyżej 30%, co jest rażąco niskim wynikiem, nawet w porównaniu z gminami wiejskimi.

Rekomendacje w obszarze atrakcyjności osiedleńczej gmin

Reasumując, ankietowane gminy miejskie, mimo iż zagrożone procesami depopulacji i chaotycznym, żywiołowym rozwojem przestrzennym wykorzystują w praktyce dużo większy katalog instrumentów i działań niż gminy miejsko-wiejskie i gminy wiejskie. Miasta cechuje większa odpowiedzialność w zakresie kształtowania gospodarki mieszkaniowej i gospodarki przestrzennej niż pozostałe typy gmin. To one na obszarze województwa łódzkiego dotknięte są największymi problemami (w tym problemami wynikającymi z rewitalizacji) i potrzebują znacznego wsparcia, mimo że na tle innych gmin, prowadzą dużo aktywniejszą politykę. Problemem jest zróżnicowanie wyników w zakresie sprawności instytucjonalnej i aktywności,

uzyskanych w obszarze atrakcyjności osiedleńczej przez poszczególne gminy miejskie. Dodatkowo z analizy wynika, że w analizowanych gminach miejskich znacznie większy problem stanowi gospodarka mieszkaniowa niż przestrzenna. Rekomenduje się, aby działania prowadzone w tym obszarze w pierwszej kolejności, właśnie w gminach miejskich. Szczegółnej poprawy wymaga dostępność dokumentów planistycznych i strategicznych, które nie wszystkie gminy wypracowują, a także zwiększenie spektrum instrumentów służących systematycznemu rozpoznawaniu potrzeb mieszkańców, takich jak np. konsultacje, przyjęcia interesantów. Warto także podejmować działania, zmierzające do monitorowania efektów podejmowanych działań w obszarze gospodarki mieszkaniowej.

2.2 ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA

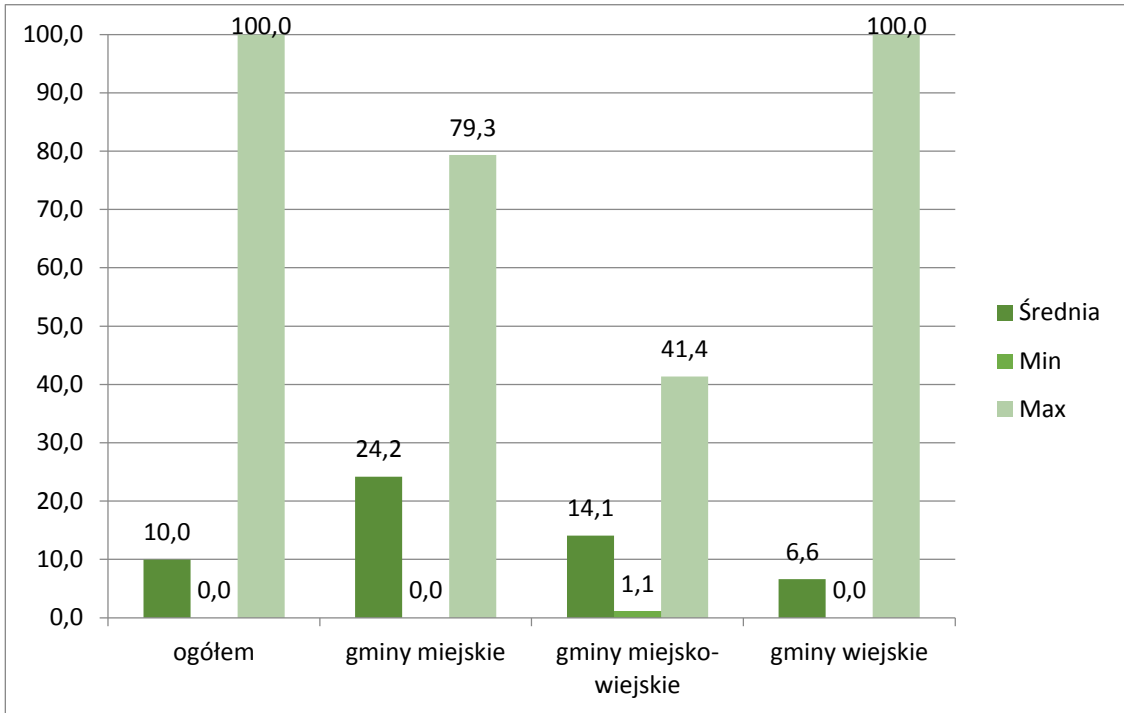
Kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej gmin, która w znacznym stopniu wiąże się z sytuacją na lokalnym rynku pracy i warunkami materialnymi mieszkańców, jest priorytetem rozwoju wielu gmin. W odróżnieniu od innych obszarów ujętych w tej analizie, gminy jedynie pośrednio oddziałują na ten obszar w ramach swoich zadań ustawowych. Działalność gmin koncentruje się przede wszystkim na przygotowaniu terenów inwestycyjnych, zarówno w gminnych strefach inwestycyjnych, jak i specjalnych strefach ekonomicznych (np. ŁSSE i oddziały innych stref przemysłowych). Gminy stosują również rozmaite zachęty inwestycyjne tj. np.: ulgi podatkowe, biura obsługi inwestora, gminne fundusze poręczeniowe. Problemem staje się brak skutecznych sposobów dotarcia z ofertą do potencjalnego inwestora oraz coraz większa konkurencja pomiędzy gminami.

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej

Analiza wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej (gdzie wartość 0 osiąga gmina o najłabszym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym) wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie najniższym spośród wszystkich analizowanych obszarów (10).

Uchwyconym wartościom wskaźnika syntetycznego towarzyszy niezwykle niska mediana wynosząca niewiele ponad 2 oraz relatywnie niewielkie zróżnicowanie rozkładu, co oznacza że zdecydowana większość analizowanych gmin charakteryzuje się bardzo niską sprawnością instytucjonalną w kategorii kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej. Rozkład wskaźnika syntetycznego wg typów gmin został zaprezentowany poniżej. Podobnie jak w innych przypadkach, względnie najwyższą przeciętną sprawność w zarządzaniu atrakcyjnością inwestycyjną uzyskują gminy miejskie (24), przeciętną gminy miejsko-wiejskie (14), a najniższą gminy wiejskie (7). Największy wpływ na wartość wskaźnika syntetycznego mają zagadnienia związane przede wszystkim z horyzontalnym obszarem zarządzania wiedzą tj. monitorowaniem działań. Zagadnienia te w największym stopniu różnicują gminy i wyjaśniają w sumie aż 82% wariancji wskaźnika syntetycznego. Oznacza to, że w przypadku pozostałych zagadnień mierzących sprawność instytucjonalną przebadane gminy stosują względnie podobny katalog instrumentów.

Rycina 2.2.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej według typów gmin



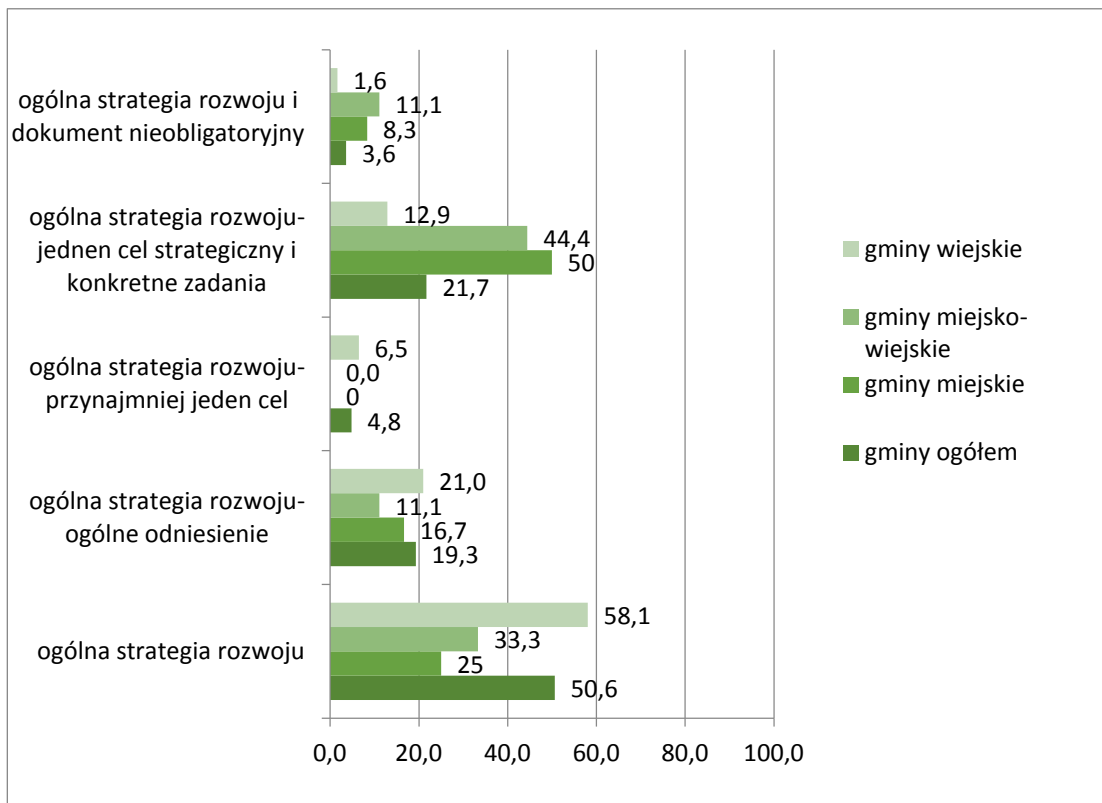
Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie strategiczne w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej

W obszarze zarządzania strategicznego ok. 50% ankietowanych gmin uwzględnia w strategiach rozwoju kwestie związane z kształtowaniem atrakcyjności inwestycyjnej, przy czym 19% tych gmin jedynie ogólnie odnosi się do atrakcyjności inwestycyjnej w dokumentach programowych, a 21% podporządkowuje im konkretny cel i przypisuje zadania do realizacji (rycina 2.2.2). W tej najbardziej zaawansowanej grupie przeważają gminy miejskie, wśród których dokładnie połowa tak określiła swoje postępowanie, a znaczącym udziałem odznaczają się gminy miejsko-wiejskie, wśród których 44% analizowanych gmin tego typu deklaruje, iż w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej wyznacza zadania przypisane konkretnemu celowi strategicznemu.

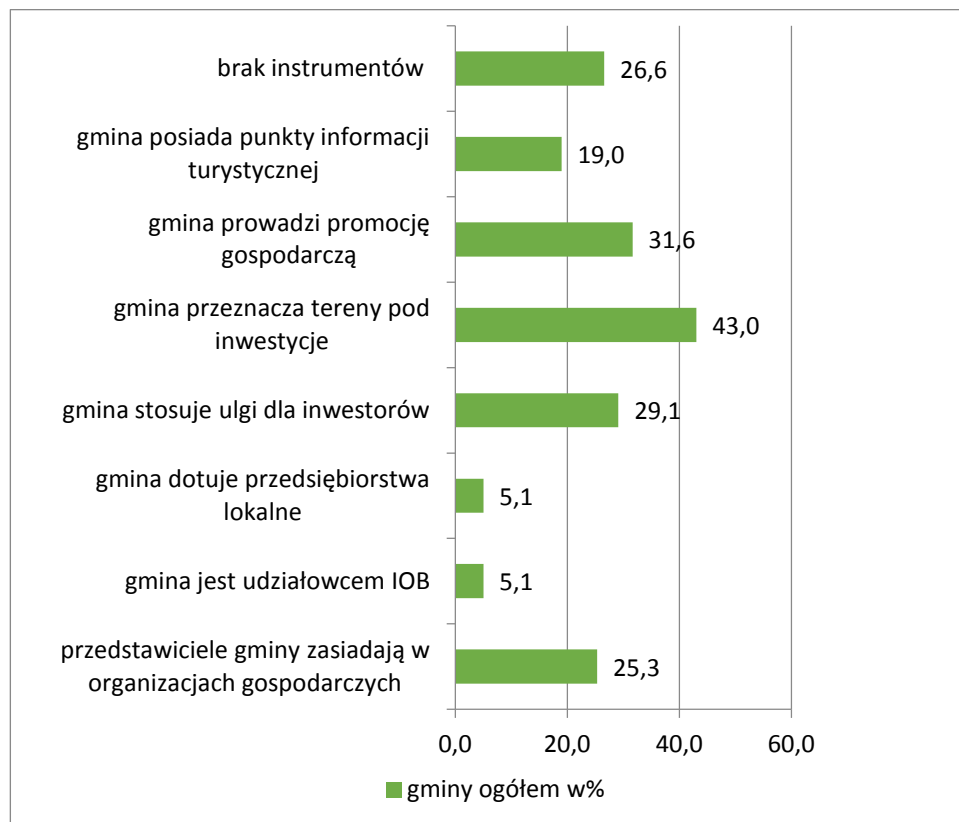
Blisko 27% przebadanych gmin nie stosuje żadnych instrumentów poprawiających atrakcyjność inwestycyjną gminy (rycina 2.2.3). Wśród gmin miejskich takich instrumentów nie stosuje 8% gmin tego typu, miejsko-wiejskich 11%, a wśród gmin wiejskich blisko 1/3. W katalogu stosowanych instrumentów inwestycyjnych przeważa wyznaczanie obszarów pod zabudowę przemysłową, co deklaruje 43% ogółu gmin stosujących jakiegokolwiek instrumenty, 32% prowadzi promocję gospodarczą, 29% ankietowanych i stosujących instrumenty gmin stosuje ulgi dla inwestorów, 19% gmin prowadzi punkty informacji turystycznej. Najmniejszym powodzeniem cieszą się dotacje dla przedsiębiorstw lokalnych oraz uczestnictwo w instytucjach otoczenia biznesu. Do tego typu aktywności przyznaje się jedynie ok 5% gmin stosujących instrumenty aktywizacji gospodarczej. Dodatkowo 90% ankietowanych gmin nie posiada określonych standardów obsługi inwestora.

Rycina 2.2.2 Zarządzanie strategicznie w zakresie aktywności inwestycyjnej (w%)



Źródło: opracowanie własne.

Rycina 2.2.3 Instrumenty wspierania aktywności inwestycyjnej



Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie wiedzą w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej

Zarządzanie wiedzą jest najłabszym punktem w ocenie sprawności instytucjonalnej gmin w tym obszarze, głównie ze względu na brak zapisów w dokumentach strategicznych, które mogłyby podlegać procesowi wskaźnikowania, monitorowania i oceny (aż 50% ankietowanych gmin nie posiada takich zapisów). Wśród gmin, które deklarują jakąś formę gromadzenia wiedzy o skuteczności realizacji celów i zadań, tylko 6% posiada harmonogram realizacji określonych zadań. 89% gmin nie posiada żadnych wskaźników, które pozwalałyby na monitorowanie skuteczności swoich działań. Tylko 4% gmin zleciło, a 6% przeprowadziło samodzielnie ekspertyzę w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej gminy w ciągu ostatnich pięciu lat. Dane o sytuacji gospodarczej gminy analizuje 15% gmin na podstawie wewnętrznych danych, a tylko 2,5% gmin wykorzystuje dane instytucji zewnętrznych.

Pozostałe aspekty kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej gmin

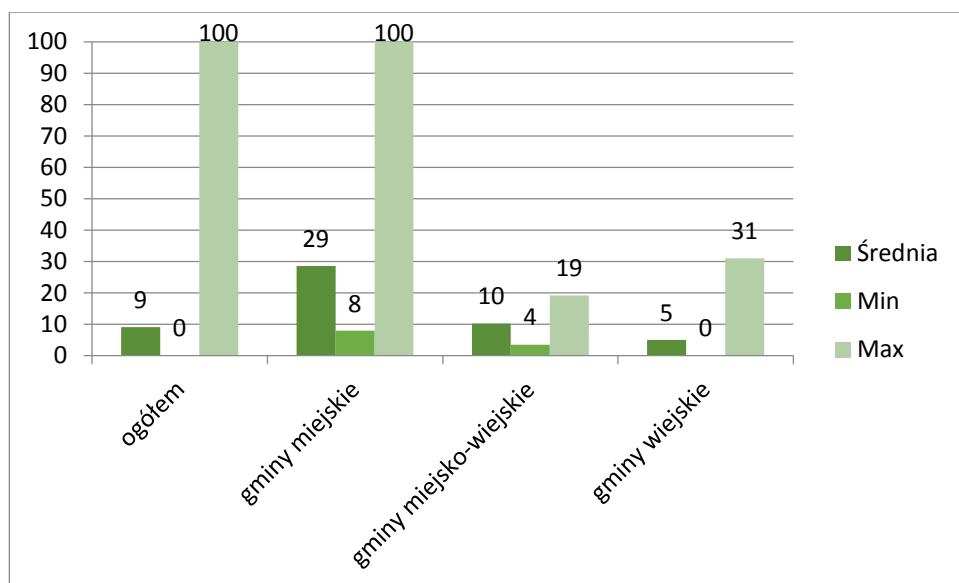
Pozytywnym sygnałem w ocenie sprawności instytucjonalnej gmin w budowaniu atrakcyjności inwestycyjnej jest dobry poziom współpracy i partnerstwa z partnerami zewnętrznymi, który deklaruje 70% ankietowanych gmin. Co istotne, wartość ta nie jest specjalnie zróżnicowana w podziale na typy gmin.

Ze względu na charakterystykę działań w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej i ich niewielki zakres realizowany przez gminy, nie posiadające z reguły odrębnych zasobów kadrowych i wydzielonych zasobów budżetowych powiązanych z kształtowaniem atrakcyjności inwestycyjnej, w kwestionariuszu nie ujęto kwestii związanych z kadrami i finansami przypisanymi temu obszarowi działalności.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej

Wskaźnik aktywności, który dotyczy bezpośrednich wyników działań gmin, dla obszaru atrakcyjności inwestycyjnej tworzony jest przez zmienne uwzględnione w wykazie w aneksie 6.4. Średnia wartość wskaźnika (który została wyskalowany od 0 - najniższa zanotowana wartość do 100 – najwyższa zanotowana wartość) dla wszystkich gmin wyniosła zaledwie 9, co jest jedną z najniższych zanotowanych wartości w przekroju tematycznym działalności gmin. Na taką wartość rzutują wyniki uzyskane przez względnie liczne w badaniu gminy wiejskie, uzyskujące przeciętne wartości wskaźnika aktywności w obszarze inwestycyjnym na poziomie 5. Zdecydowanie najwyższe wartości uzyskiwane przez gminy miejskie, oscylujące na poziomie 29, osłabione są dodatkowo przez również niskie rezultaty gmin miejsko-wiejskich (10).

Rycina 2.2.4 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Relatywnie największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej miały zmienne: udział targowisk (23 % wyjaśnianej wariancji) oraz udział terenów przemysłowych w powierzchni gminy (19% wyjaśnianej wariancji), co podkreśla znaczenie (i znaczne zróżnicowanie) funkcji handlowej oraz co zrozumiałe pozyskanych już inwestycji dla funkcjonowania gospodarki gminy i jakości życia mieszkańców w wymiarze materialnym. Udział powierzchni przemysłowych w całkowitej powierzchni gminy kształtuje się przeciętnie na poziomie nieco powyżej 4%, ale w większości gmin wypada znacznie poniżej tej wartości, nie osiągając nawet 1%. Najwyższą wartość notuje w tym względzie Kutno (11%), a wśród gmin wiejskich warto odnotować względnie wysokie wyniki Kleszczowa (4%) i Poświętnego (5,6%). Liczba targowisk koresponduje z liczbą ludności, największe wartości osiąga dla Łodzi (31) i Piotrkowa Trybunalskiego (7). Wśród gmin wiejskich tylko 21% posiada targowiska na swoim terenie, a godne odnotowania są gminy Grabów i Jeżów, posiadające po dwa targowiska stałe. Należy jednak zauważyć, że pozostałe zmienne budują wskaźnik aktywności atrakcyjności inwestycyjnej w stopniu raczej zrównoważonym i można je uznać za istotne elementy jego konstrukcji.

Syntetyczny wskaźnik sprawności instytucjonalnej gmin oraz wskaźnik aktywności raczej silnie korelują ze sobą w analizowanym obszarze tematycznym (współczynnik korelacji – 0,462), co w tym przypadku potwierdza istnienie związku pomiędzy niską sprawnością instytucjonalną a wynikami aktywności gmin w obszarze kształtowania atrakcyjności gospodarczej. Jest to dodatkowo niekorzystny symptom, ponieważ wskazuje że bardzo słaba sprawność instytucjonalna w tym obszarze przekłada się na niskie wyniki.

Konkludując, należy podkreślić niskie wartości wskaźnika aktywności na tle innych obszarów tematycznych. Negatywnie w tym względzie wyróżniają się gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (choć już w mniejszym zakresie). Wyniki w tym obszarze w znacznej części zależą od inicjatywy i jakości działań gmin, z tego względu ma on niezmiernie istotne znaczenie.

Rekomendacje w obszarze atrakcyjności inwestycyjnej gmin

Podsumowując obszar atrakcyjności inwestycyjnej gmin, należy zwrócić szczególną uwagę na jego niepokojąco niski poziom rozwoju instytucjonalnego na tle innych obszarów analizy, tym bardziej że znajduje on przełożenie na realną atrakcyjność gmin, mierzoną wskaźnikiem aktywności. W tym obszarze głównym adresatem działań należałoby uczynić szczególnie gminy wiejskie, ale także i miejsko-wiejskie, które na tle uwzględnionych w badaniu gmin miejskich, uzyskują szczególnie niskie wartości sprawności instytucjonalnej. W obliczu takiej sytuacji należy rozważyć szczególnie zewnętrzne wsparcie instytucjonalne w obszarze kształtowania atrakcyjności inwestycyjnej gmin w województwie łódzkim, np. na poziomie regionalnym, zwłaszcza w sytuacji, gdy gminy w bardzo niewielkim stopniu odpowiadają za bezpośrednie kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej. Należałoby podjąć także dodatkowe analizy tego konkretnego wymiaru działań. Jak pokazują wyniki przytoczone w badaniu główną przyczyną słabości w zarządzaniu tym obszarem są: brak odpowiednich strategii, narzędzi kształtowania oferty i standardów obsługi ewentualnych inwestorów, a w dalszej kolejności brak wiedzy na temat sytuacji gospodarczej gminy, nie korzystanie z ekspertyz, opracowań ani zewnętrznych, ani własnych.

2.3 JAKOŚĆ OFERTY EDUKACYJNEJ

Ustawa o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny wpisuje zadania z edukacji publicznej na poziomie lokalnym, jako jedną ze zbiorowych potrzeb, do katalogu zadań własnych gminy (art. 7. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm.). Uszczegółowienie podstawowych zadań gminy znajduje się w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 Nr 95 poz. 425 z późn. zm., art. 5, ust. 5), która precyzuje zakres odpowiedzialności gmin w zakresie edukacji, do której należy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym wskazuje szerzej na edukację publiczną, a nie jedynie na wychowanie przedszkolne, szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne. W szerszym rozumieniu mamy do czynienia także ze wspieraniem edukacji nieformalnej w całym przebiegu życia mieszkańców.

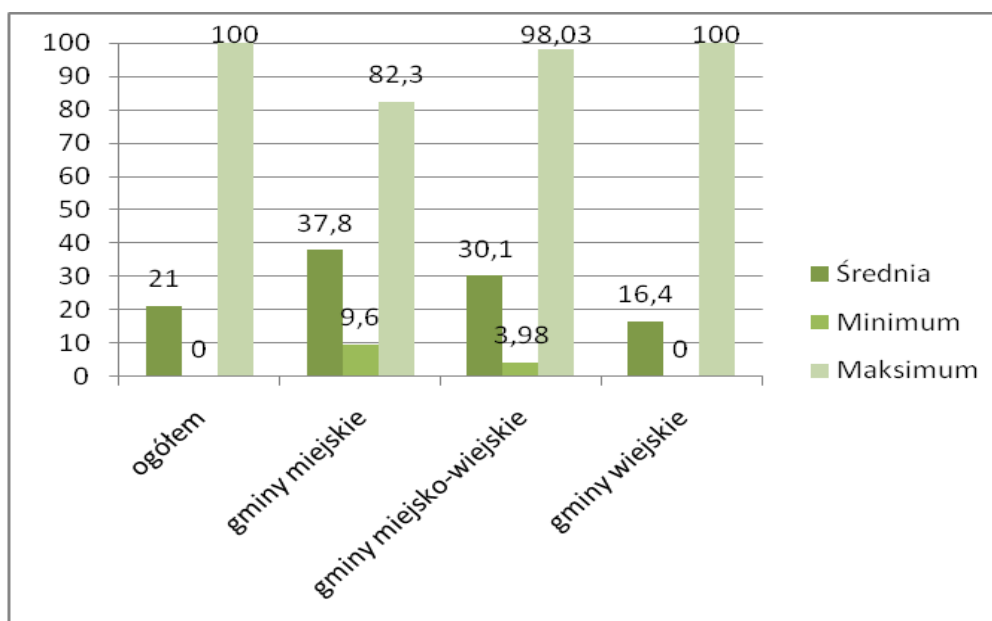
Ocena sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze edukacji i jej ewentualne przełożenie na jakość życia mieszkańców pozostaje kwestią problematyczną, gdyż oddziałuje na nią szereg czynników o zewnętrznym w stosunku do działań gminy charakterze. Po pierwsze dbanie o jakość działań edukacyjnych w odniesieniu do systemu oświaty dzielona jest pomiędzy gminę i inne instytucje z tym systemem powiązane (w szczególności system kuratoriów oświaty). Po drugie, duży wpływ na politykę kadrową szkół mają ich dyrektorzy – wybierani przez władze gmin w drodze konkursu, którzy kształtują politykę kadrową w dużej mierze samodzielnie. Po trzecie, na końcowe wyniki uczniów w sprawdzianie szóstoklasisty i egzaminie gimnazjalnym ma wpływ szereg czynników, m.in. jakość nauczania, predyspozycje ucznia, sytuacja rodzinna ucznia. Po czwarte zaś, znaczenie ma także liczba uczniów w szkołach na terenach wiejskich i miejskich. Spadek liczby uczniów widoczny jest we wszystkich szkołach niezależnie od typu gminy. W sposób dotkliwy proces ten dotyka szkół wiejskich, ponieważ rodzi konieczność nie tylko zmniejszenia liczby nauczycieli, ale również likwidacji szkół ze względu na małą liczbę dzieci. Przenoszone są one do dalej położonych placówek, co wpływa niewątpliwie na komfort i jakość życia codziennego całych rodzin.

Podobnie duże miasta borykają się z procesem wyludniana wywołanym nie tylko niską dzietnością, ale i emigracją ludności, szczególnie w wieku rozrodczym, co ma przełożenie na duży spadek liczby dzieci w szkołach miejskich i wiąże się z koniecznością znacznej restrukturyzacji zasobów kadrowych szkół, a nawet ich likwidacją. Problem ten w szczególności dotyczy Łodzi (Janiszewska, 2015). Po piąte, należy wziąć pod uwagę atrakcyjność zatrudnienia dla wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej w różnych typach układów osadniczych. Jest ona bardzo zróżnicowana. Generalnie większy potencjał znajduje się w miastach niż w na terenach wiejskich, ale nie jest to reguła i zależy od finansowych możliwości gminy z jednej strony, z drugiej zaś od obiektywnych czynników, jak np. oddalenie od większych ośrodków miejskich. Wszystkie wskazane czynniki, których wpływ trudno oddzielić należy brać pod uwagę przy interpretacji sprawności instytucjonalnej gmin w omawianym obszarze.

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze edukacji

Analiza wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w obszarze edukacji (gdzie wartość 0 osiąga gmina o najsłabszym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym) wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie 21. Oznacza to, że znaczny wpływ na średnią mają gminy charakteryzujące się niską wartością sprawności instytucjonalnej w obszarze edukacji. Rozkład wskaźnika wg typów gmin został zaprezentowany poniżej. Analiza wartości wskaźnika syntetycznego dla edukacji wskazuje na zróżnicowanie, zarówno pomiędzy typami gmin, jak i wewnątrz danego typu (szczególnie nasilenie różnic można zaobserwować w przypadku gmin wiejskich).

Rycina 2.3.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze edukacji według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki zdają się potwierdzać postawioną wcześniej tezę dotyczącą oddziaływania różnych czynników wpływających na obiektywną ocenę działań gmin w obszarze edukacji. Gminy miejskie charakteryzują się najwyższą średnią wartością wskaźnika syntetycznego, wśród których najwyższą plasuje się Łódź. Rozpiętość wskaźnika dla gmin miejskich waha się od 9,6 do 82,3. Zauważalnie gorzej wypadają gminy miejsko-wiejskie ze średnią wartością wskaźnika na poziomie 30,1, wśród których na pierwszej pozycji znajduje się Rzgów. Wartość wskaźnika dla tego typu gmin waha się od 4 do 98. Najgorzej wypada średnia wskaźnika dla gmin wiejskich, która jest dwukrotnie niższa od pozostałych typów gmin – średnia wartość wskaźnika wynosi 16,4. Gminy wiejskie są najbardziej zróżnicowane, wśród nich jest zarówno najgorsza i najlepsza gmina w całym rankingu. Najwyższą wartość wskaźnika osiągnął Bełchatów (gmina wiejska), choć to niewątpliwie szczególny przypadek ze względu na ogólną zamożność gminy.

Największy wpływ na wielkość wskaźnika sprawności instytucjonalnej gmin, a tym samym na miejsce w rankingu gmin w zakresie edukacji miały kwestie dotyczące systemu

monitorowania jakości działań edukacyjnych gmin (istnienie wskaźników i procedur w zakresie monitorowania jakości i efektów działań, sposób realizacji działań monitoringowych, zakres funkcjonowania systemu monitorowania działań) – łącznie 59% wyjaśnionej wariancji. Duże znaczenie miało również pytanie dotyczące sposobu realizacji dokumentów strategicznych w zakresie działań związanych z edukacją - 19,8% wyjaśnionej wariancji, a także sposób uwzględniania potrzeb mieszkańców podczas przygotowywania oferty edukacyjnej – 10,2% wyjaśnionej wariancji. Szczegółowe informacje w zakresie kształtowania odpowiedzi na poszczególne pytania wraz ze wskazaniem pozytywnych przykładów opisano poniżej. Należy jednak wcześniej podkreślić znaczenie strategicznego podejścia do prowadzenia działań edukacyjnych, szczególnie w zakresie, na który gmina ma największy wpływ, a więc przede wszystkim system monitorowania jakości i efektów działań oraz sposób realizacji dokumentów strategicznych w tym obszarze. W gminach, które osiągnęły słabszy wynik biorąc pod uwagę zarówno rozkład pytań w zakresie monitorowania jakości i efektów działań, jak i syntetyczny wskaźnik sprawności gmin w tym obszarze, wynik ten oznacza konieczność podjęcia działań w celu stworzenia takiego katalogu wskaźników i procedur go budujących, który będzie efektywny i przyczyni się do poprawy jakości oferty edukacyjnej w regionie. Kluczowe w tym względzie jest oddziaływanie na poprawę potencjału instytucjonalnego tych gmin, głównie kompetencyjnego oraz na wspieranie wymiany dobrych praktyk z gminami, w których taki system monitoringu działa.

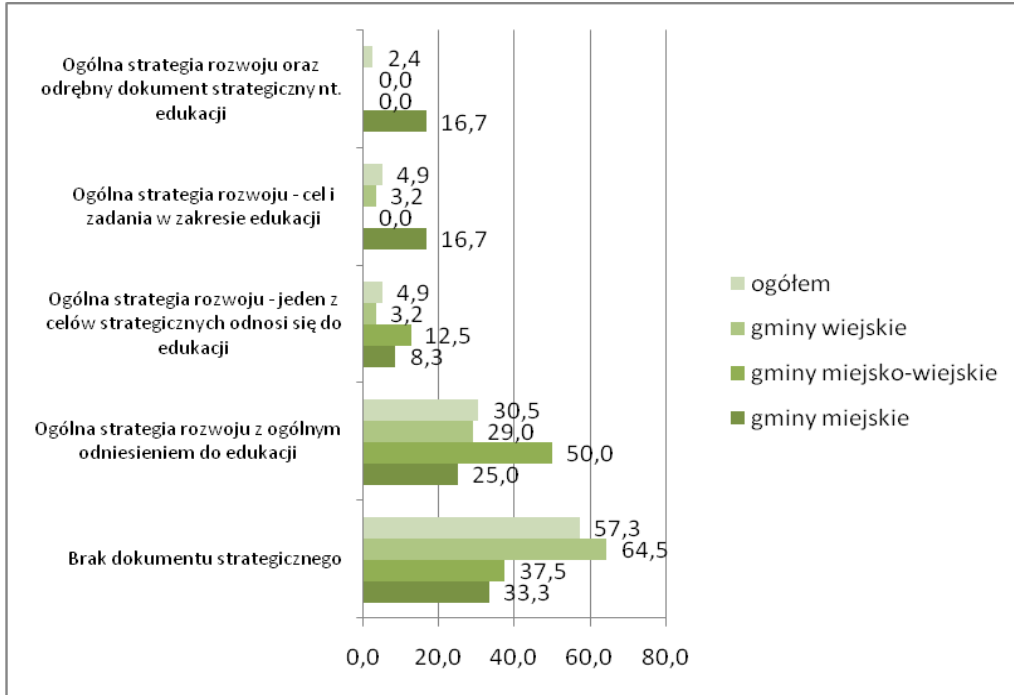
Zarządzanie strategiczne w obszarze edukacji

Analiza w tej części opiera się na kwestiach związanych z dokumentami strategicznymi w zakresie edukacji, które obowiązują w gminach i sposobach ich realizacji, uznając oba aspekty za wyznaczniki myślenia strategicznego w zakresie edukacji na poziomie gminnym (por. np. Hausner, 2008). Przedstawiona powyżej analiza wpływu różnych zagadnień na wartość wskaźnika syntetycznego wskazuje na duże znaczenie sposobu realizacji dokumentów strategicznych, a nie jedynie samego faktu ich istnienia. Formalnie dokument strategiczny w postaci strategii rozwoju gminy w zakresie edukacji nie jest wymagany ani ustawą o systemie oświaty, ani o samorządzie gminnym, która do wyłącznej właściwości

gminy zalicza uchwalanie programów gospodarczych (art. 18, ust.2, pkt. 6), których element mogą stanowić kwestie edukacyjne. Strategiczne podejście może zostać zatem ocenione w całości, ponieważ nie stanowi ono spełniania żadnego obowiązku ustawowego. Istotne jest jednak, aby realizacja działań edukacyjnych na poziomie gminy nie ograniczała się jedynie do edukacji formalnej szczebla podstawowego i gimnazjalnego, ale obejmowała także edukację dorosłych. Przykładem takiego działania mogą być partnerskie projekty z instytucjami szkoleniowymi lub organizacjami pozarządowymi w zakresie podniesienia umiejętności różnych grup ludności gminy, także w kontekście ich integracji społecznej. Przejawem takich działań są np. Uniwersytety Trzeciego Wieku.

Większość ankietowanych gmin (57,3%) nie posiada aktualnego dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące jakości oferty edukacyjnej (patrz rycina 2.3.2). Szczególnie negatywnie w tym aspekcie wypadły gminy wiejskie, spośród których aż 64,5% nie posiadało dokumentu strategicznego odnoszącego się do edukacji, a kolejne 29% posiadało co prawda ogólną strategię rozwoju, w której odniesiono się do zagadnień dotyczących jakości oferty edukacyjnej, ale było to odwołanie bardzo ogólne, bez określenia wskaźników i ich wartości do osiągnięcia. W praktyce takie rozwiązanie uniemożliwia niemalże pomiar skuteczności w tym obszarze. Jedynie pojedyncze gminy wiejskie jako jeden z celów strategicznych wskazały edukację (3,2%) lub wyznaczyły cele i zadania z zakresu edukacji do realizacji w ramach ogólnej strategii rozwoju. Obraz planowania strategicznego w pozostałych typach gmin wygląda lepiej, szczególnie w przypadku gmin miejskich.

Rycina 2.3.2 Zarządzanie strategicznie w zakresie edukacji w %



Źródło: opracowanie własne.

Dość istotna część ankietowanych gmin - 33,3% gmin miejskich i 37,5% gmin miejsko-wiejskich nie posiadało dokumentu strategicznego odnoszącego się do obszaru edukacji (a więc niemalże o połowę mniej niż miało to miejsce w przypadku gmin wiejskich). Ogólne odniesienia do obszaru edukacji zawierały strategie rozwoju 25% gmin miejskich i aż 50% miejsko-wiejskich. W przypadku gmin miejsko-wiejskich pojawiły się przypadki umieszczenia w ogólnej strategii rozwoju gminy działań z zakresu edukacji jako jednego z celów strategicznych. W przypadku gmin miejskich mamy natomiast do czynienia z przypadkami gmin, które w ramach ogólnej strategii rozwoju wyznaczyły cele i zdania do realizacji z zakresu edukacji (16,7%), jak i posiadały odrębny, nieobligatoryjny dokument strategiczny poświęcony edukacji (16,7%). Taki odrębny dokument strategiczny posiadały Łódź i Piotrków Trybunalski. W tym kontekście jako dobra praktyka posłużyć może Polityka Rozwoju Edukacji Miasta Łodzi 2020+, która z jednej strony jest elementem szerszej koncepcji strategicznej rozwoju Łodzi, a z drugiej precyzyjnie definiuje cele i zadania do realizacji w zakresie szeroko pojętej edukacji

w perspektywie przebiegu życia mieszkańców do 2020r., odnosząc się także do kwestii związanych z efektywnym zarządzaniem systemem oświaty na poziomie miasta.

Z punktu widzenia sprawności instytucjonalnej gmin istotniejsze od samego faktu posiadania dokumentu strategicznego odnoszącego się do obszaru edukacji i jego szczegółowości jest sposób realizacji celów i zadań edukacyjnych zawartych w tym dokumencie. Wśród gmin posiadających dokument strategiczny, w którym znajdują się zapisy odnośnie jakości oferty edukacyjnej, niemal połowa nie posiada harmonogramu realizacji. Równocześnie nie zanotowano przypadków, w których żadne z zadań wskazanych w dokumencie strategicznym w odniesieniu do jakości oferty edukacyjnej nie byłoby realizowane. Co jednak zaskakujące, nawet jeśli przyjęto harmonogram realizacji działań, to nie zanotowano (poza dwoma wyjątkami), aby nawet mniej niż połowa zadań realizowana była zgodnie z harmonogramem. Pozytywnym wyjątkiem jest Rzgów oraz Bełchatów (gmina wiejska), w przypadku których ponad połowa zadań realizowana była zgodnie z wytycznymi zawartymi w harmonogramie.

Zarządzanie wiedzą w obszarze edukacji

Kolejnym krokiem w analizie podejścia strategicznego do rozwoju edukacji na poziomie gminy jest opis systemu monitorowania realizacji działań w zakresie edukacji, zarówno w odniesieniu do formalnych procedur i ich realizacji, jak i jego wpływu na udoskonalanie działań na poziomie gminnym w przyszłości. Jak wskazano powyżej, jest to obszar mający największy wpływ na wartość syntetycznego wskaźnika jakości działań gmin w obszarze edukacji. Ma on kluczowe znaczenie także przy ocenie sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na działania edukacyjne, nie tylko w ramach środków wydatkowanych na ustawowe działania gmin w zakresie edukacji, ale także w ramach środków przeznaczonych na projekty edukacyjne realizowane przez gminy (lub w realizacji których gmina była partnerem) z funduszy europejskich. Szczególnie w obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 ściśle monitorowaniu podlegać będzie stopień osiągnięcia założonych celów, od którego uzależniona będzie alokacja środków. Takie podejście ma swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach (por. np. Umowa Partnerstwa) i związane jest

z obecną w dyskursie europejskim polityką opartą na dowodach (ang. *evidence-based policy*), która wyraźnie podkreśla konieczność uzależnienia wysokości alokowanych środków w ramach interwencji publicznej ze środków europejskich od stopnia osiągnięcia zakładanych celów. W tym kontekście szczególną rolę przywiązuje się do jakości działań edukacyjnych wpływających na stopień adaptacji ludności do szybko zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, w tym m.in. do zmniejszenia liczby dzieci i młodzieży przedwcześnie opuszczającej system edukacji (ang. *early school leavers*).

Znaczny odsetek około 85% spośród ankietowanych gmin nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie wspierania jakości oferty edukacyjnej. Nieco pozytywniej w tym wymiarze wypadają gminy miejskie (66,7%), na tle pozostałych typów gmin. Należy zauważyć, że nawet jeżeli zestaw wskaźników służących monitorowaniu istnieje, to z reguły nie ma on wartości docelowych. Pozytywny wyjątek w tym aspekcie stanowią Łódź i Głuchów. Zaledwie 7,3% spośród ankietowanych gmin (tj. 6 gmin) posiada procedury, zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku, z czego 4 to gminy wiejskie, a 2 miejsko-wiejskie. Zaledwie 15,8% (tj. 13 gmin) na podstawie zbieranych danych modyfikuje działania realizowane w kolejnych latach w zakresie podniesienia jakości oferty edukacyjnej (z czego 4 to gminy miejskie 3 miejsko-wiejskie oraz 6 to gminy wiejskie). Niewiele ponad 6% analizowanych gmin (tj. 5 następujących gmin: Bełchatów, Grabica, Konstantynów Łódzki, Poświętne, Rzgów) w ciągu ostatnich 5 lat zleciło wykonanie co najmniej jednej analizy w obszarze edukacji, natomiast w 15,8% (tj. 13 gmin) pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę w obszarze edukacji.

Gminy, które posiadają system monitoringu jakości usług edukacyjnych przyjmując za minimum posiadanie katalogu wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze edukacji, z reguły gromadzą dane pochodzące ze wszystkich jednostek podległych gminie. Oznacza to, że jeżeli gminy mają system monitoringu jakości oferty edukacyjnej, to dotyczy on z reguły już wszystkich podległych jednostek.

W zakresie sposobu prowadzenia działań monitoringowych jakości i efektów działań gmin w obszarze edukacji należy wskazać na kilka kwestii. W zdecydowanej większości przypadków jeśli taki system monitoringu istniał, to dotyczył on najczęściej mierzenia działań prowadzonych przez gminę, zaledwie 6% gmin wskazało na uwzględnienie w systemie monitoringu porównań z innymi gminami (tj. 5 gmin: 1 miejska, 1 miejsko-wiejska, 3 wiejskie), a zaledwie 5% przewidziało (tj. 4 gminy: 1 miejska, 1 miejsko-wiejska i 2 wiejskie) mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców/uczniów. Jednak żadna z gmin nie uwzględniała równocześnie porównań z innymi gminami oraz badania zadowolenia mieszkańców/uczniów.

Współpraca i partnerstwo w obszarze edukacji

Kolejnym elementem sprawności instytucjonalnej gmin, który ma istotne znaczenie z uwagi jego wpływu na wartość wskaźnika syntetycznego jest współpraca i partnerstwo z różnymi interesariuszami na różnych etapach realizacji zadań z zakresu edukacji. W przypadku niniejszej analizy wyodrębniono dwa aspekty. Jeden z nich odnosi się do współpracy przy realizacji zadań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi (w tym kontekście odwołujemy się do zapisów programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) czy sektorem biznesu. Drugi zaś dotyczy uczestnictwa mieszkańców w planowaniu działań w zakresie edukacji na poziomie gminy. Drugi ze wskazanych aspektów ma znaczący wpływ na zróżnicowanie wartości wskaźnika syntetycznego sprawności gmin.

Niezależnie od typu zdecydowana większość gmin (56 gmin – tj. 68,3% ogółu badanych) ustala ofertę edukacyjną samodzielnie, tj. przez pracowników urzędu i instytucji podległych. W zaledwie 21% analizowanych gmin (tj. 17 gminach: 4 miejskich, 1 miejsko-wiejskich 12 wiejskich) z mieszkańcami konsultowane były rozstrzygnięcia w zakresie edukacji zapisane w strategii rozwoju gminy lub innym dokumencie strategicznym. W zaledwie 7,3%

gmin (tj. 6 gminach: 1 miejskiej, 1 miejsko-wiejskiej i 4 wiejskich) katalog działań w sferze edukacji (uwzględniający kształcenie formalne jak i nieformalne)¹¹ na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z organizacjami społecznymi, pozarządowymi (np. spotkania, za pośrednictwem strony internetowej), a jedynie 5 gmin (tj. 6% ogółu gmin) wiejskich konsultowało katalog działań z mieszkańcami. Zaznaczyć należy, że jedynie w Bełchatowie (gmina wiejska) i Ksawerowie katalog działań był jednocześnie konsultowany z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi. W 14,6% gmin (tj. 12 gminach: 3 miejskich, 4 miejsko-wiejskich i 5 wiejskich) przynajmniej kilka działań realizowanych przez gminę w sferze edukacji (uwzględniający kształcenie formalne jak i nieformalne) w poprzednim roku bazowała na inicjatywie organizacji pozarządowych lub mieszkańców, a w Rzgowie ponad połowa zadań realizowana była w ten sposób przez gminę. Warto wspomnieć także, że zaledwie 44,4% (tj. 28 gmin¹²) w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazało zadania z zakresu edukacji do realizacji przez te podmioty - częściej gminy miejskie (50%) i miejsko-wiejskie (57,1%) niż gminy wiejskie (41,3%).

W większości przypadków analizowanych gmin (67,1%) zadania z zakresu edukacji gmina wykonuje samodzielnie, z czego największy odsetek zanotowano w gminach wiejskich – 71% w porównaniu z 50% gmin miejskich oraz 62,5% miejsko-wiejskich. Wynik ten nie jest zaskakujący, biorąc pod uwagę większą dostępność działań organizacji pozarządowych czy instytucji szkoleniowych w miastach, które mają potencjał do prowadzenia działań z zakresu edukacji. Jednak nawet w gminach miejskich w większości współpraca gminy z innymi instytucjami w realizacji zadań z zakresu edukacji dotyczy głównie organizacji pozarządowych, natomiast współpraca z sektorem prywatnym marginalnie występuje wyłącznie w gminach miejskich lub miejsko-wiejskich.

¹¹ Oferta kształcenia formalnego i nieformalnego obejmuje działania realizowanych na rzecz dzieci i młodzieży podlegających powszechnemu obowiązkowi szkolnemu, jak również osób dorosłych (np. w formie kursów, podnoszenia kwalifikacji czy uniwersytetów trzeciego wieku).

¹² Na to pytanie w ankiecie odpowiedziały 63 gminy.

W przypadku edukacji przedszkolnej należy wskazać, że w 26,8% analizowanych gmin przynajmniej 20% dostępnych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie gminy tworzone jest przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe) – co dotyczy 50% gmin miejsko-wiejskich i miejskich oraz 19,4% gmin wiejskich. Jedynie w przypadku 6 gmin (1 miejskiej oraz 5 wiejskich) ponad połowa dostępnych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie gminy tworzona jest przez podmioty zewnętrzne. Analizując uchwyconą tendencję należy wziąć pod uwagę, że w przypadku małych gmin wiejskich jedno przedszkole prowadzone na terenie gminy oznaczać może już ponad 50% pokrycie zapotrzebowania na usługi przedszkolne. Generalnie niższa w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich i miejskich skala współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie zapewnienia usług edukacyjnych znajduje dodatkowo potwierdzenie w fakcie, że to z reguły w gminach wiejskich dostępne są jedynie przedszkola prowadzone tylko przez gminę (92%). W kontekście uzyskanych wyników należy zauważyć, że dla pokrycia zapotrzebowania w małych gminach na usługi przedszkolne mogą wystarczyć zasoby gminne. Zatem oferta przedszkolna ze strony podmiotów zewnętrznych będzie w takim przypadku nieracjonalna, szczególnie biorąc dodatkowo pod uwagę różnicę w kosztach pomiędzy placówkami publicznymi, a prywatnymi.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz w przypadku szkół współpraca z podmiotami zewnętrznymi ma marginalne znaczenie.

Podsumowując, gminy w większości wykonują zadania z zakresu edukacji samodzielnie. Natomiast współpraca z organizacjami zewnętrznymi podejmowana jest najrzadziej w gminach wiejskich w porównaniu z pozostałymi typami gmin. Wynikać to może zarówno z mniejszej skłonności do współpracy z organizacjami pozarządowymi gmin wiejskich oraz z faktu, że zapotrzebowanie na usługi edukacyjne szkoły podstawowej i gimnazjalnej w całości pokrywane może być przez placówki prowadzone przez gminę. Sytuacja taka może być również dyktowana mniejszą dostępnością działań organizacji pozarządowych na terenach wiejskich.

Zarządzanie kadrami w obszarze edukacji

Uzupełnieniem rozkładu cech, które w największym stopniu wpływają na zmienność syntetycznego wskaźnika sprawności jest analiza zasobów gmin w wymiarze finansowym i kadrowym. Odpowiednio wykwalifikowane kadry są rozpatrywane jako czynnik sprzyjający sprawności instytucjonalnej gmin, z tego względu także i w tym badaniu zostały wzięte pod uwagę. Analiza w tym wymiarze została podzielona na dwie części. Pierwsza dotyczy kadr zatrudnionych w urzędzie gminy, którym przydzielone zostały zadania związane z edukacją. W drugiej części analizie poddano strukturę zatrudnienia (według stopni awansu zawodowego) nauczycieli w szkołach podstawowych i gimnazjalnych, dla których organem założycielskim jest gmina.

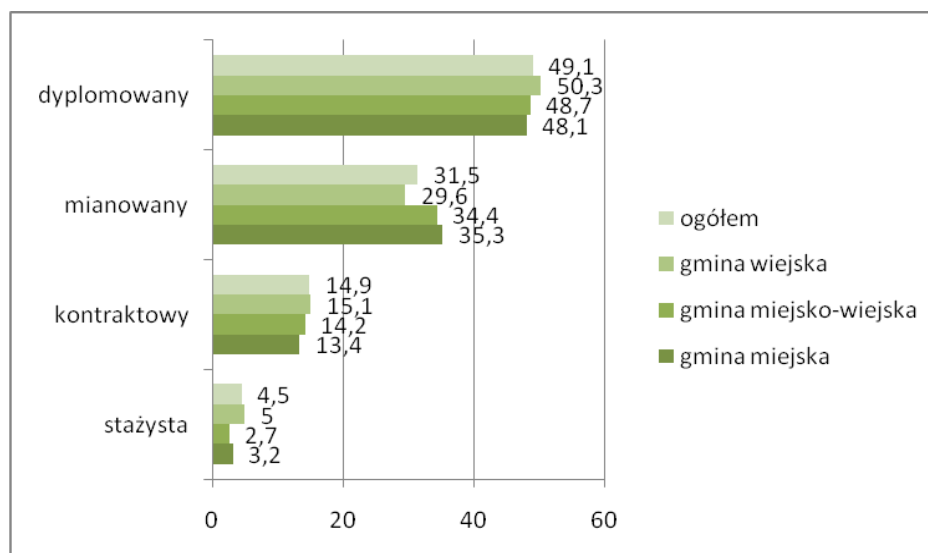
W niemal 1/3 analizowanych gmin co najmniej połowa zatrudnionych w urzędzie i wypełniających zadania związane ze sferą edukacji osób posiada wykształcenie wyższe kierunkowe, a w zaledwie 5 (2 miejskich, 1 miejsko-wiejskich, 2 wiejskich) część osób ukończyła podyplomowe studia kierunkowe. Podnoszenie kwalifikacji odbywa się głównie poprzez szkolenia i kursy, w których w 2014r. uczestniczyli pracownicy 56,8% analizowanych gmin (63,6% miejskich, 75% miejsko-wiejskich oraz 53,2% wiejskich). Wynik ten może wiązać się z mniejszym dostępem do różnych form zawodowego doksztalcania na obszarach wiejskich. Trend ten ma charakter ogólnopolski (Czapiński, Panek, 2011-2013).

Struktura zatrudnienia nauczycieli według stopni awansu zawodowego, zarówno w szkołach podstawowych i gimnazjalnych nie różnicuje zasadniczo badanych gmin według typów (ryciny 2.3.3 i 2.3.4). Jak wspomniano w początkowej części tego rozdziału wpływ gminy na politykę kadrową szkół jest pośredni, więc można założyć, że również nie ma bezpośredniej zależności między sprawnością instytucjonalną gminy a jakością zasobów kadrowych w sektorze edukacji szkolnej. Cecha ta jednak niewątpliwie powinna być brana pod uwagę w ocenie jakości oferty edukacyjnej gminy i z tego względu została uwzględniona w analizie.

Udział nauczycieli dyplomowanych (najwyższej kategorii awansu zawodowego nie licząc profesora oświaty) w ogólnej liczbie nauczycieli jest najwyższy i oscyluje wokół 50%, przy czym dla szkół gimnazjalnych jest nieznacznie wyższy niż dla podstawowych. Udział nauczycieli

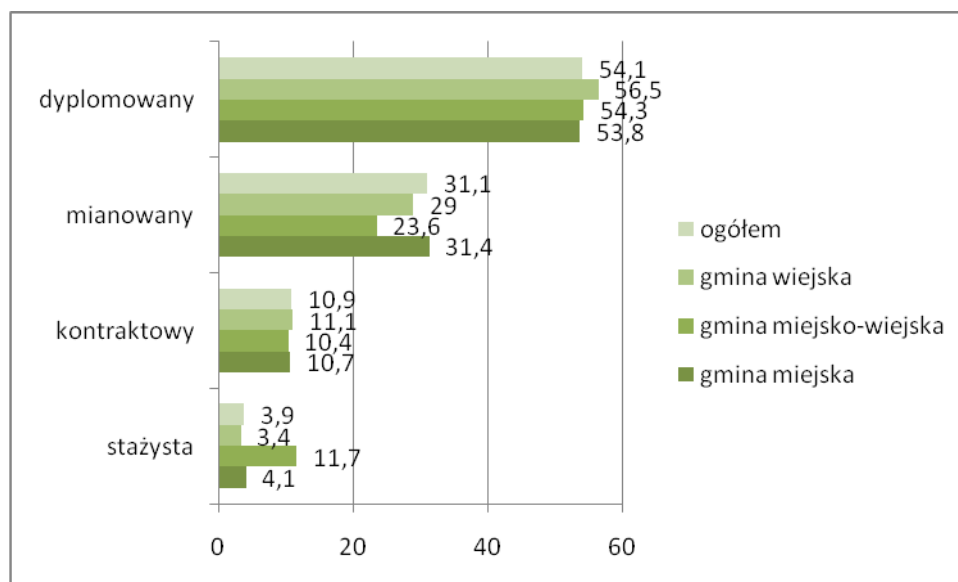
mianowanych waha się w obu kategoriach szkół od 23,6% do ponad 35%, a nauczycieli kontraktowych od około 10 do 15%. Najmniejszy jest udział nauczycieli stażystów, który z reguły nie przekracza 5%, za wyjątkiem szkół gimnazjalnych w gminach miejsko-wiejskich. Pod względem ilościowym strukturę nauczycieli według kategorii awansu zawodowego można ocenić pozytywnie, należy jednak podkreślić, że ciągłe podnoszenie kompetencji i doksztalcanie nauczycieli w sferze edukacji ze względu na proces kształcenia młodych pokoleń ma kluczowe znaczenie.

Rycina 2.3.3 Udział nauczycieli według kategorii awansu zawodowego w szkołach podstawowych w podziale na typy gmin w % (N=79)



Źródło: opracowanie własne.

Rycina 2.3.4 Udział nauczycieli według kategorii awansu zawodowego w szkołach gimnazjalnych w podziale na typy gmin w % (N=73)



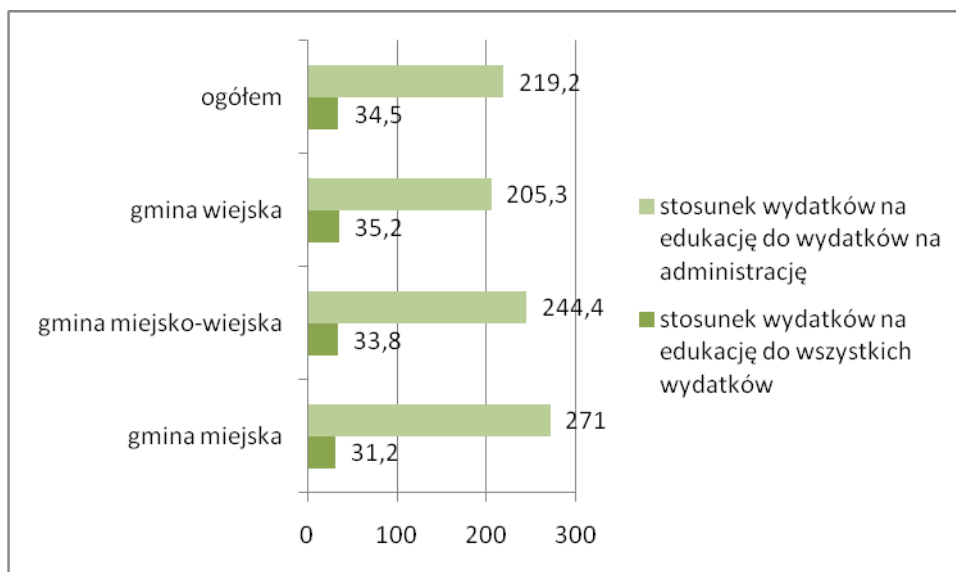
Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie finansami w obszarze edukacji

Wysokość zasobów finansowych pozostających w dyspozycji gminy to kluczowa kwestia, gdyż warunkuje w wielu wypadkach możliwość realizacji zadań w każdej sferze, co ma szczególne znaczenie dla działań, których wykonywanie nie stanowi obowiązku ustawowego. Analiza w niniejszym wymiarze została przeprowadzona w perspektywie lat 2011-2014 w dwóch ujęciach. Pierwsze dotyczy stosunku wydatków na edukację do innych wydatków gminy, tj. udziału wydatków na dział 801 „oświata i wychowanie” oraz rozdziału 85401 „światlice szkolne” i rozdziału 85446 „doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” we wszystkich wydatkach gminy oraz stosunku wydatków na dział 801 „oświata i wychowanie” oraz rozdziału 85401 „światlice szkolne” i rozdziału 85446 „doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” do wydatków na dział 750 „administracja publiczna”. Drugie ujęcie dotyczy wykorzystywanych źródeł finansowania zadań związanych z edukacją.

Udział wydatków na edukację do ogółu wydatków gminy jest zbliżony we wszystkich typach gmin i wynosi około 1/3 wysokości budżetu – nieznacznie więcej w gminach wiejskich (około 35,2%) w porównaniu do gmin miejskich (31,2%). Jednak różnica ta nie jest istotna statystycznie. Większe i istotne zróżnicowanie zanotowano w przypadku stosunku wydatków na edukację do wydatków na administrację publiczną - gminy miejskie wskazały na największy stosunek (271%), w przypadku gmin wiejskich wyniósł on 205,3%, a gmin miejsko-wiejskich – 244,4%. Przyczyn takiego stanu może być wiele. Interpretując uzyskany wynik można domniemywać, że może on być powiązany z większą gęstością zaludnienia na obszarach miejskich i będącą tego wynikiem większą liczbą dzieci i młodzieży w wieku szkolnym.

Rycina 2.3.5 Stosunek wydatków na edukację do innych kategorii wydatków według typów gmin w latach 2011-2014 w % (N=81)

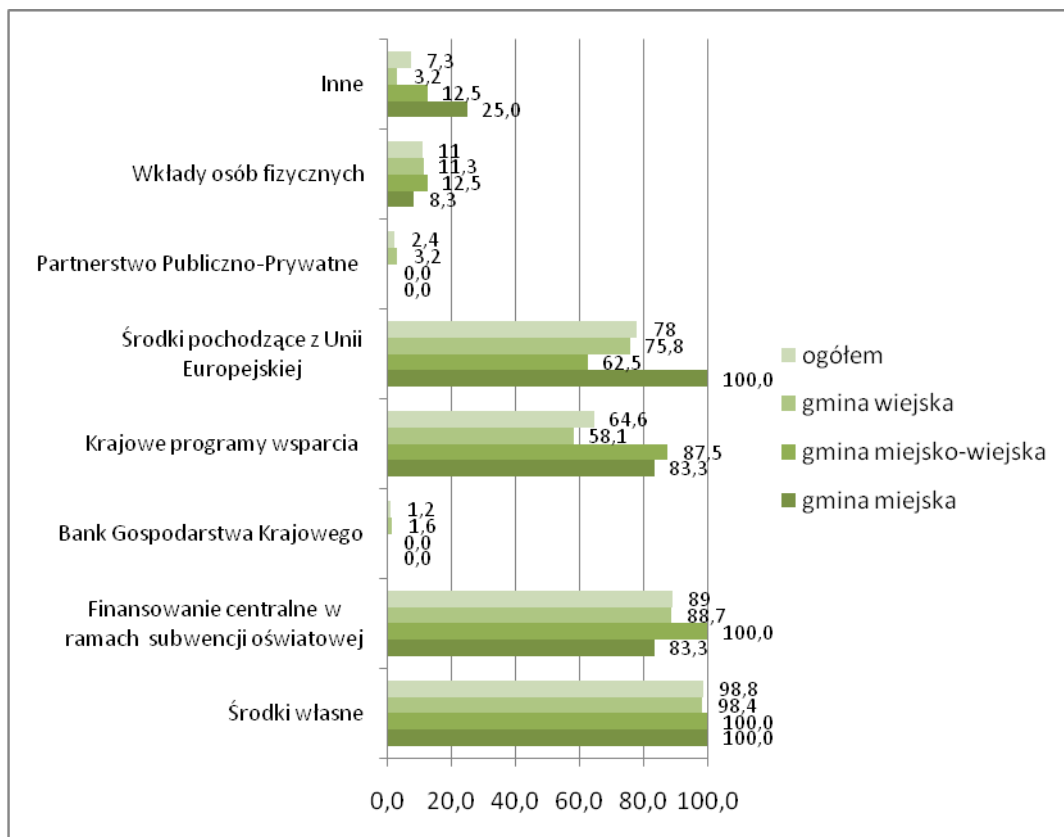


Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia sprawności instytucjonalnej gmin znaczenie ma wykorzystywanie źródeł innych niż środki własne gmin czy środki pochodzące z subwencji oświatowej, z których niemal wszystkie gminy korzystają (rycina 2.3.6). Należy wskazać na wykorzystanie w mniejszym zakresie środków pochodzących z programów krajowych (np. ministerialnych) przez ankietowane gminy wiejskie. W przypadku środków europejskich gminy wiejsko-

miejskie wyróżniają się negatywnie. Może to świadczyć o mniejszym potencjale gmin wiejsko-miejskich w pozyskiwaniu zewnętrznego finansowania zadań związanych z edukacją. Co istotne, w przypadku gmin wiejskich aż 11,3% gmin otrzymywało środki od osób prywatnych, co może świadczyć o niedoborach w finansowaniu edukacji w tym typie gmin. Niewielkie znaczenie ze względu na źródło finansowania działań edukacyjnych mają inne formy pozyskiwania środków w różnych typach gmin. W tym kontekście znaczenie ma wykorzystanie środków przeznaczonych na edukację z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, szczególnie w ramach projektów partnerskich z organizacjami pozarządowymi, których wagę podkreślano już we wcześniej formułowanych wnioskach.

Rycina 2.3.6 Źródła finansowania działań edukacyjnych według typów gmin (N=82)

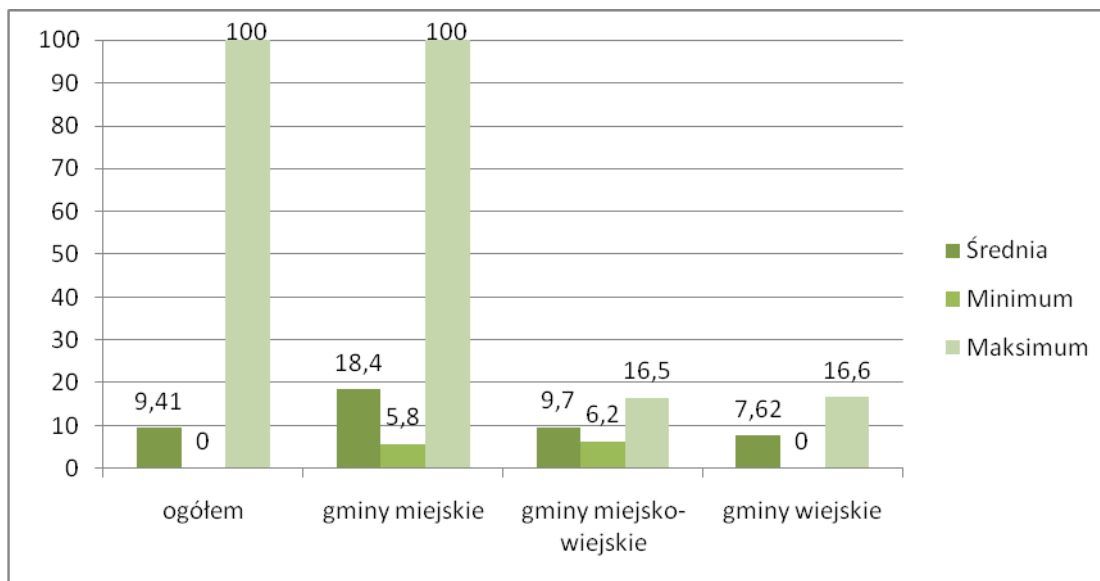


Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze edukacji

Średnia wartość wskaźnika (który został wyskalowany od 0 - najniższa zanotowana wartość do 100 – najwyższa zanotowana wartość) dla wszystkich gmin wyniosła 9,41. Wartości zanotowane dla gmin miejskich różnią się istotnie od pozostałych typów (rycina 2.3.7), głównie za sprawą Łodzi, która uzyskała najlepszy wynik znacznie odbiegający w kategoriach bezwzględnych od pozostałych wyników (wartość 100). Sytuacji tej dowodzi fakt, że wartość drugiej gminy w rankingu gmin miejskich – Skierniewic wyniosła 23,34. Generalnie gminy miejskie są pod względem wskaźnika aktywności w obszarze edukacji bardzo zróżnicowane. Sytuacja Łodzi jako stolicy regionu jest odmienna od pozostałych gmin. Boryka się ona z głębokimi problemami demograficznymi związanymi z depopulacją, co organicznie liczbę dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, z drugiej zaś strony jest też widoczna niezmierna aktywność w zakresie realizacji działań/projektów dotyczących edukacji, szczególnie tych dofinansowanych z UE. Ponadto, wyraźnie wyróżnia się wyraźnie w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie edukacji. Wynika to zapewne z faktu posiadania przez Łódź kompetencji instytucjonalnych do współpracy, ale także z największego potencjału organizacji pozarządowych, z którymi miasto może różnego typu zadania podejmować. Wśród gmin miejsko-wiejskich największą wartość wskaźnika aktywności zanotowały Rzgów (16,55) i Aleksandrów Łódzki (15,91), a wśród gmin wiejskich Zapolice (16,44) i Dłutów (15,55).

Rycina 2.3.7 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze edukacji według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Na wartość wskaźnika aktywności gmin w obszarze edukacji największy wpływ miały zmienne dotyczące ilości uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do Internetu w szkołach podstawowych (11% wyjaśnionej wariancji), szkołach gimnazjalnych (10,9% wyjaśnionej wariancji)¹³ oraz zmienne pozyskane z ankiety odnoszące się do liczby projektów/działań oraz ich uczestników z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia wspieranych/współfinansowanych/finansowanych przez gminę i jej jednostki (odpowiednio 10,7% i 10,5% wyjaśnionej wariancji). Należy podkreślić także, że wpływ różnych zmiennych użytych do wyznaczenia wskaźnika aktywności (wskazanych w aneksie w punkcie 6.4) na jego wartość był stosunkowo zrównoważony.

Odnosząc się do rozkładu zmiennych, które w największym stopniu determinują wartość wskaźnika aktywności gmin w obszarze edukacji należy wskazać na kilka kwestii, które służą zobrazowaniu przytoczonych powyżej tendencji. Średnia liczba uczniów przypadająca na jeden komputer z dostępem do Internetu w szkołach podstawowych (dane za 2012r.) jest silnie determinowana nie tylko przez sprawność gmin w obszarze edukacji, lecz także przez

¹³ Zmienne te pozyskane z Bazy Danych Lokalnych GUS.

liczbę dzieci w wieku szkolnym. Średnia wartość tego wskaźnika dla analizowanych gmin wyniosła 115,8. Gminy miejskie (szczególnie największe miasta) charakteryzują się bardzo wysoką wartością tego wskaźnika (416,4) w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich (119) oraz wiejskich (57,2). Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku średniej liczby uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do Internetu w szkołach gimnazjalnych (dane za 2012r.), która dla wszystkich typów gmin wyniosła 67,4. Gminy miejskie osiągnęły średnią wartość tego wskaźnika na poziomie 275,6 w porównaniu z wartością 74 dla gmin miejsko-wiejskich oraz – 26,2 dla gmin wiejskich. Na podkreślenie zasługuje większa dostępność komputerów z połączeniem do Internetu w przypadku szkół gimnazjalnych w porównaniu ze szkołami podstawowymi. W przypadku drugiej kategorii zmiennych, które w największym stopniu kształtują wartość wskaźnika aktywności, tj. liczby projektów/działań i ich uczestników z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia wspieranych, współfinansowanych lub finansowanych przez gminę i jej jednostki - należy wskazać na zdecydowaną przewagę gmin miejskich w tym względzie. Średnia liczba projektów czy działań dla wszystkich typów gmin wynosi 2,8, a średnia liczba uczestników 272. Rozkład według typów gmin wskazuje, że działania wspierające edukację na różnych etapach życia koncentrują się w gminach miejskich, gdzie średnio realizowano 16 projektów (dane za 2014 r.), w których uczestniczyło średnio 1530 uczestników w porównaniu z 0,1 projektu (60 uczestników) dla gmin miejsko-wiejskich i 0,7 dla gmin wiejskich (56 uczestników).

Warto także podkreślić, że syntetyczny wskaźnik sprawności gmin oraz wskaźnik jej aktywności korelują ze sobą w analizowanym obszarze tematycznym (współczynnik korelacji – 0,451).

Reasumując, należy podkreślić duże zróżnicowanie wartości wskaźników aktywności wśród gmin miejskich – głównie za sprawą Łodzi. Wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich aktywność w tym obszarze mierzona wskaźnikiem aktywności jest zbliżona, co świadczyć może o zbliżonym potencjale obu typów gmin w tym obszarze tematycznym.

Rekomendacje w obszarze edukacji

Podsumowując rozważania w zakresie sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze edukacji, należy wskazać na duże ich zróżnicowanie, zarówno pomiędzy analizowanymi typami gmin, jak i wewnątrz poszczególnych kategorii. Wspieranie gmin w rozwoju ich potencjału do realizacji zadań z zakresu edukacji powinno być skierowane w szczególności do tych gmin, które przejawiają deficyty w zakresie edukacji.

Podstawowa rekomendacja płynąca z tej części rozważań dotyczy wsparcia gmin w zakresie tworzenia zasad partnerskiej współpracy pomiędzy gminą a organizacjami pozarządowymi w sferze edukacji, szczególnie edukacji nieformalnej, która nie jest objęta ustawą o systemie oświaty. Z jednej strony gminy powinny wspierać działające na swoim terenie organizacje pozarządowe, aby mogły one podejmować działania w tym obszarze. Jest to szczególnie ważne biorąc pod uwagę, że przedsięwzięcia z zakresu edukacji nieformalnej są często elementem szerszych programów integracji społecznej. Z drugiej zaś, pomoc powinna być nakierowana na wsparcie środowisk lokalnych w zakresie zawiązywania partnerstw pomiędzy gminą lub/i jej jednostkami podległymi a organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorcami w celu tworzenia kompleksowych projektów edukacyjnych, które również mogłyby być finansowane ze środków europejskich. Zakres przedmiotowy takich partnerstw zwykle wykracza poza jedną sferę, a mechanizm ich tworzenia może być wykorzystany w ramach wspierania współpracy gmin z innymi organizacjami zewnętrznymi w wielu obszarach. Podstawą tworzenia partnerstw są działania animacyjne, zmierzające do łączenia stron w celu podjęcia współpracy i wspieranie tego procesu na różnych etapach. Tego typu usługi powinni realizować doświadczeni animatorzy instytucjonalni, którzy mogliby być finansowani w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Aktorzy we wskazanych partnerstwach mogliby z czasem generować wysokiej jakości projekty, które powinny znaleźć źródło w finansowaniu ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Dotyczy to szczególnie tych gmin, które wykazują deficyty w zakresie partnerskiej realizacji działań w sferze edukacji. Działania te powinny być w pierwszej kolejności realizowane w gminach wykazujących mniejszy potencjał instytucjonalny. Rozwiązaniem jest także nadanie tym gminom lub partnerstwom przez nie zawiązywanym preferencji w zakresie ubiegania się o dofinansowanie

projektów w obszarze edukacji, które mogą w sposób efektywny zwiększyć jakość ich działań (w tym w szczególności w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa łódzkiego na lata 2014-2020).

Należy wskazać na ogromne znaczenie strategicznego podejścia do realizacji działań służących sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze edukacji. Istotnym jest system doskonalenia działań, którego podstawowy element stanowi system monitorowania. Jednym z rozwiązań jest opracowanie modelowego systemu wskaźników i procedur służących mierzeniu efektów i jakości działań w różnych obszarach, w tym w szczególności edukacji, a także wsparcie najsłabszych gmin w ich wdrożeniu. Takie działania powinny znaleźć się w katalogu możliwych do dofinansowania projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa łódzkiego na lata 2014-2020. Promocja dobrych praktyk w tym względzie ma także swoje uzasadnienie.

2.4 JAKOŚĆ OFERTY KULTURALNEJ

Obcowanie z kulturą mieści się w ramach zbiorowych potrzeb wspólnoty, których zaspokajanie należy do zadań własnych gminy. Wątpliwości w tym zakresie nie pozostawia ustawa o samorządzie gminnym, w której wskazano (art. 7), iż zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy m.in. „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Na obowiązki gminy w zakresie kultury wskazuje również wprost ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w której zaznacza się (art. 1), że JST sprawują mecenat nad działalnością kulturalną polegającą na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Zaś art. 9 wskazuje, że JST organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury.

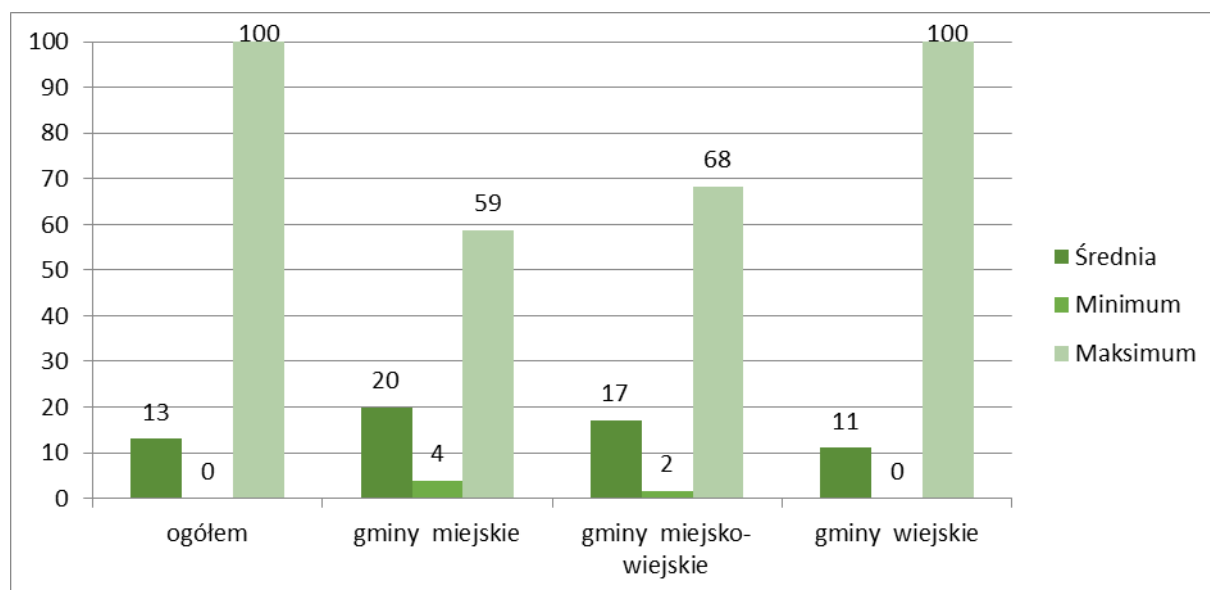
Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze kultury

Obszar kultury jest, poza transportem i komunikacją publiczną, najbardziej zróżnicowanym spośród 10 badanych obszarów pod względem sprawności funkcjonowania

samorządów badanych gmin województwa łódzkiego. Równocześnie jest to jeden z trzech najłabszych obszarów pod względem średniej oceny sprawności instytucjonalnej obok transportu i komunikacji publicznej oraz sportu i rekreacji. Średnio gminy uzyskały 3,16 na 100 możliwych (średnia dla wszystkich obszarów tematycznych to 4,7). Na potrzeby porównania gmin i typów gmin między sobą warto posłużyć się wskaźnikiem syntetycznym, w którym najwyżej oceniona gmina w obszarze kultury otrzymała 100, a najniżej oceniona 0. Na tak skonstruowanej skali maksymalną ocenę 100 sprawności funkcjonowania w obszarze kultury otrzymała gmina wiejska Ksawerów. Jednak średnio najlepiej wypadły gminy miejskie – 20 (rycina 2.4.1). Gminy miejsko-wiejskie osiągnęły przeciętnie 17, a wiejskie 11. Najwyżej wśród badanych gmin miejskich uplasował się Zgierz (58,75), a miejsko-wiejskich Aleksandrów Łódzki (68,28). W sumie wartości powyżej średniej osiągnęło 25% gmin, które odpowiedziały na ankietę, w tym 42% gmin miejskich, 33% miejsko-wiejskich i 19% wiejskich.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika syntetycznego miały pytania dotyczące systemu monitoringu, sposobu prowadzenia działań monitoringowych - tego czy obejmują jedynie działania gminy, czy również porównania z innymi gminami i zadowolenie mieszkańców (30% wyjaśnianej wariancji) oraz tego czy poza działaniami urzędu gminy system monitoringu obejmuje również dane dotyczące jednostek podległych i instytucji niezależnych od samorządu (26% wyjaśnianej wariancji). Wśród pozostałych dwóch pytań, dla których % wyjaśnianej wariancji wynosi ponad 10, jedno także dotyczy monitoringu – procedur gromadzenia danych, wartości docelowych wskaźników i opierania decyzji na dowodach (14,9% wyjaśnianej wariancji), a drugie odnosi się do standardów świadczenia usług (13% wyjaśnianej wariancji).

Rycina 2.4.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze kultury według typów gmin



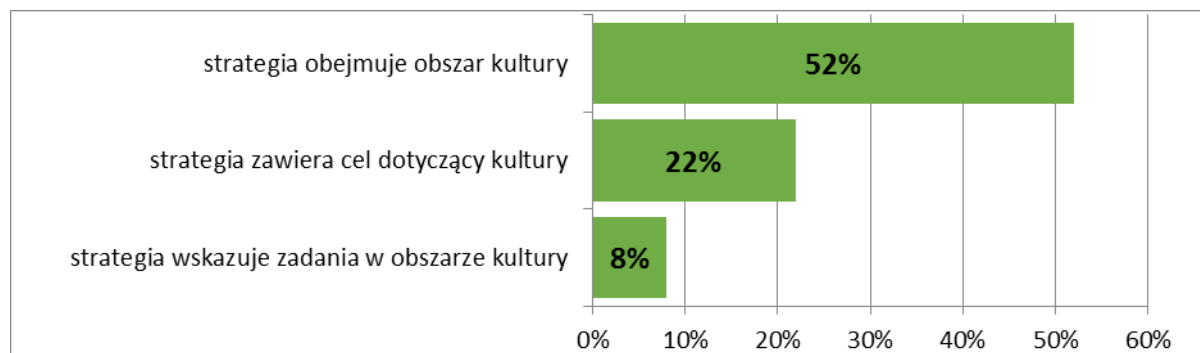
Źródło opracowanie własne

Zarządzanie strategiczne w obszarze kultury

Prawie połowa ankietowanych gmin (48%) nie posiada aktualnego dokumentu strategicznego, który zawiera rozstrzygnięcia dotyczące obszaru kultury. Pozostałe gminy dokument taki posiadają, ale w mniej, niż co czwartym przypadku zamierzenia dotyczące kultury przybrały formę celu strategicznego. Warto zauważyć, że odniesienie do kultury w strategii może mieć różnorodny charakter, specyficzny także ze względu na typ gminy. W przypadku gmin wiejskich zauważyć można, na przykładzie gminy Bolimów, że choć odniesienie do kultury pojawia się w celu strategicznym, to stanowi ona element szerszego zakresu w ramach którego koncentruje się na lokalnej tradycji, zagospodarowaniu przestrzeni, rekreacji, sporcie, agroturystyce¹⁴. Jeszcze rzadziej (8%) w dokumencie strategicznym wskazywane są konkretne zadania w obszarze kultury. Jedynie dwie gminy (Łódź i Brójce) posiadają odrębny dokument strategiczny poświęcony wprost zagadnieniom kultury.

¹⁴ Strategia Rozwoju Gminy Bolimów na lata 2014 – 2022, http://bolimow.bipst.pl/get_file.php?id=7033&save=1 dostęp: 13 maja 2015.

Rycina 2.4.2 Ujęcie zagadnień kultury w gminnych strategiach



Źródło opracowanie własne

Zarządzanie wiedzą w obszarze kultury

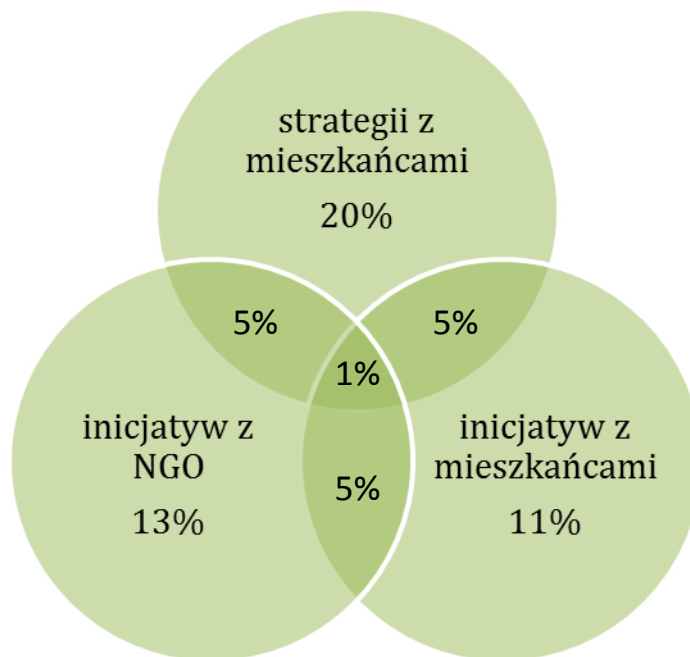
Jedynie 5% gmin deklaruje, że posiada system monitoringu jakości i efektów działań w zakresie kultury. Można wysnuć wniosek, iż jest to obszar, który w ocenie respondentów nie wymaga monitorowania. Jednak wątpliwości takie rozwiewa porównanie z innymi obszarami tematycznymi objętymi badaniem, w których średnio posiadanie systemu monitoringu deklaruje 6% gmin. Zatem brak świadomości potrzeby monitorowania podejmowanych działań nie jest charakterystyczny tylko dla obszaru kultury, ale stanowi ogólną cechę badanych samorządów województwa łódzkiego. Z tej już nielicznej grupy posiadaczy systemu monitoringu nie wszystkie gminy określiły wartości docelowe wskaźników oraz zbierają regularnie dane o ich realizacji. Te nieliczne wyjątki to Bełchatów (gmina wiejska) i Łódź. W przypadku Łodzi fakt posiadania systemu monitorowania działań towarzyszy pozytywnemu zjawisku jakim jest dokument strategiczny poświęcony konkretnie obszarowi kultury. Nie możemy doszukiwać się tu jednak żadnej prawidłowości, bowiem gmina wiejska Bełchatów choć deklaruje monitorowanie działań, to w strategii nie zawarła nawet celu nastawionego na kulturę. Przy tak niewielkim zainteresowaniu gromadzeniem i analizą danych dotyczących prowadzonych działań nie dziwi, że również inne niż monitoring źródła wiedzy nie są w powszechnym użyciu. Tylko dwie z badanych gmin (Zgierz-gmina miejska i Ksawerów) zleciły w ciągu ostatnich 5 lat wykonanie analizy w obszarze kultury, a kolejne dwie (Łódź i Krzyżanów) podjęły się wykonania takiej analizy samodzielnie. Dodatkowo cztery gminy

(Aleksandrów Łódzki, Bełchatów - gmina wiejska, Krzyżanów i Ksawerów) deklarują, że co najmniej raz do roku mierzą zadowolenie mieszkańców z prowadzonych działań.

Współpraca i partnerstwo w obszarze kultury

Prawie 2/3 gmin (83% miejskich, 67% miejsko-wiejskich i 60% wiejskich) stara się uwzględnić opinię i potrzeby interesariuszy (mieszkańców i/lub organizacji pozarządowych) przygotowując ofertę kulturalną. Podstawowym przejawem powyższego jest konsultowanie zapisów strategii (20%). Nieco rzadziej konsultowany z mieszkańcami (11%) lub organizacjami pozarządowymi (13%) jest katalog konkretnych inicjatyw kulturalnych na dany rok. Po 5% gmin podejmuje dwa z trzech wskazanych działań, a jedna gmina (Aleksandrów Łódzki) wszystkie trzy. Ponadto prawie połowa ankietowanych gmin deklaruje, że przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku zrealizowano na podstawie inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców. W 6% przypadków (Andrespol, Radomsko – gmina miejska, Rawa Mazowiecka – gmina wiejska, Widawa, Białaczów) dotyczyło to ponad połowy wydarzeń.

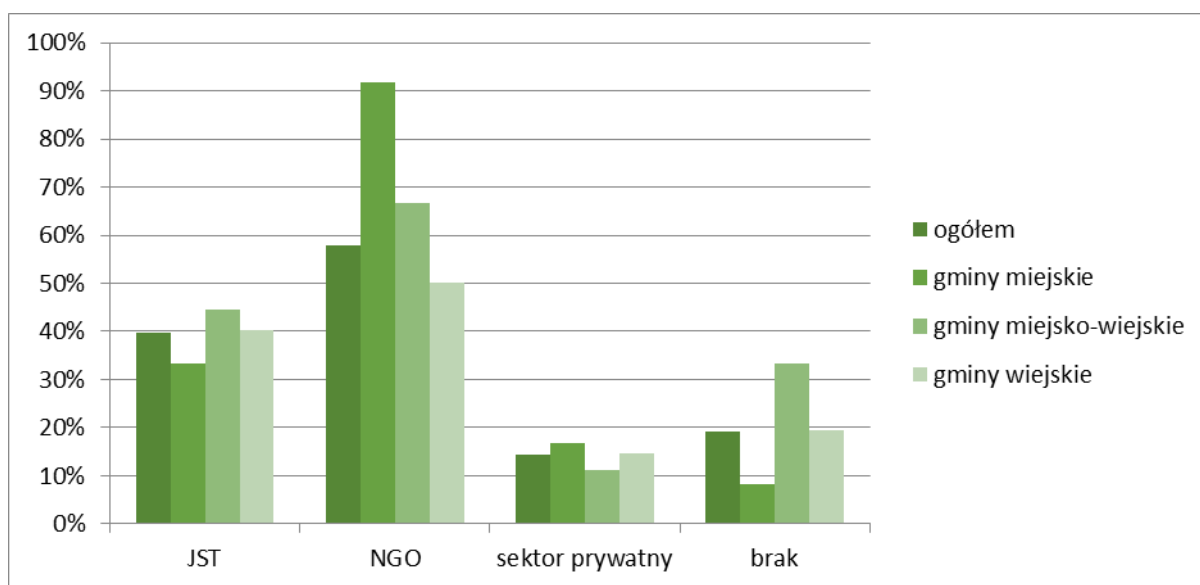
Rycina 2.4.3 Konsultowanie oferty kulturalnej przygotowywanej przez gminy



Źródło opracowanie własne.

Relatywnie dobrze prezentującym się wymiarem oceny jest również współpraca gmin z innymi podmiotami podczas realizacji inicjatyw kulturalnych. Jedynie 1/5 gmin w ogóle takiej współpracy nie nawiązuje (w tym 33% gmin miejsko-wiejskich). Najczęściej – w prawie 2/3 przypadków (i 92% gmin miejskich) praktykowana jest współpraca z organizacjami pozarządowymi. 40% gmin deklaruje również współpracę z innymi JST, a 14% z podmiotami sektorami prywatnego.

Rycina 2.4.4 Współpraca gmin przy realizacji inicjatyw kulturalnych



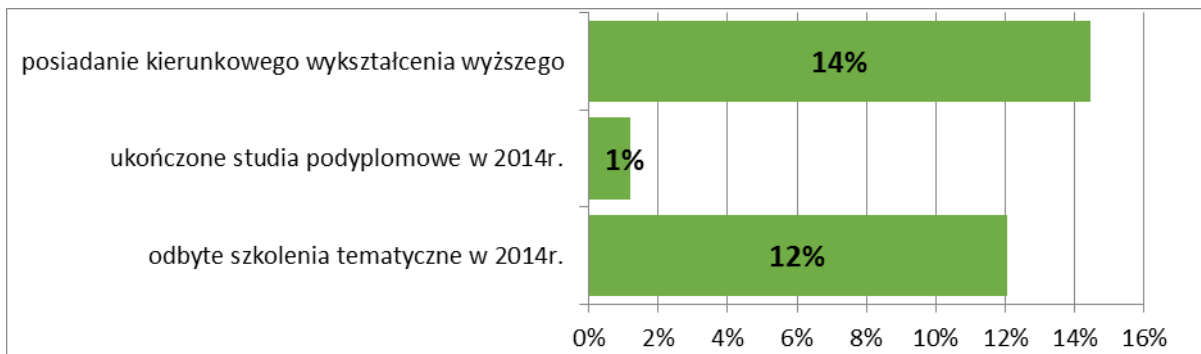
Źródło opracowanie własne.

Zarządzanie kadrami, finansami w obszarze kultury

W ¼ gmin problemem jest brak kadr posiadających i rozwijających kompetencje w zakresie zarządzania kulturą. Pracownicy jedynie 12% urzędów gmin uczestniczyli w 2014 r. w szkoleniach, a tylko w jednym przypadku zadeklarowano ukończenie kierunkowych studiów podyplomowych (Ksawerów). W 14% urzędów gmin można znaleźć osoby posiadające kierunkowe wykształcenie wyższe (np. zarządzanie kulturą i mediami, ochrona dóbr kultury, regionalistyka kulturowa, kulturoznawstwo). Najwięcej przypadków uczestnictwa w szkoleniach deklarują gminy miejskie (33%), zaś najwięcej osób z kierunkowym

wykształceniem wyższym gminy miejsko-wiejskie (33%). Wspomniana już gmina Ksawerów wyróżnia się tym, iż jej pracownicy spełniają wszystkie 3 kryteria oceny przygotowania kadr do zarządzania kulturą, tzn. uczestniczyli w szkoleniach, ukończyli studia podyplomowe i posiadają kierunkowe wykształcenie¹⁵.

Rycina 2.4.5 Przygotowanie kadr do zarządzania obszarem kultury

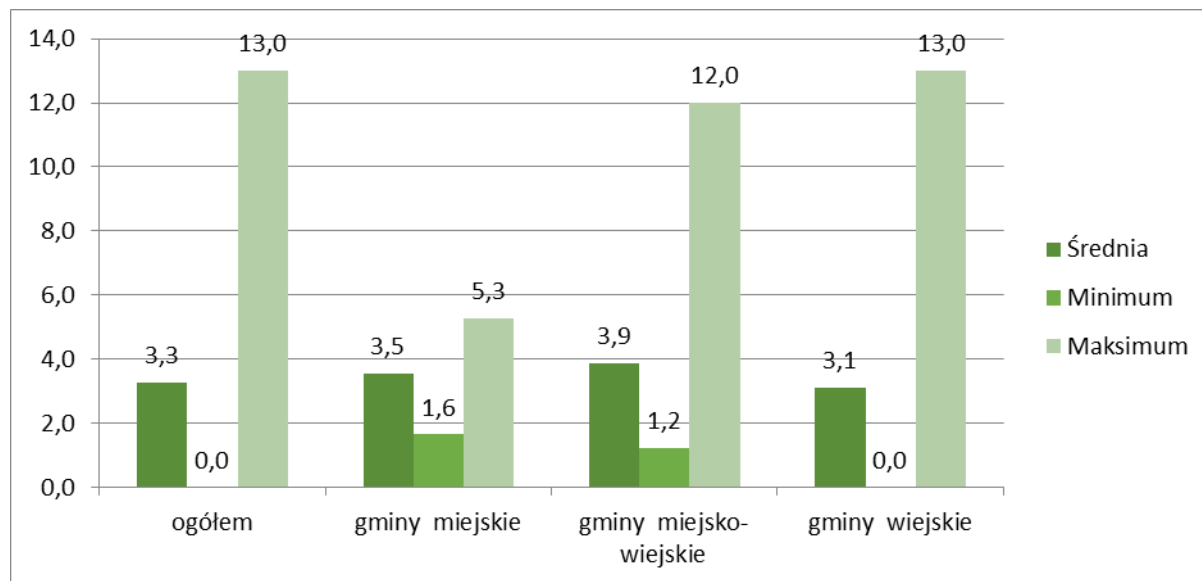


Źródło opracowanie własne.

Deklarowany udział wydatków na kulturę (dział 921 „kultura i dziedzictwo narodowe”) w ogóle wydatków budżetowych w latach 2011-2014 waha się od 0% do 13%, przy średniej wynoszącej 3,26% i medianie równej 3,0%. „Dolne” 25% gmin wydaje na kulturę poniżej 2% budżetu, a „górne” ponad 4%¹⁶. Nie daje się zauważyć znacznego zróżnicowania ze względu na typ gminy. Średni udział dla gmin miejskich wynosi 3,53, miejsko-wiejskich – 3,88, a wiejskich – 3,12. Jedenaście gmin deklaruje wydatki na kulturę powyżej 5% budżetu w ostatnich pięciu latach, a cztery gminy powyżej 7%. Są to trzy gminy wiejskie (Bełchatów, Ksawerów, Białaczów – najwięcej, 13%) i jedna miejsko-wiejska (Drzewica).

¹⁵ Zgodnie ze szczegółową treścią pytania ankietowego oznacza to, iż przynajmniej połowa pracowników zajmujących się w urzędzie gminy obszarem kultury spełniała każde z opisanych kryteriów.

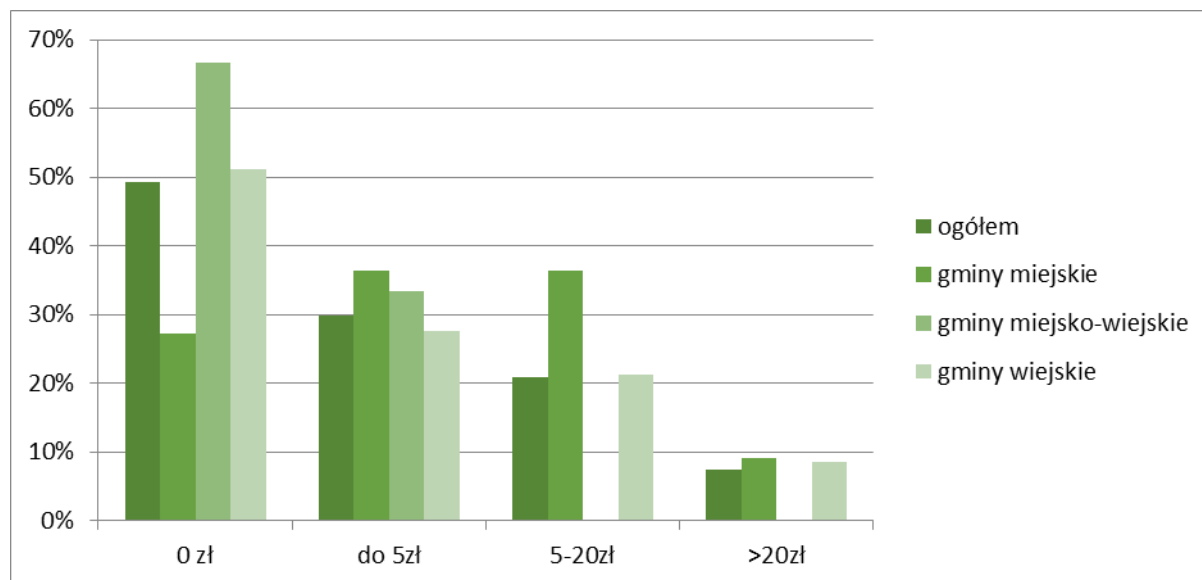
¹⁶ Dla porównania warto zauważyć, że udział wydatków wszystkich JST w kraju na kulturę w 2013 r. był nieco wyższy i wyniósł 3,7% (źródło GUS (2014), Wydatki na kulturę w 2013 r.).

Rycina 2.4.6 Wydatki na kulturę jako % wydatków budżetowych w latach 2011-2014.


Źródło opracowanie własne.

Nieco ponad połowa gmin (54%) zadeklarowała, że w latach 2011-2014 zdołała pozyskać zewnętrzne dofinansowanie na działania w zakresie kultury. Najwięcej w przypadku gmin miejskich (75%), a najmniej wiejskich (33%). Średnia wartość dofinansowania (uwzględniając jedynie gminy, które zadeklarowały niezerową wartość) wyniosła 26,6zł na mieszkańca. Najwyższa była w gminach wiejskich (34,7zł), a wyraźnie najniższa w miejsko-wiejskich (2,3zł). Deklarowane kwoty są jednak bardzo zróżnicowane. Mediana wyniosła jedynie 4,61zł. W wielu przypadkach kwota dofinansowania na mieszkańca nie przekraczała 5zł (30%), a wartości poniżej średniej wskazało aż 93% respondentów. Za tak wysoką średnią odpowiadają gminy wiejskie: Bełchatów, Łanięta, Klonowa i Sulmierzyce, które zadeklarowały kwoty powyżej 150zł na mieszkańca.

Rycina 2.4.7 Dofinansowanie zewnętrzne pozyskane na działania w zakresie kultury w latach 2011-2014 na mieszkańca



Źródło: opracowanie własne.

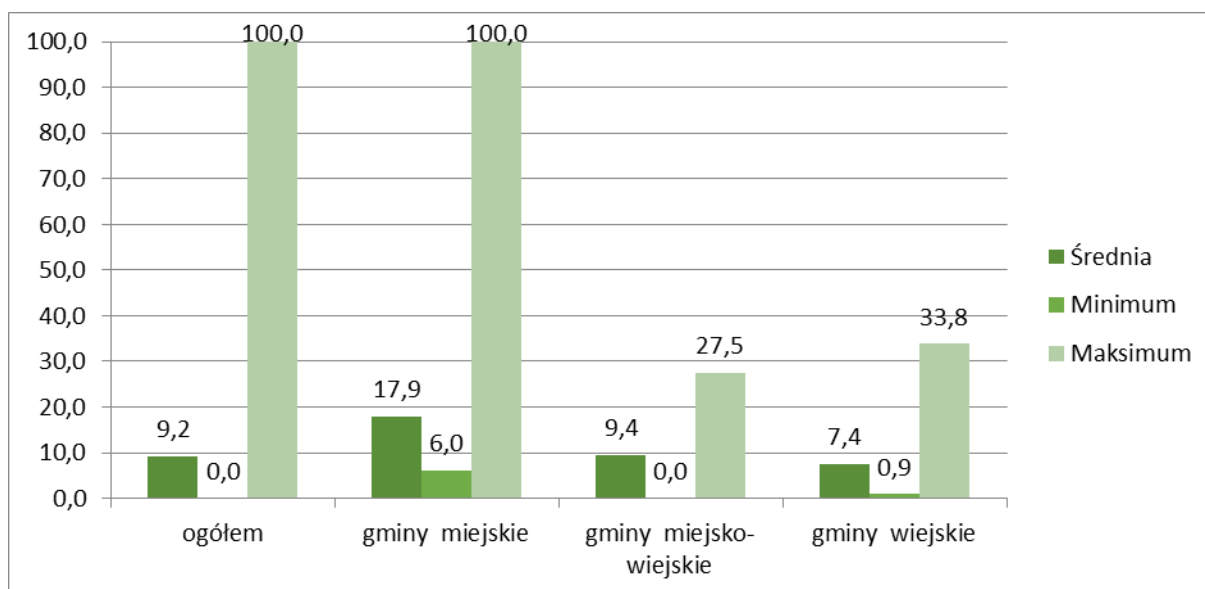
Powszechnym źródłem finansowania działań w zakresie kultury są oczywiście środki własne. Jednak ponad $\frac{3}{4}$ gmin (najwięcej miejskich – 83%) wykorzystuje również inne zewnętrzne instrumenty. Najczęściej wykorzystywane są środki pochodzące z UE (60% gmin), krajowych programów wsparcia (35%) – tu prym wiodą gminy miejskie (75% w porównaniu z innymi typami gmin) - i wkłady osób fizycznych (25%). Cztery gminy: Bełchatów, Brzeziny (miejskie), Krzyżanów (wiejska) i Żelów (miejsko-wiejska) zadeklarowały realizację przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Brzeziny dodatkowo korzystały z finansowania Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze kultury

Przedstawione dotychczas dane i zestawienia odnoszą się do działań gmin związanych ze sferą sprawności instytucjonalnej, które można określić ogólnie kategorią wkładów. Wpływają one na jakość funkcjonowania samorządu, ale nie stanowią aktywności, cech, zdarzeń bezpośrednio odczuwanych przez mieszkańców i przekładalnych na subiektywne

poczucie jakości życia. W obszarze jakości oferty kulturalnej sprawne zarządzanie i wdrażanie działań, monitorowanie ich efektów i udoskonalanie rozwiązań w oparciu o te dane wpływać może bezpośrednio na odczucie mieszkańców co do jakości usług oferowanych przez gminę poprzez np.: imprezy masowe (ich liczbę) i ich uczestników (których liczba stanowi pochodną dostępności, ale i atrakcyjności wydarzeń), przyznane przez gminę dotacje, stypendia, nagrody w obszarze działalności kulturalnej (zarówno ich liczba, jak i wysokość). Działania te pozostają w sferze aktywności (behawioralnej), a ich syntetyczna ocena daje wskaźnik aktywności. Wartości wskaźnika aktywności przedstawiono poniżej w sposób analogiczny do – rozpoczynającej ten podrozdział – prezentacji wskaźnika sprawności instytucjonalnej. Ocena wypada najlepiej dla gmin miejskich, które średnio osiągnęły wartość 18. Podczas gdy miejsko-wiejskie 9,4, a wiejskie 7,4. Za wysoką średnią gmin miejskich w dużej mierze odpowiada jednak wynik Łodzi która jest najlepiej ocenioną gminą (100). Najwyżej plasującą się gminą miejsko-wiejską jest Aleksandrów Łódzki (27,5), a wiejską Bełchatów (33,8). Wartości powyżej średniej udało się osiągnąć 58% gmin miejskich, 33% miejsko-wiejskich i 15% wiejskich.

Rycina 2.4.8 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze kultury według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności w obszarze jakości oferty kulturalnej miały zmienne dotyczące: liczby zespołów artystycznych (13,1% wyjaśnianej wariancji), liczby imprez kulturalnych (12,2% wyjaśnianej wariancji) i liczby członków zespołów artystycznych (12,0% wyjaśnianej wariancji).

Średnia liczba zespołów artystycznych funkcjonujących w gminach województwa łódzkiego wynosi 6. Najwięcej zespołów, aż 122, funkcjonuje w gminie miejskiej Łódź. Średnia dla wszystkich gmin miejskich wynosi 23 i jest wyraźnie najwyższa wśród wszystkich typów gmin. Dla gmin miejsko-wiejskich średnia wynosi 10, a dla wiejskich 3. Liderzy wśród gmin miejsko-wiejskich (Wolbórz) i wiejskich (Sieradz) osiągnęli jednak prawie równe wyniki (odpowiednio 19 i 18). Także pod względem liczby członków zespołów artystycznych przoduje Łódź – 2123 i gminy miejskie – średnia dla nich to 386. W gminach miejsko-wiejskich osób udzielających się w zespołach artystycznych jest średnio ponad połowę mniej (152 osoby), a w gminach wiejskich jest to średnio 48 osób. Ponownie mimo znacznej różnicy wartości średniej wyniki najlepiej prezentujących się gmin miejsko-wiejskiej (Drzewica) i wiejskiej (Andrespol) są bardzo zbliżone (odpowiednio 261 i 249). Również w przypadku ostatniej omawianej w tej sekcji zmiennej – liczby organizowanych imprez kulturalnych najwyższy wskaźnik osiąga Łódź z prawie czterema tysiącami zorganizowanych imprez. W drugiej najlepszej gminie, mieście Zgierzu, liczba ta jest około ośmiokrotnie niższa, zaś średnia dla wszystkich gmin wynosi równo 100 i jest zatem prawie czterdziestokrotnie niższa od wyniku dla miasta Łodzi. Średnia dla gmin miejskich wyniosła 489¹⁷. Średnie dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich wyniosły odpowiednio 74 i 29. Zaś najlepiej prezentująca się gmina miejsko-wiejska – Zelów – zorganizowała 233 imprezy, a wiejska – Sieradz – 241.

Współczynnik korelacji między wskaźnikiem syntetycznym sprawności instytucjonalnej i wskaźnikiem aktywności w sferze kultury wynosi 0,451 i choć jest to jedna z niższych wartości wśród 10 badanych obszarów tematycznych, to przy próbie badawczej $n=83$ i poziomie istotności $<0,05$ możemy mówić o zależności istotnej statystycznie i stosunkowo dużej sile związku.

¹⁷ Warto zauważyć, że jest wyższa niż wartość dla wspomnianej drugiej w kolejności gminy miejskiej Zgierz – co pokazuje jak bardzo na wartość średniej wpływa wynik Łodzi.

Mając na uwadze wartość współczynnika korelacji oraz kluczowe zmienne kształtujące wskaźnik aktywności, można zauważyć, że choć jakość życia w obszarze kultury jest związana ze sprawnością funkcjonowania samorządów to wymaga również aktywności społeczności lokalnej (np. udzielania się w zespołach artystycznych), by ta mogła mieć miejsce konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich warunków przez samorząd poprzez np. dotacje dla organizacji, instytucji kulturalnych, samodzielna organizacja bądź wsparcie organizacji imprez kulturalnych.

Rekomendacje w obszarze kultury

Podsumowując, warto powtórzyć, że funkcjonowanie samorządów gmin województwa łódzkiego w obszarze jakości oferty kulturalnej cechują pewne deficyty, które należałoby starać się w nadchodzących latach minimalizować. Konieczne jest podjęcie działań na rzecz rozwoju ogólnie pojmowanych zdolności w zakresie *good governance*. Podejście to w zakresie kultury powinno sprowadzać się do następujących elementów:

- Poprawy jakości dokumentów strategicznych i precyzji ujmowania w nich kwestii kultury i budowania oferty kulturalnej.
- Prowadzenia polityk i działań opartych na wiedzy. Wymaga to stworzenia systemu monitoringu realizowanych działań w obszarze kultury i efektów przez nie wywoływanych. Na system ten powinny składać się wskaźniki wraz z docelowymi wartościami i procedury regularnego gromadzenia danych pozwalających oceniać stopień osiągnięcia celów.
- Możliwe szerokiego konsultowania planowanych działań, szczególnie tych skierowanych bezpośrednio do mieszkańców (jak oferta kulturalna).

Rozwój wskazanych zdolności gminnych administracji nie będzie możliwy bez rozwoju kompetencji kadr w zakresie zarządzania sferą kultury, które w wyniku analizy nie zostały wysoko ocenione. Osiągnięcie wskazanych efektów nie wydaje się być możliwe bez aktywnego udziału samorządu województwa, który mógłby być inicjatorem projektu polegającego na realizacji serii szkoleń z zakresu *good governance*, przeprowadzić akcję informacyjną, zainicjować platformę współpracy samorządów w obszarze kreowania oferty kulturalnej. W tym kontekście na potrzeby przyszłych badań warto zauważyć, iż ocena sprawności działań

samorządów i jakości życia mieszkańców (tak w obszarze kultury, jak i innych) musi uwzględniać fakt, że żadna z gmin nie funkcjonuje w społecznej próżni, a ich mieszkańcy zaspokajając swoje potrzeby korzystają również z produktów i usług oferowanych poza granicami administracyjnymi zamieszkiwanych gmin. Ma to znaczenie szczególnie w przypadku oddziaływania dużych miast na położone w sąsiedztwie mniejsze gminy. Mieszkańcy tego typu gmin ościennych będą korzystać z oferty kulturalnej ośrodków miejskich – np. instytucji muzycznych, muzeów, teatrów. Zatem podaż oferty kulturalnej oznacza dla samorządu nie tylko organizację imprez na swoim terenie, ale również analizę dostępności usług publicznych gmin sąsiednich.

Choć ocena sprawności funkcjonowania w obszarze kultury wypada przeciętnie dla wszystkich typów badanych gmin, można zaobserwować pewne prawidłowości. Wśród 10 najlepiej ocenionych gmin znalazła się Łódź i cztery sąsiadujące z nią bezpośrednio gminy: Aleksandrów Łódzki, Zgierz (miasto), Ksawerów i Brójce, co można interpretować jako pozytywny wpływ dużego miasta, rozprzestrzeniania pozytywnych standardów zarządzania. Natomiast z 10 najslabiej ocenionych gmin zdecydowana większość zlokalizowana jest we wschodniej i północnej części województwa i wszystkie z tych gmin mają charakter wiejski. Pierwsze 29 na 83 ankietowane, to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Zatem to one powinny stanowić podstawowy podmiot ewentualnie podejmowanych działań naprawczych. Podejście takie dodatkowo uzasadniać może fakt, iż to gminy wiejskie muszą mierzyć się z wyzwaniem wynikającym z tego, że twórcy oferty kulturowej bardzo mocno skupiają się przede wszystkim na mieszkańcach miast¹⁸. Przyczynia się to do znikomej oferty w gminach wiejskich. Zmierzona sprawność samorządów w ujęciu terytorialnym tylko do pewnego stopnia koreluje z faktycznym dostępem do instytucji kultury. Jak wskazano w diagnozie *Programu rozwoju kultury w województwie łódzkim na lata 2014-2020*¹⁹, dostęp ten jest najlepszy w powiatach wieruszowskim, wieluńskim, pączęzańskim, poddębickim i skierniewickim. Z powiatów tych tylko jeden w niniejszej analizie zawiera gminę z pierwszej dziesiątki rankingu sprawności (powiat poddębicki, gmina Pęczniew). Zaś w powiecie skierniewickim znajdują się dwie gminy

¹⁸ Stan i różnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce. Kanon i rozproszenie, Narodowe Centrum Kultury 2011.

¹⁹ Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Łódzkiego 25 czerwca 2014 r.

z najslabszej dziesiątki. Potwierdza się wniosek, iż zauważalne jest zróżnicowanie między wschodnią i zachodnią częścią województwa. Według Programu „w zachodniej części regionu koncentrują się gminy o średniej, dobrej i bardzo dobrej dostępności. Gminy o słabej dostępności tworzą dwa wyraźne pasy w centralnej i wschodniej części regionu”. Właśnie we wschodniej części województwa zlokalizowane są gminy o niskiej sprawności funkcjonowania. W pasie zachodnim nie zidentyfikowano ani jednej takiej gminy. Utrzymać można zatem twierdzenie, iż to te gminy powinny być kluczowym przedmiotem ewentualnej interwencji. Równocześnie nie można zapominać, iż sprawność funkcjonowania samorządów gminnych jest tylko jednym z czynników warunkujących subiektywnie odczuwaną jakość życia mieszkańców, czy ich faktyczny poziom uczestnictwa w kulturze. Jednym z oczywistych czynników jest obecność prestiżowych instytucji kultury podlegających samorządowi województwa. Te zaś wszystkie zlokalizowane są w stolicy województwa stawiając Łódź i okoliczne gminy w uprzywilejowanej sytuacji.

2.5 JAKOŚĆ OFERTY SPORTOWEJ I REKREACYJNEJ

Kwestię odpowiedzialności gminy za realizację zadań w obszarze sportu i rekreacji reguluje wprost ustawa o samorządzie gminnym uwzględniając sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych wśród tych, które objęte są zadaniami własnymi gminy (art. 7). Wątpliwości nie pozostawia również ustawa o kulturze fizycznej, wskazując iż jednostki samorządu terytorialnego (wraz z organami administracji rządowej) tworzą warunki prawno-organizacyjne i ekonomiczne dla rozwoju kultury fizycznej (art. 4) i realizują zadania w zakresie kultury fizycznej jako zadania własne (art. 5).

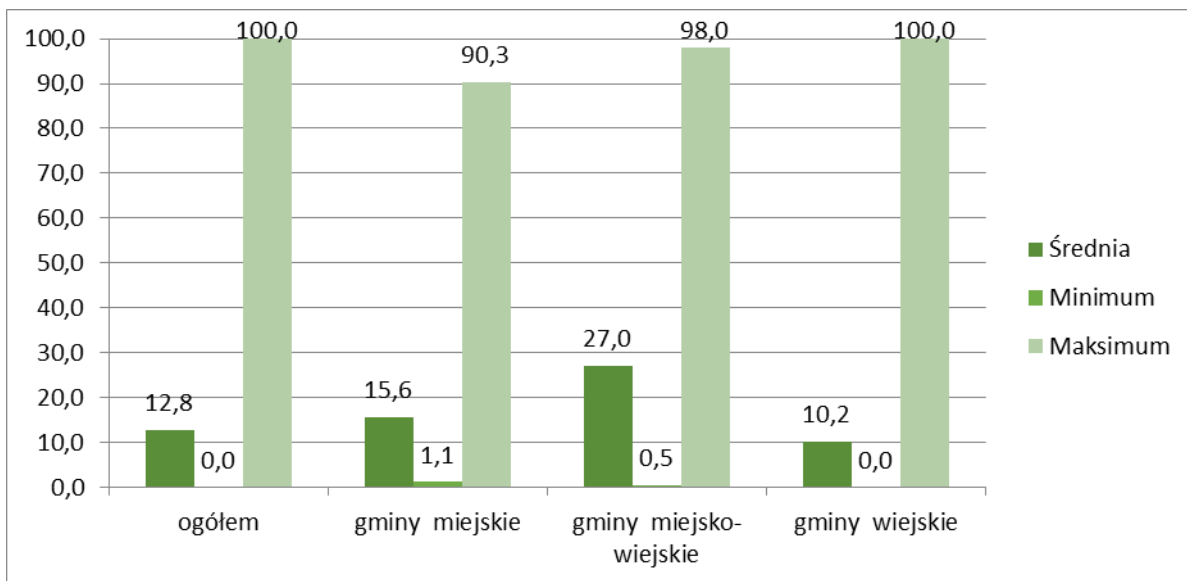
Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze sportu i rekreacji

Sprawność działania badanych samorządów gmin województwa łódzkiego w zakresie oferty sportowej i rekreacyjnej została oceniona stosunkowo nisko. Przyjmując, że stan idealny – najwyższy punkt na skali sprawności instytucjonalnej – to 100, faktyczna sprawność gmin w obszarze sportu i rekreacji oceniona została średnio na jedynie 3,13. To drugi obszar,

w którym sprawność instytucjonalna uzyskuje niską wartość (po obszarze transportu i komunikacji). Przy tym jest to obszar przeciętnie zróżnicowany (4 najniższa wartość odchylenia standardowego).

Zdecydowanie największy wpływ na wartości wskaźnika sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze sportu i rekreacji miała kwestia sposobu prowadzenia działań monitoringowych – uwzględnienia oprócz pomiaru działań własnych gminy, porównania do działań innych gmin oraz mierzenia zadowolenia mieszkańców (84,1% wyjaśnianej wariacji). Drugie najistotniejsze pytanie również dotyczyło systemu monitoringu, tzn. faktu obejmowania przez niego danych dotyczących instytucji podległych samorządowi i instytucji niezależnych od samorządu (9% wyjaśnianej wariacji).

Rycina 2.5.1 Wartości syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze sportu i rekreacji według typów gmin



Źródło opracowanie własne.

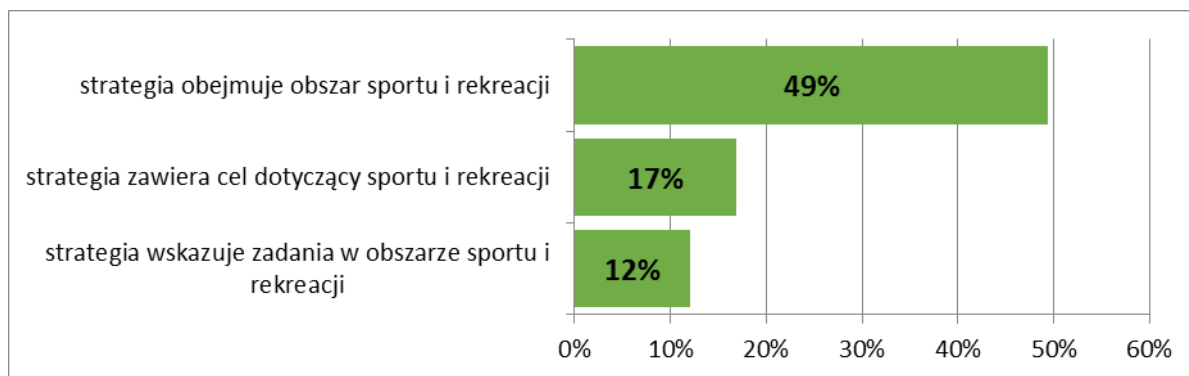
Przeciętnie wyraźnie najlepiej w tym obszarze wypadają gminy miejsko-wiejskie. Na skali 0-100 gdzie najwyższa ocena równoznaczna jest z wynikiem najlepszej gminy, te miejsko-wiejskie otrzymały średnio 27,04. Gminy miejskie osiągnęły średnią 15,57, a wiejskie 10,22. Maksymalnie ocenioną gminą (czyli na 100) okazała się gmina wiejska Bełchatów.

Najlepszy wynik wśród gmin miejskich osiągnęła Łódź (90,30) a wśród miejsko-wiejskich Aleksandrów Łódzki (97,96).

Zarządzanie strategiczne w obszarze sportu i rekreacji

Planowanie strategiczne w obszarze sportu i rekreacji jest słabą stroną badanych samorządów województwa łódzkiego. Mniej niż połowa (49%) ankietowanych gmin ujęła kwestię sportu i rekreacji w posiadanych przez siebie strategiach rozwoju. Najrzadziej taką strategię można spotkać w gminach wiejskich (45%), częściej w miejskich i miejsko-wiejskich (w obu przypadkach 67%). Tylko 17% gmin poświęciło temu obszarowi konkretny cel strategiczny, a jeszcze mniej – 14% wskazało zadania, jakie należy realizować, by cel ten osiągnąć. Pięć gmin deklaruje, że posiada odrębny dokument strategiczny poświęcony kwestii sportu i rekreacji, wśród nich wiejskie: Andrespol i Dobroń oraz miejskie: Łódź, Kutno, Rawa Mazowiecka.

Rycina 2.5.2 Ujęcie zagadnień sportu i rekreacji w gminnych strategiach w %



Źródło opracowanie własne.

Zarządzanie wiedzą w obszarze sportu i rekreacji

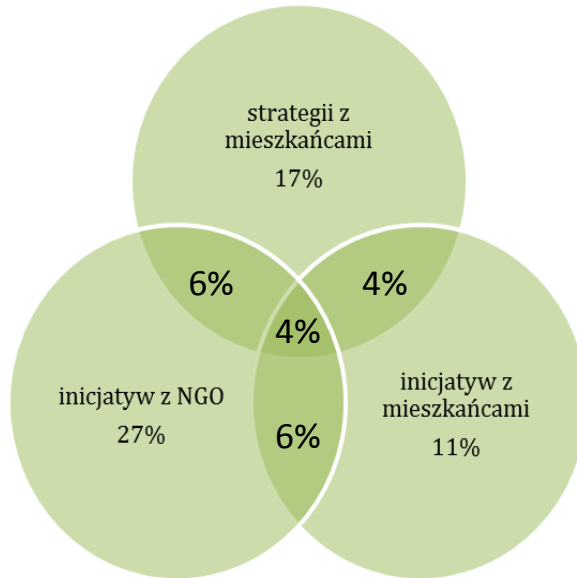
Z dwoma wyjątkami (gminy wiejskiej Bełchatów i Nowosolna) gminy przyznają się do braku posiadania systemu wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie sportu i rekreacji. Jedynie Bełchatów deklaruje, iż dla wskaźników określono wartości

docelowe, a dane są regularnie zbierane i na ich podstawie podejmowane są decyzje. Zupełnie marginalnym zjawiskiem jest również opieranie decyzji na innych źródłach wiedzy –badaniach, analizach, ekspertyzach. Żadna z ankietowanych gmin nie zleciła w ciągu ostatnich pięciu lat wykonania badania w obszarze sportu i rekreacji. Jedynie trzy deklarują, że takie analizy wykonały samodzielnie. Są to gminy wiejskie Andrespol i Krzyżanów oraz gmina miejska Konstantynów Łódzki. Jedynie dwie gminy (wiejskie Bełchatów i Krzyżanów) co najmniej raz do roku mierzą zadowolenie mieszkańców z prowadzonych działań.

Współpraca i partnerstwo w obszarze sportu i rekreacji

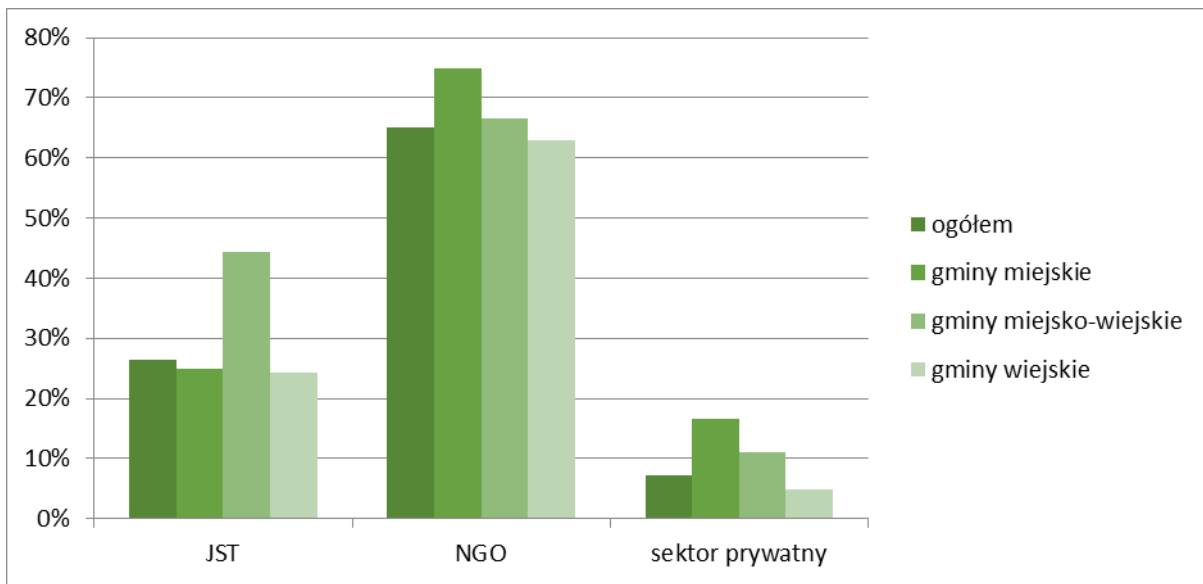
Dokładnie 2/3 ankietowanych gmin deklaruje jakąkolwiek formę konsultacji tworzonej oferty sportowo-kulturalnej z lokalną społecznością. Najczęstszym przejawem (27% przypadków) jest konsultowanie katalogu inicjatyw na kolejne lata z organizacjami pozarządowymi (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej). Konsultacje planowanych na kolejne lata działań z mieszkańcami występuje nieco rzadziej, deklarowane są przez 11% gmin. Dodatkowo w 17% przypadków konsultacjom z mieszkańcami podlegały zapisy strategii rozwoju, w której zawarto rozstrzygnięcia dotyczące sportu i rekreacji. 4% ankietowanych gmin deklaruje, że korzysta ze wszystkich wymienionych kanałów konsultacji. Są to gminy wiejskie Zapolice i Mokrsko oraz gmina miejsko-wiejska Zelów. Prawie połowa (47%) badanych gmin realizuje wydarzenia sportowo-rekreacyjne w oparciu o inicjatywy mieszkańców czy organizacji społecznych. W 8% przypadków dotyczy to ponad połowy podejmowanych działań (gminy miejskie: Bełchatów i Kutno, miejsko-wiejskie: Aleksandrów Łódzki, Stryków, Zelów, Biała Rawska oraz wiejskie: Andrespol, Radomsko, Kowiesy).

Rycina 2.5.3 Konsultowanie oferty sportowo-rekreacyjnej przygotowywanej przez gminy w %



Źródło: opracowanie własne

Rycina 2.5.4 Współpraca gmin przy realizacji inicjatyw sportowo-rekreacyjnych w %.



Źródło: opracowanie własne.

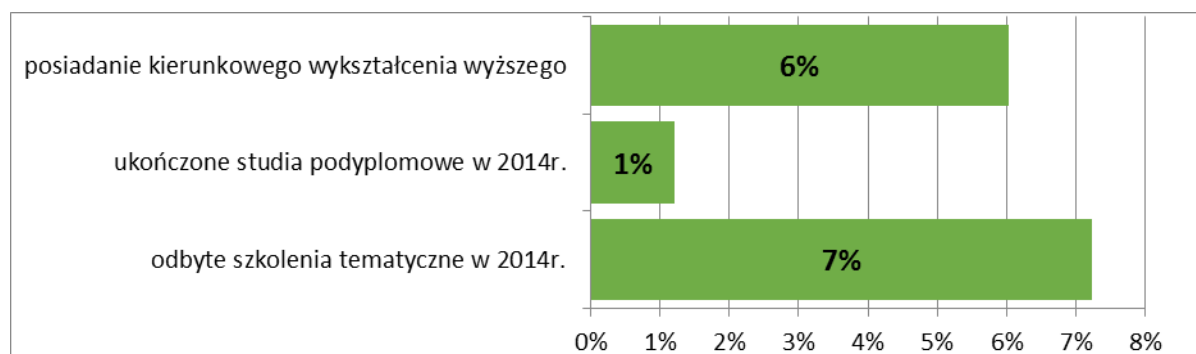
Mocną stroną ankietowanych gmin województwa łódzkiego jest współpraca z innymi podmiotami przy realizacji inicjatyw sportowo-rekreacyjnych. Współpracę taką deklaruje 81% ankietowanych gmin – najwięcej miejskich (92%), ale również dla pozostałych typów jest

to przynajmniej 78%. Zdecydowanie najbardziej popularna jest współpraca z organizacjami pozarządowymi, wskazywana przez ok. 2/3 gmin. Zaś najrzadziej spotykana jest współpraca z podmiotami prywatnymi – ta najczęściej ma miejsce w miastach. Natomiast współpraca samorządowa najczęściej praktykowana jest w gminach miejsko-wiejskich.

Zarządzanie kadrami i finansami w obszarze sportu i rekreacji

W prawie 90% ankietowanych gmin możemy mówić o problemie braku profesjonalnych kadr do realizacji zadań publicznych w zakresie sportu i rekreacji. Jedynie w 7% gmin (w tym 25% miejskich i tylko 3% wiejskich) kadry zajmujące się przedmiotowym obszarem podnosiły swoje kompetencje poprzez uczestnictwo w szkoleniach (np. organizacja i zarządzanie sportem, zarządzanie infrastrukturą sportową). Tylko raz spotkano się z przypadkiem ukończenia przedmiotowych studiów podyplomowych (w gminie wiejskiej Drużbice). W 5 na 83 ankietowane gminy (gmina miejska Kutno, miejsko-wiejska Wolbórz, wiejskie: Bełchatów, Radomsko, Drużbice, Wielgomłyny) zadeklarowano posiadanie kadr z kierunkowym wykształceniem wyższym (np. na kierunkach turystyka i rekreacja, sport). Jedynie w gminie Drużbice spełnione zostały wszystkie 3 kryteria rozwoju kadry w zakresie sportu i rekreacji.

Rycina 2.5.5 Przygotowanie kadr do zarządzania obszarem sportu i rekreacji w %

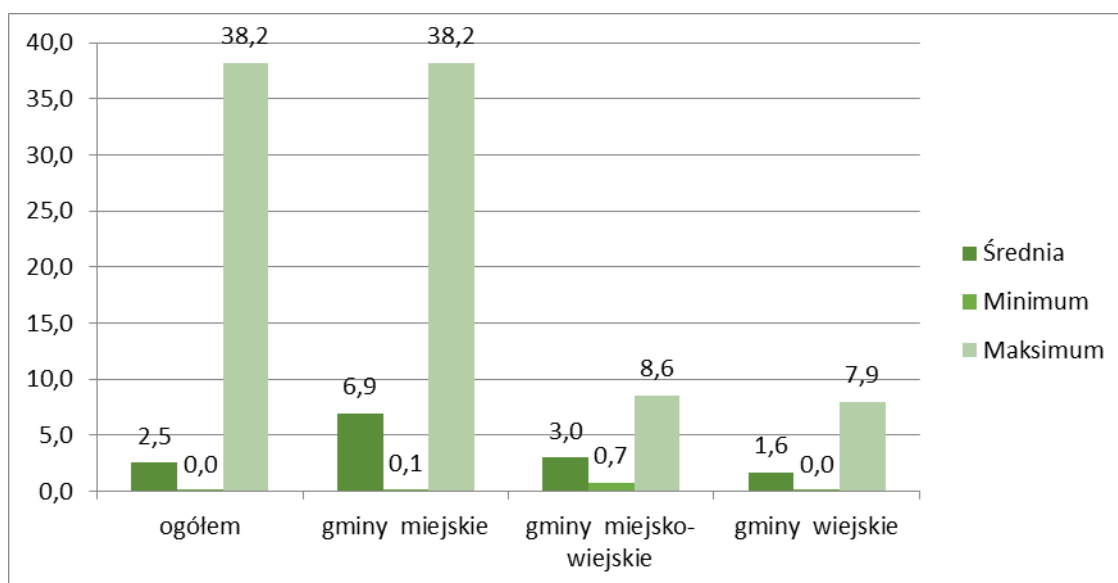


Źródło opracowanie własne.

Zasoby finansowe w gminie w obszarze sportu i rekreacji

Deklarowane przez gminy wydatki na dział „kultura fizyczna” jako udział we wszystkich wydatkach budżetowych w latach 2011-2014 waha się od 0 do 38%, przy średniej wynoszącej 2,51% i medianie 1,66%. ¼ ankietowanych gmin przeznaczają na sport i rekreację mniej niż 0,6% wydatków, a ¼ wydaje więcej niż 2,8% dostępnego budżetu. Pod względem udziału wydatków na zadania z zakresu kultury fizycznej wyraźnie wyróżniają się gminy miejskie, dla których średnia wynosi 6,9%. Dla gmin miejsko-wiejskich jest to 3% a wiejskich 1,6%. Gmin deklarujących wydatki powyżej 5% jest pięć, są to gminy - miejskie: Kutno i Rawa Mazowiecka, miejsko-wiejska: Aleksandrów Łódzki i wiejskie: Maków, Moszczenica. Wyraźnie wyższa średnia wydatków w gminach miejskich nie oznacza faktycznej tendencji, ale jest efektem jednej zaskakująco wysokiej wartości zadeklarowanej przez gminę Kutno (38,2%).

Rycina 2.5.6 Wydatki na kulturę fizyczną jako % wydatków budżetowych w latach 2011-2014.

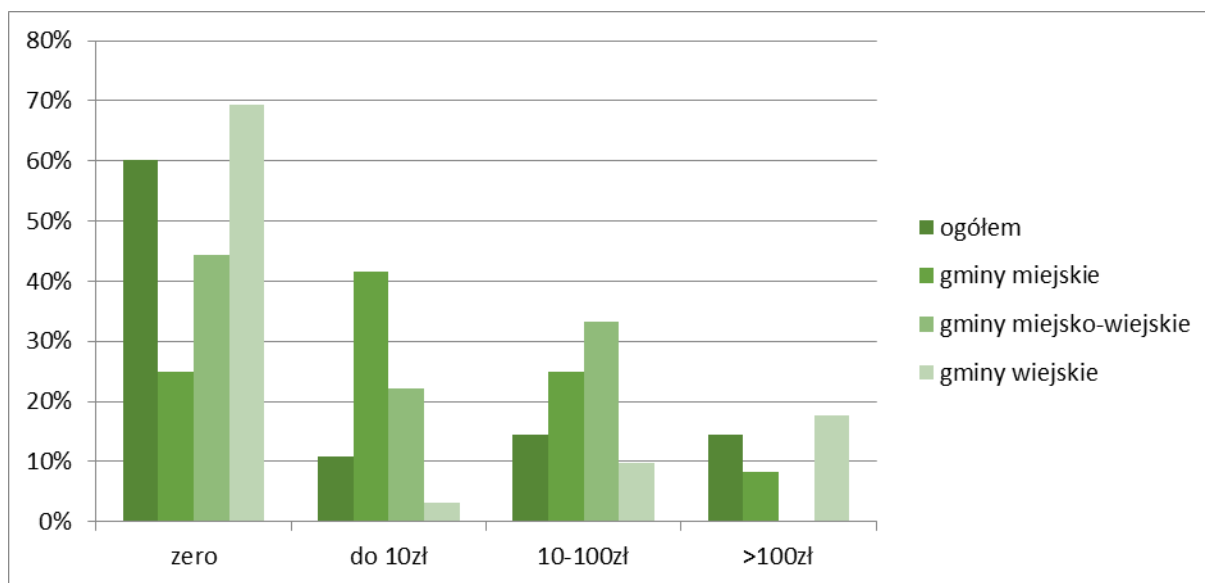


Źródło: opracowanie własne

40% gmin objętych ankietą udało się w latach 2011-2014 pozyskać dofinansowanie zewnętrzne na działania w zakresie sportu i rekreacji. Sytuacja ta dotyczyła gmin miejskich (75%), następnie miejsko-wiejskich (56%) i najrzadziej wiejskich (31%). Średnia wartość

uzyskanego dofinansowania na jednego mieszkańca (przy uwzględnieniu jedynie gmin, które uzyskały dofinansowanie) wyniosła 89 zł, przy czym w gminach miejskich i miejsko-wiejskich średnia oscyluje w granicach 21,5 zł, zaś w wiejskich wynosi aż 140 zł. Deklarowane kwoty są mocno zróżnicowane. 11% gmin (w tym 42% miejskich) pozyskało poniżej 10 zł na mieszkańca. 14% pozyskało kwoty w przedziale 10-100zł, i kolejne 14% kwoty powyżej 100 zł. Warto zauważyć, że wśród tych gmin, które uzyskały tak wysokie kwoty *per capita* znaleźć można w zasadzie tylko wiejskie, co wynika po części z mniejszej podstawy (liczby mieszkańców), ale świadczy też w pewnym stopniu o zainteresowaniu tym obszarem. Najwyższe kwoty na mieszkańca zadeklarowały gminy: Klonowa (268zł), Nowosolna (300zł) i Brąszewice (534zł).

Rycina 2.5.7 Dofinansowanie zewnętrzne pozyskane na działania w zakresie sportu i rekreacji w latach 2011-2014 na mieszkańca



Źródło opracowanie własne.

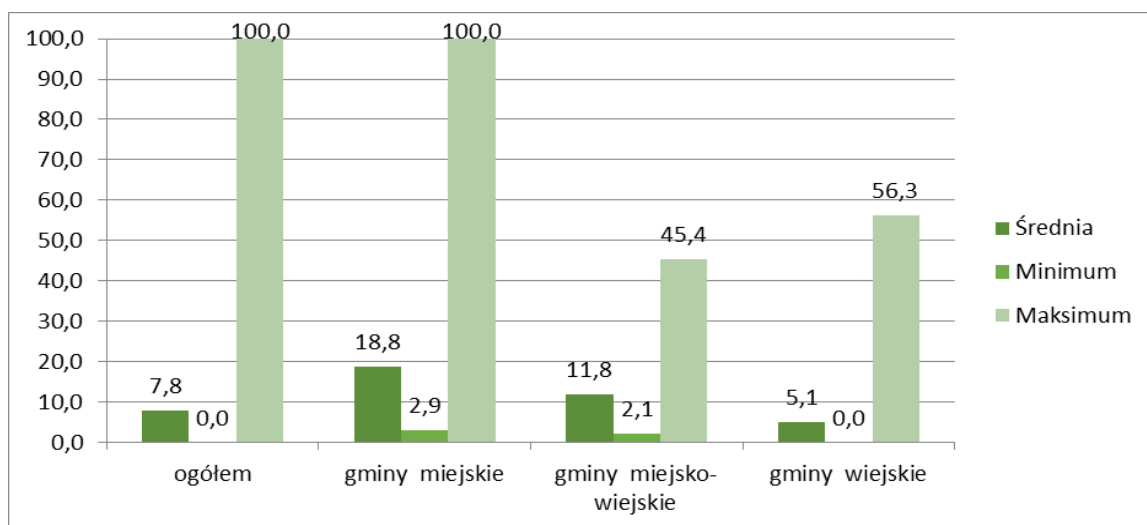
Wszystkie gminy deklarują, że finansują zadania w zakresie sportu i rekreacji ze środków własnych, co jest zrozumiałe z uwagi na charakter tych zadań, tzn. ich przypisanie do gminy na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym. Równocześnie jednak większość gmin (70%, w tym 100% miejskich, 89% miejsko-wiejskich i 60% wiejskich) stara się wykorzystywać inne

dostępne źródła. Najpowszechniej (w 50% gmin, w tym 100% miejskich i tylko 34% wiejskich) wykorzystywane są krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, budowa Orlików, itp.). Prawie równie często gminy sięgają po środki pochodzące z Unii Europejskiej (46%, w tym 67% gmin miejsko-wiejskich). Zdecydowanie rzadziej wykorzystywane są środki prywatne (7%), a praktycznie w ogóle niewykorzystywanym narzędziem jest partnerstwo publiczno-prywatne (tylko jeden przypadek gminy miejskiej - Głowno).

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze sportu i rekreacji

Uzupełnieniem analizy sprawności funkcjonowania jest wskaźnik aktywności samorządów gmin w obszarze oferty sportowej i rekreacyjnej. Dotyczy on działań, które bezpośrednio dotyczą społeczności lokalnej i mają wpływ na odczuwany poziom jakości życia. W obszarze sportu i rekreacji są to np.: zapewnione przez gminę obiekty sportowo-rekreacyjne, zorganizowane sportowe i rekreacyjne imprezy masowe (ich liczba i uczestnicy), przyznane przez gminę dotacje, stypendia, nagrody sportowe, organizowane działania w zakresie aktywizacji sportowo-ruchowej (np. klasy sportowe w szkołach, pozalekcyjne zajęcia o charakterze sportowo-rekreacyjnym, programy aktywizacji sportowo-ruchowej dla dorosłych). Wskaźnik aktywności zbudowany w oparciu o powyższe parametry według typu gminy osiąga wartości prezentowane na poniższym wykresie. Przyjmując, że wynik najlepszej gminy to 100, gminy miejskie średnio osiągają 18,8, gminy miejsko-wiejskie 11,8, a gminy wiejskie 5,08. Podobnie jak w przypadku jakości oferty kulturalnej najwyżej oceniona została aktywność miasta Łódź. Najlepszą gminą miejsko-wiejską okazał się Aleksandrów Łódzki (45,4), a wiejską Bełchatów (56,3). Wartości powyżej średniej otrzymało 58% gmin miejskich, 56% gmin miejsko-wiejskich i 13% gmin wiejskich.

Rycina 2.5.8 Wartości wskaźnika aktywności w obszarze sportu i rekreacji według typów gmin



Źródło opracowanie własne.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności w obszarze oferty sportowej i rekreacyjnej miały zmienne dotyczące: liczby obiektów sportowych należących do gminy (12,5% wyjaśnianej wariancji) oraz liczby ćwiczących w klubach sportowych ogółem (10,6% wyjaśnianej wariancji).

Średnia liczba obiektów sportowych należących do gminy w województwie wynosi 8. Największa jest wśród gmin miejskich (27), następnie miejsko-wiejskich (9) i wiejskich (4). Zdecydowanie największą liczbą obiektów może pochwalić się Łódź (201). Jednak już czwarte miejsce ogółem zajmuje gmina wiejska Bełchatów z 27 obiektami, a piąte miejsce ogółem gmina miejsko-wiejska Aleksandrów Łódzki (22 obiekty). Gdyby pominąć Łódź, to średnia dla pozostałych gmin miejskich wyniosłaby jedynie 11. Podobne tendencje dotyczą wskaźnika ćwiczących w klubach sportowych ogółem. Dominuje Łódź z prawie 14 tys. ćwiczących. Kolejna gmina (Skierniewice – gmina miejska) ma ich ponad ośmiokrotnie mniej. Średnia dla gmin miejskich wynosi 1885 i jest wyższa od wyniku drugiej najlepszej gminy. Średnia dla gmin miejsko-wiejskich to 358, a wiejskich 111. W najlepszej gminie miejsko-wiejskiej, Aleksandrowie Łódzkim, ćwiczą 892 osoby, a wiejskiej – Rawie Mazowieckiej – 669 osób.

Współczynnik korelacji między wskaźnikiem syntetycznym sprawności instytucjonalnej i wskaźnikiem aktywności w obszarze sportu i rekreacji wynosi 0,587 i pozwala mówić o zależności istotnej statystycznie i dużej sile związku. Trzeba, zatem zaznaczyć, że niska ocena sprawności samorządów w tym obszarze prowadzi do niskiej jakości życia.

Kluczowe zmienne warunkujące wartość wskaźnika aktywności pokazują, że podobnie jak w obszarze kultury, także w obszarze sportu i rekreacji zauważyć można sekwencję, którą inicjuje sprawność instytucjonalna gminy, ta następnie może przekładać się na produkty oferowane przez samorząd (podaż obiektów sportowych), które stanowią warunek aktywności społeczności (osoby ćwiczące w klubach sportowych).

Rekomendacje w obszarze sportu i rekreacji

Podsumowanie sprawności instytucjonalnej badanych samorządów w obszarze jakości oferty sportowej i rekreacyjnej warto rozpocząć od ogólnego rozkładu przestrzennego zjawiska. Podobnie jak w przypadku np. obszaru kultury gminy o najniższych ocenach koncentrują się głównie na wschodzie (szczególnie powiat rawski) i północy województwa (powiaty kutnowski i łęczycki). Do pewnego stopnia układ ten pokrywa się z rozkładem powiatów, które charakteryzuje najniższa gęstość obiektów sportowych w województwie łódzkim, na co wskazano w jednym z badań ewaluacyjnych²⁰. Inaczej wygląda rozkład gmin ocenionych najlepiej. Układają się one w horyzontalnym pasie rozciągającym się od wschodniej do zachodniej granicy województwa na wysokości Łodzi i zawierającym poza tym miastem m.in. sąsiadujące Aleksandrów Łódzki, Nowosolną, a także Pęczniew, Wartę, Dmosin, Głuchów, Białą Rawską (a więc w powiecie rawskim, w którym koncentruje się najwięcej gmin ocenionych wyraźnie negatywnie znalazł się też przypadek gminy z pierwszej dziesiątki).

Dążąc do wyjaśnienia takiego rozkładu pozytywnych praktyk, podobnie jak w innych obszarach dóbr i usług publicznych, nie można zapominać o fakcie, iż granica administracyjna

²⁰ Raport z badania ewaluacyjnego „Ocena wpływu środków pomocowych (w tym RPO Wł) na rozwój turystyki, sportu, rekreacji, kultury w regionie łódzkim”, Warszawa 2010.

gminy nie stanowi nieprzekraczalnej bariery korzystania z oferty, czy infrastruktury gmin sąsiednich. Sytuacja ta jest szczególnie zauważalna w przypadku gmin przylegających do dużego miasta, które w rzeczywistości stanowić może obszar funkcjonalny dla gmin ościennych, co należy brać pod uwagę przy szacowaniu dostępności usług i dóbr.

Jeżeli chodzi o zmienną typu gminy, to uchwycone w analizie tendencje przypominają te z obszaru kultury. Gminy wiejskie jako cała grupa nie odbiegają znacząco od średniej, jednak to one składają się na grupę gmin najslabszych. Aż 12 najgorzej ocenionych gmin to gminy wiejskie, a 30 najgorzej ocenionych to wiejskie i miejsko-wiejskie. Ponownie jak w przypadku obszaru kultury sugeruje to ewentualny podstawowy kierunek działań naprawczych. Te zaś powinny koncentrować się na podstawowych wskazanych deficytach w kwestii zarządzania sferą usług publicznych. By to osiągnąć konieczne jest podniesienie kompetencji kadr w zakresie zarządzania ofertą sportową i rekreacyjną i ogólnie zarządzania, w tym zarządzania opartego na wiedzy w sektorze publicznym. Poszczególne elementy, które powinny ulec poprawie to świadome ujmowanie zagadnień oferty sportowej i rekreacyjnej w dokumentach strategicznych. W przypadku gmin wiejskich może to być stosowna wzmianka w strategii rozwoju gminy (poparta jasno określonym celem i konkretnymi zadaniami). W przypadku gmin większych należałoby stworzyć odrębny dokument planistyczny – plan / program rozwoju oferty sportowej i rekreacyjnej, również wskazujący cele i zadania w tym obszarze. Zdecydowanej poprawy wymaga proces podejmowania decyzji w oparciu o faktyczną wiedzę, dowody, informacje. Gminy powinny opatrzyć swoje cele konkretnymi wskaźnikami ze wskazaniem ich wartości docelowych a następnie dokonywać ich rzetelnego pomiaru, analizy i modyfikować swoje działania w oparciu o te wnioski. Konieczne jest również większe otwarcie na mieszkańców, tzn. uznanie za powszechną praktyki konsultowania z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi oferty imprez sportowych i rekreacyjnych.

Wszystkie te działania mają charakter tzw. miękkiej i mieszczą się w sferze jakości zarządzania. Osiągnięcie pożądanego efektów wydaje się być niemożliwe bez udziału aktywnego podmiotu zewnętrznego. Tę rolę mógłby pełnić samorząd województwa. Narzędziem działania mógłby być szeroko zakrojony projekt zawierający: a) komponent szkoleniowy w zakresie zarządzania strategicznego, zarządzania wiedzą, procedur konsultacji; b) komponent informacyjno-promocyjny, promujący odpowiednie postawy i dobre praktyki

w przedmiotowym zakresie, poprzez np. platformę wymiany doświadczeń między gminami województwa. Dzięki platformie mógłby nastąpić wzrost natężenia współpracy w kontekście zapewniania oferty sportowej i rekreacyjnej, zarówno przy realizacji wspólnych imprez, jak i koordynacji działań podejmowanych na sąsiednich obszarach.

2.6 JAKOŚĆ PODSTAWOWEJ OPIEKI ZDROWOTNEJ I OCHRONY ZDROWIA

Ochrona zdrowia należy do zadań własnych realizowanych przez samorząd gminny (art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, z późn. zm). Obowiązkiem gminy jest m.in. zapewnienie dostępu do świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej oraz położnictwa, ginekologii i stomatologii (zgodnie z §4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2001 r. w sprawie zasad i warunków, jakim powinien odpowiadać minimalny plan zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (Dz.U. 2001 nr 121 poz. 1315, z późn. zm). Gminy pełnią również funkcję organu założycielskiego dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (ich kompetencje i obowiązki określa ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991 nr 91 poz. 408, z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia²¹). Zadaniem własnym gminy jest również prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz zjawisku narkomanii. W formie zadania zleconego przez administrację rządową gmina zobowiązana jest także do realizacji usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

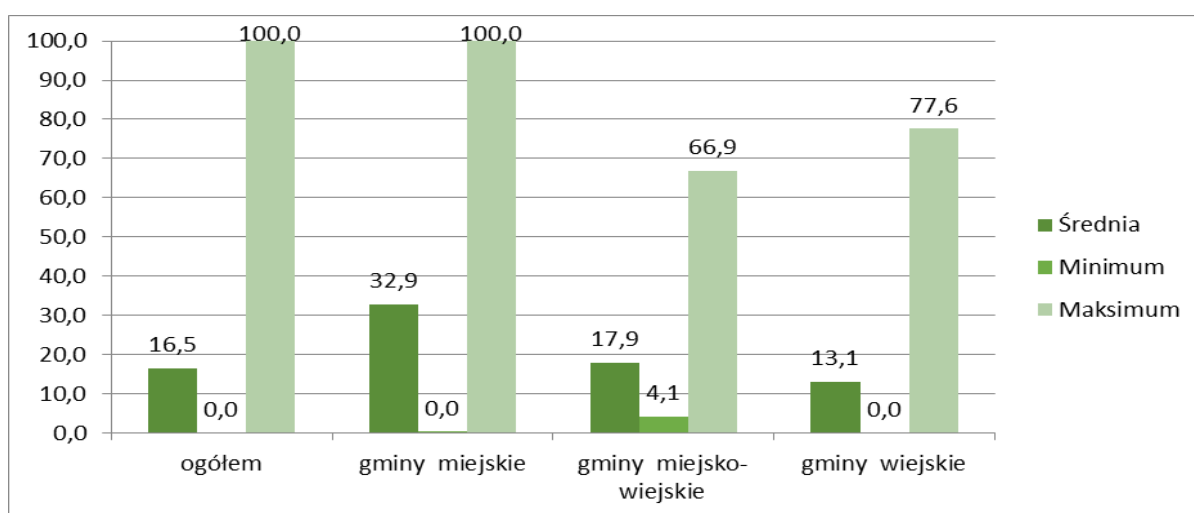
Sprawność funkcjonowania samorządów w obszarze zdrowia na tle innych obszarów związanych z realizacją usług publicznych wypada przeciętnie zarówno pod względem średniej

²¹ Np. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 października 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia ambulatoriów - publicznych zakładów opieki zdrowotnej i ambulatoriów z izbą chorych - publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. 2004 nr 231 poz. 2321.

oceny (piąta pozycja na 10 obszarów), jak i zróżnicowania (4 wartość odchylenia standardowego). Ze względu na typ gminy wyraźnie najlepiej prezentują się gminy miejskie, które na standaryzowanej skali 0-100, gdzie 100 to wynik najlepszej ankietowanej gminy osiągnęły średnią ocenę sprawności na poziomie 32,89. Drugie pod tym względem gminy miejsko-wiejskie zostały średnio ocenione na 17,92, a wiejskie na 13,11. Najwyżej ocenioną gminą została Łódź (100), a kolejne pozycje zajęły również gminy miejskie: Skierniewice (81,31) i Kutno (79,97). Najlepsza gmina wiejska – Głuchów – uplasowała się ogółem na czwartym miejscu z oceną 77,62, a najwyżej oceniona gmina miejsko-wiejska – Drzewica – zajęła szóste miejsce z wynikiem 66,87.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze ochrony zdrowia i podstawowej opieki zdrowotnej miały pytania związane z systemem monitoringu. 54,5% wyjaśnianej wariancji związane było z pytaniem o zasięg oddziaływań systemu (czy obejmuje jedynie działania urzędu gminy czy również podległych jednostek i instytucji niezależnych od samorządu), a 26,2% z pytaniem o zakres przedmiotowy systemu (czy poza mierzaniem działań gminy uwzględnia porównania z innymi gminami i mierzenie zadowolenia mieszkańców).

Rycina 2.6.1 Wartości syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia według typów gmin

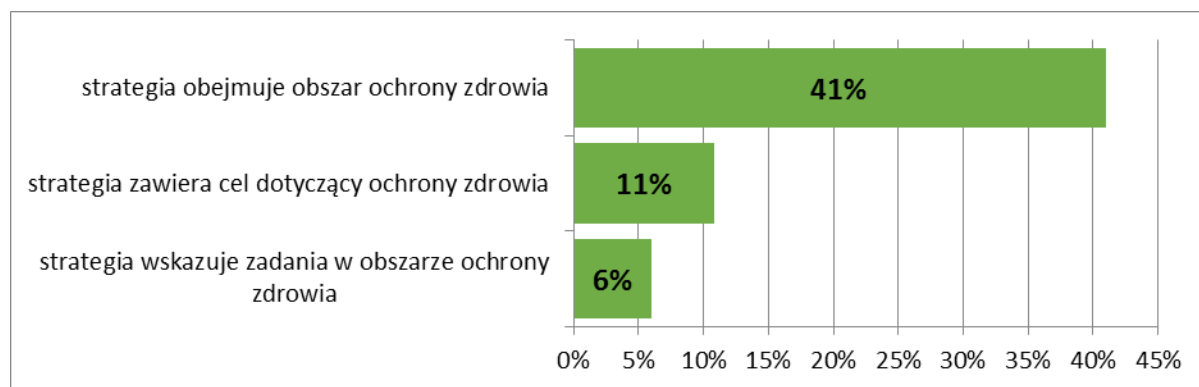


Źródło opracowanie własne.

Zarządzanie strategiczne w obszarze ochrony zdrowia i podstawowej opieki zdrowotnej

Mimo licznych obowiązków samorządów terytorialnych w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej planowanie strategiczne w tym obszarze nie jest powszechnym zjawiskiem. Prawie 60% gmin nie posiada aktualnego dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące omawianego obszaru.

Rycina 2.6.2 Ujęcie zagadnień ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej w gminnych strategiach w %



Źródło opracowanie własne.

Spośród tych gmin, które w swoich strategiach rozwoju ujęły kwestie zdrowia, tylko 11% poświęciło temu zagadnieniu cel strategiczny, zaś konkretne zadania konieczne do zrealizowania celu w obszarze zdrowia sformułowano jedynie w 6% gmin. Najmniej strategii ujmujących kwestie ochrony zdrowia przyjęto na obszarach wiejskich (1/3 gmin) a najwięcej w miastach (2/3 gmin).

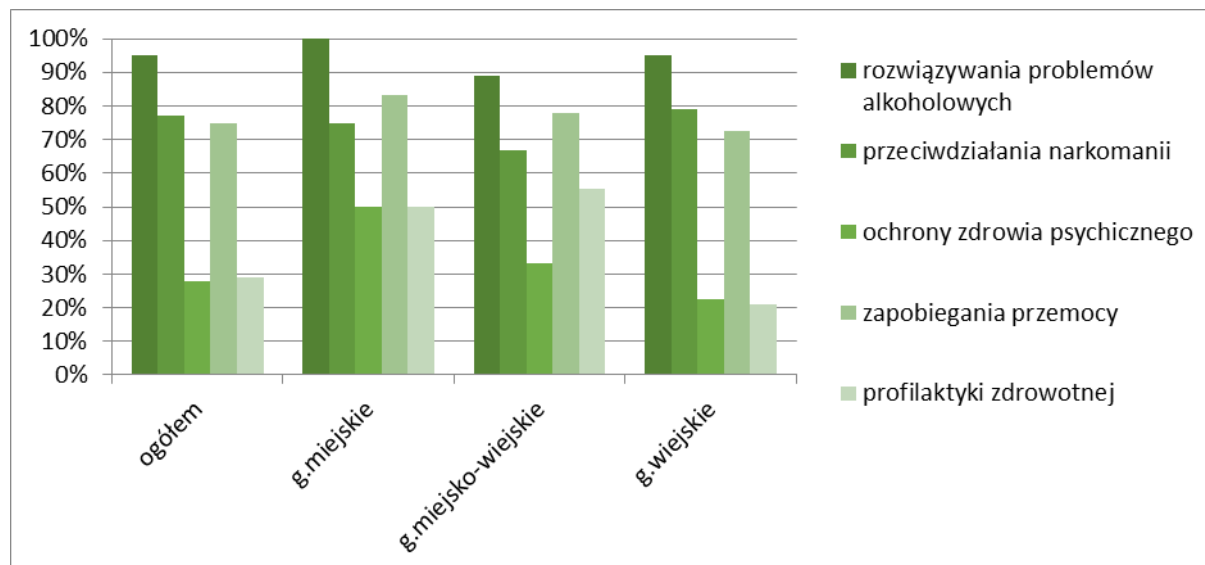
Brak problematyki zdrowotnej w podstawowym dokumencie strategicznym po części wyjaśniać może fakt, iż w obszarze tym wymagany jest szereg, często obligatoryjnych, dokumentów planistycznych, co może budować (niekoniecznie słuszne) poczucie, że obszar ten jest już wystarczająco uregulowany. 95% gmin deklaruje, że posiada program rozwiązywania problemów alkoholowych. Nieco mniej gmin (odpowiednio 77% i 75%) twierdzi, że posiada programy przeciwdziałania narkomanii i zapobiegania przemocy. Te dalekie od 100% wyniki mogą zastanawiać bowiem przygotowanie tych programów jest obligatoryjne (odpowiednio na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2005 nr 179 poz. 1485, z późn. zm) oraz ustawy o przeciwdziałaniu

przemocy w rodzinie z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493, z późn. zm.) Najbardziej spotykane okazały się programy ochrony zdrowia psychicznego, które opracowało jedynie 28% gmin. W tym przypadku nie ma jednak mowy o obligatoryjności, bowiem konieczność czy sugestia przygotowania programu wynika z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, a ten został wprowadzony rozporządzeniem RM. Zaś z ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, z późn. zm.) wynika, iż zadania własne gmin powinny wynikać z ustaw (a nie rozporządzeń).

Warto zauważyć, że uzyskane w badaniu ankietowym wyniki nieznacznie odbiegają od danych udostępnianych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²², wg której w 2013 w województwie łódzkim przyjęto 164 uchwały dotyczące gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (czyli 93% gmin w stosunku do 95% uzyskanych z badania ankietowego), a w 143 gminach uchwalono gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie (czyli 81% w stosunku do 75% uzyskanych w badaniu ankietowym). Porównanie to pokazuje, że przynajmniej w przedmiotowym obszarze margines błędu badania ankietowego jest niewielki.

²² PROFILAKTYKA I ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH W POLSCE W SAMORZĄDACH GMINNYCH w 2013 roku - Zestawienia statystyczne, <http://www.parpa.pl/index.php/analizy-badania-raporty/statystyki>, dostęp: 09-06-2015.

Rycina 2.6.3 Funkcjonujące w gminach programy w zakresie opieki i profilaktyki zdrowotnej



Źródło opracowanie własne.

Jedenaście z ankietowanych gmin posiada wszystkie 5 programów o które pytaliśmy. Są to gminy miejskie: Brzeziny, Łódź, Konstantynów Łódzki, Rawa Mazowiecka; miejsko-wiejskie: Stryków, Biała Rawska i wiejskie: Biała, Dmosin, Cielądz, Wierzchnas, Wodzierady.

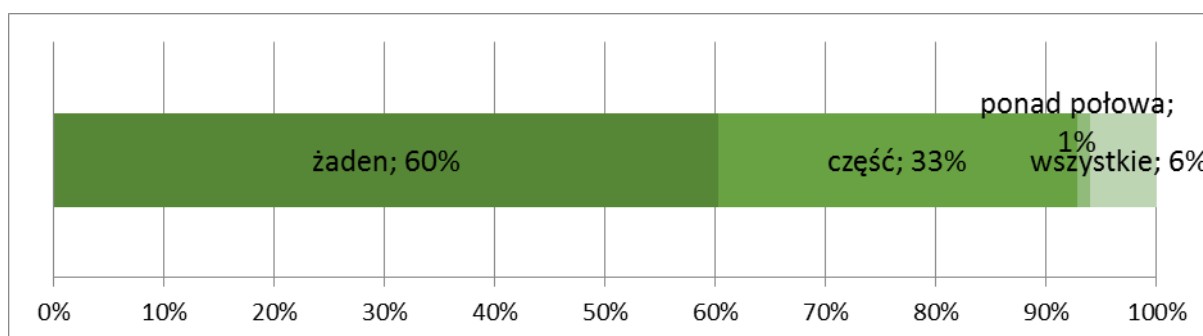
Zarządzanie wiedzą w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

Podobnie jak w innych obszarach bardzo niewielki udział gmin (6%) deklaruje posiadanie systemu wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej. Jedynie dwie gminy Łódź i Bełchatów (gmina wiejska) określiły dla wskaźników wartości docelowe i procedury regularnego gromadzenia danych, a jedynie respondent z gminy Bełchatów twierdzi, iż w oparciu o zbierane dane podejmowane są decyzje. Równie nieliczne są przypadki realizacji badań / analiz w obszarze zdrowia. Jediną gminą (z ankietowanych), która zleciła takie opracowanie w ciągu ostatnich 5 lat jest Oporów. Trzy gminy przeprowadziły analizy samodzielnie (Kutno, Skierniewice, Rawa Mazowiecka – gmina wiejska). Zaś regularne pomiary zadowolenia mieszkańców deklarują gminy Głuchów i Biała Rawska.

Współpraca i partnerstwo w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

Stosunkowo słabo na tle innych obszarów wygląda również kwestia konsultacji działań/programów realizowanych w obszarze ochrony zdrowia. Aż 60% badanych gmin przyznaje, że nie konsultowało z mieszkańcami i z organizacjami społecznymi, pozarządowymi żadnego z realizowanych programów. Najczęściej dotyczy to gmin wiejskich (66%), ale również w pozostałych gminach udział ten przekracza 40%. Z pozostałych 40% gmin aż 33% deklaruje, że konsultowało jedynie część przyjmowanych dokumentów. Zatem praktyka konsultacji obowiązuje powszechnie jedynie w 6% gmin, co ciekawe nie ma wśród nich żadnej gminy miejskiej. Są to: gminy miejsko-wiejskie – Drzewica, Stryków oraz wiejskie – Dłutów, Dmosin i Świnice Warckie.

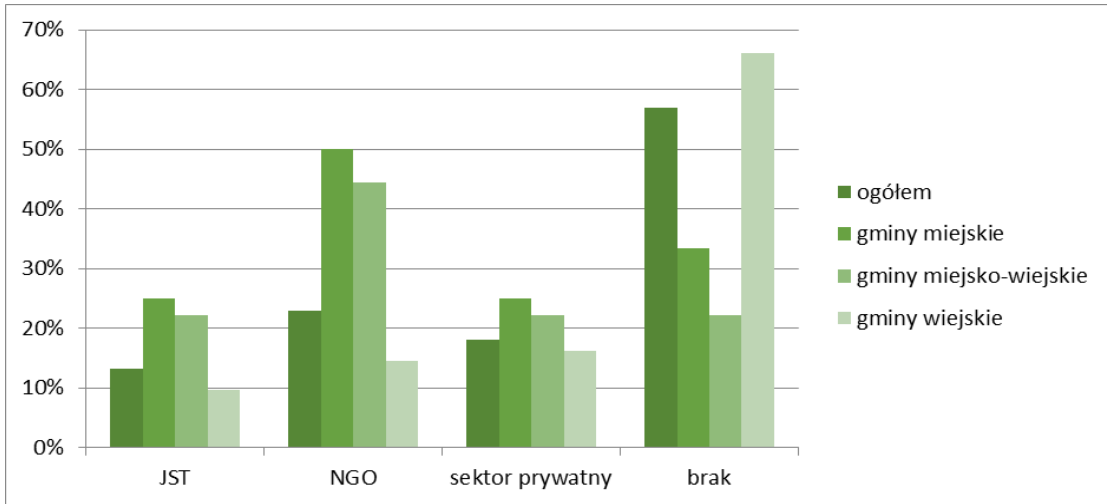
Rycina 2.6.4 Udział programów w zakresie opieki i profilaktyki zdrowotnej, które podlegały konsultacjom społecznym w %



Źródło opracowanie własne.

Nieco gorzej niż w innych obszarach tematycznych wygląda też kwestia współpracy w realizacji zadań w dziedzinie opieki i profilaktyki zdrowotnej. Może to jednak wynikać ze specyfiki przedmiotu świadczonych usług, np. sfera ta nie stanowi obszaru, który w sposób naturalny stwarza warunki do współpracy, inaczej niż ma to miejsce np. w obszarze kultury, sportu czy rekreacji gdzie łatwo o organizację imprez masowych stanowiących podstawę do nawiązania współpracy.

Rycina 2.6.5 Współpraca gmin przy realizacji zadań w zakresie opieki zdrowotnej %



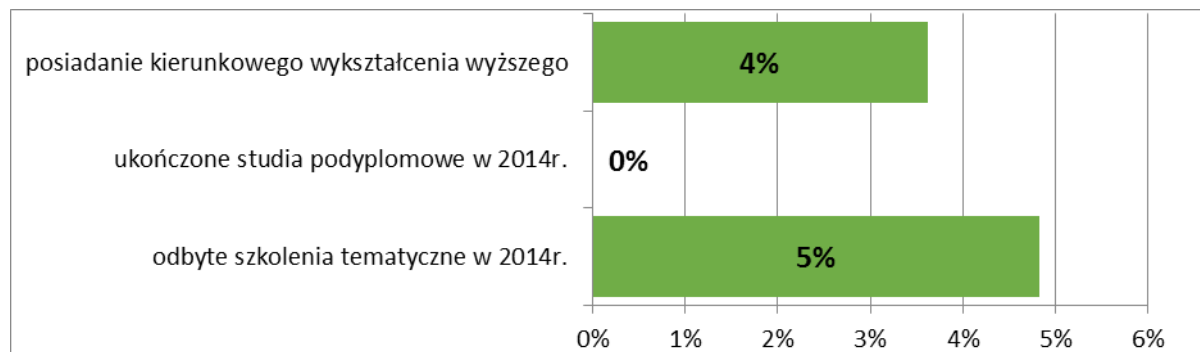
Źródło opracowanie własne.

Do braku jakiegokolwiek współpracy przyznało się 57% gmin biorących udział w ankiecie. Wśród deklarujących współdziałanie najpopularniejsza jest organizacja zadań we współpracy z organizacjami pozarządowymi (23% ogółem; przeważają w tym względzie gminy miejskie oraz wiejsko-miejskie). Nieco rzadziej ma miejsce współpraca z podmiotami prywatnymi – 18% i innymi JST – 13%.

Zarządzanie kadrami w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

W zdecydowanej większości gmin (93%) problemem jest brak kadr przygotowanych do realizacji zadań w obszarze ochrony zdrowia. Pracownicy jedynie 5% urzędów gmin uczestniczyli w 2014 r. w szkoleniach tematycznych (np. zarządzanie ochroną zdrowia w samorządach, organizacyjno-prawne aspekty zarządzania w ochronie zdrowia). Żaden z respondentów nie zadeklarował ukończenia studiów podyplomowych w tym zakresie tematycznym. Jedynie 4% gmin dysponuje kadrami posiadającymi kierunkowe wykształcenie wyższe (np. na kierunkach zdrowie publiczne, administrowanie ochroną zdrowia).

Rycina 2.6.6 Przygotowanie kadr do zarządzania obszarem ochrony zdrowia %



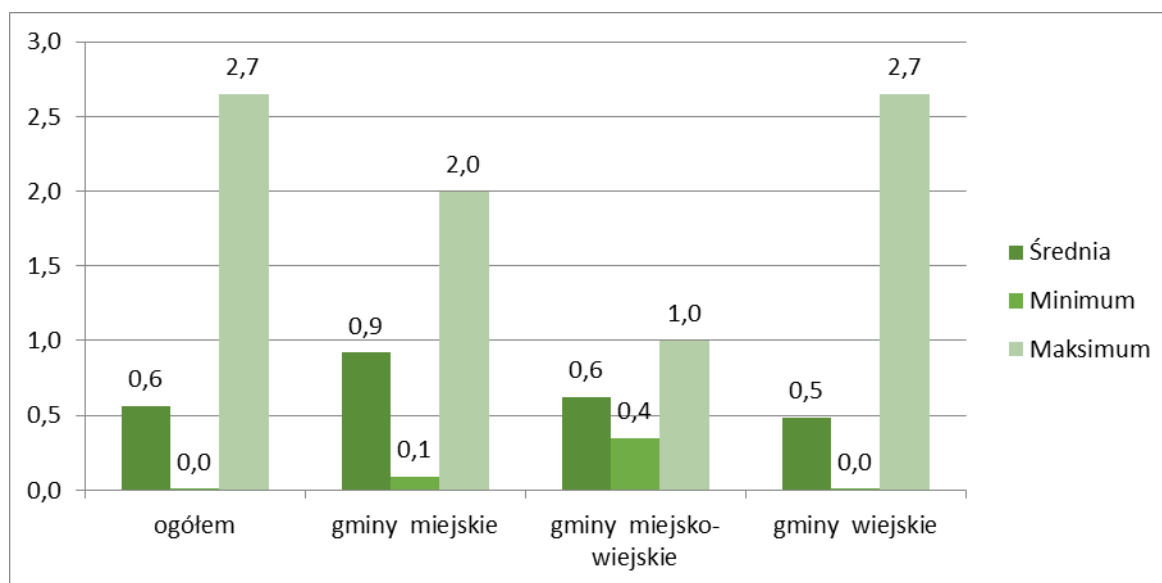
Źródło opracowanie własne.

Zarządzanie finansami w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

Udział wydatków budżetowych na dział ochrona zdrowia we wszystkich wydatkach w latach 2011-2014 waha się od 0,002% do 2,65%²³, przy średniej wynoszącej 0,56% i medianie 0,43%. „Dolna” ćwiartka gmin wydaje na ochronę zdrowia poniżej 0,3% budżetu a „górna” powyżej 0,68%. Zróżnicowanie ze względu na typ gminy jest w miarę zauważalne. Średnia dla gmin miejskich wynosi 0,92%, a dla wiejskich 0,49%. Jednak wśród gmin przeznaczających na ochronę zdrowia co najmniej 2% są dwie wiejskie: Kleszczów, Widawa i tylko jedna miejska: Skierniewice.

²³ Ta górna wartość jest bliska udziałowi wydatków wszystkich JST na ochronę zdrowia, który wyniósł w 2011 2,5%. (źródło: GUS (2012), Zdrowie i ochrona zdrowia w 2011 r.).

Rycina 2.6.7 Wydatki na ochronę zdrowia jako % wydatków budżetowych w latach 2011-2014



Źródło opracowanie własne.

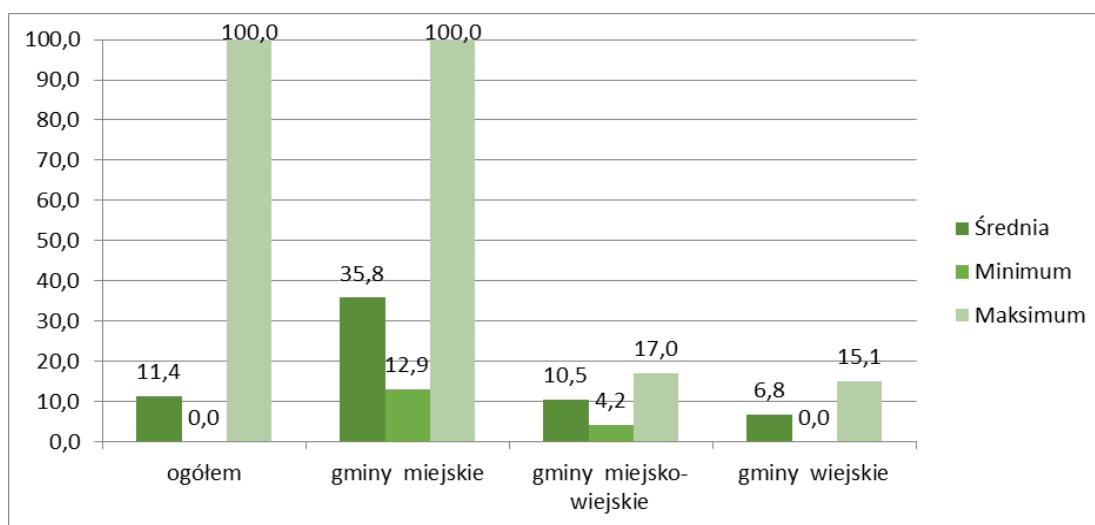
Podstawowym źródłem pokrywania wydatków w obszarze ochrony zdrowia są środki własne. Dodatkowo 18% gmin wskazuje na krajowe programy wsparcia, a 6% na środki unijne. 8% gmin zadeklarowało również korzystanie z finansowania centralnego w ramach zadań zleconych. Zanotowano również pojedyncze przypadki wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego (Biała Rawska) i innego wsparcia prywatnego (Kutno).

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

Sprawność instytucjonalna badanych gmin w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia powinna znaleźć przełożenie na działania bezpośrednio skierowane do mieszkańców i przyczyniające się subiektywnego poczucia wysokiej jakości życia. Syntetyczna miara aktywności przyjęta na potrzeby niniejszego badania, zwana wskaźnikiem aktywności, przyjmuje wartości wskazane na poniższym wykresie. Obszar ochrony zdrowia jest drugim z kolei, w którym uchwycono największą różnicę między aktywnością gmin miejskich i jej średnim poziomem dla wszystkich badanych samorządów. Aktywność gmin miejskich oceniono średnio na 35,8, miejsko-wiejskich na 10,5, a wiejskich na 6,8. Ponownie najwyższą

ocenę otrzymała Łódź. Wśród gmin miejsko-wiejskich Biała Rawska (17), wiejskich – Maków (15,1). Wartości powyżej średniej osiągnęło 100% gmin miejskich, 33% gmin miejsko-wiejskich i 13% gmin wiejskich.

Rycina 2.6.8 Wartości wskaźnika aktywności w obszarze opieki zdrowotnej według typów gmin



Źródło opracowanie własne.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia miały zmienne dotyczące: udziału dzieci w żłobkach (37,7% wyjaśnianej wariacji) i liczby aptek (27,9% wyjaśnianej wariacji).

Udział dzieci uczęszczających do żłobka jest wyraźnie najwyższy w gminach miejskich i wynosi 4,14%, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich jest to jedynie 0,1% a wiejskich 0%. Najwyższy udział zaobserwowano w Łodzi – 14%. W drugich w kolejności Skierniewicach jest to już tylko 7%. Osiem pierwszych gmin w zestawieniu to gminy miejskie. Kolejne miejsce zajęła najlepsza gmina miejsko-wiejska – Drzewica – z wynikiem 1%.

Zdecydowanie najwięcej aptek znaleźć można również w gminach miejskich – średnio 40. W gminach miejsko-wiejskich jest to już tylko 4, a wiejskich 1. Nie dziwi zatem, że pierwsze 9 pozycji w rankingu zajmują gminy miejskie. Wyraźnym liderem jest Łódź z 292 aptekami.

W kolejnym w rankingu – Piotrkowie Trybunalskim jest ich już tylko 32. Najlepsza gmina miejsko-wiejska, Aleksandrów Łódzki posiada 11 aptek, a wiejska – Andrespol – 5 aptek.

Współczynnik korelacji między wskaźnikiem syntetycznym sprawności instytucjonalnej i wskaźnikiem aktywności w obszarze opieki zdrowotnej wynosi 0,538 i pozwala mówić o zależności istotnej statystycznie i stosunkowo dużej sile związku. Można więc przyjąć, że sprawność instytucjonalna samorządów w tym obszarze jest odzwierciedlana w oferowanych przez nie produktach, które następnie postrzegane są przez mieszkańców jako elementy jakości życia.

Warto zauważyć, że podstawowa zmienna kształtująca wartość wskaźnika aktywności - udział dzieci uczęszczających do żłobka - choć osadzona (ze względów formalnych) w obszarze zdrowia, w rzeczywistości może być interpretowana znacznie szerzej. Niski udział dzieci uczęszczających do żłobka na terenach wiejskich odzwierciedla specyficzny model rodziny i rolę w niej kobiety. Równocześnie wpływa na ograniczone możliwości aktywności zawodowej, a więc też niezależności ekonomicznej, warunkując tym samym sytuację społeczną i gospodarczą przede wszystkim kobiet. Jest to ciekawy przykład pokazujący, iż dokonany na potrzeby analizy podział na obszary ma charakter sztuczny, a zjawiska przebiegające w rzeczywistości społecznej są często powiązane i przenikają się na wielu płaszczyznach.

Rekomendacje w obszarze podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

Podsumowując trzeba zauważyć, że choć średnia ocena sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze jakości usług podstawowej opieki zdrowotnej wypada przeciętnie, to podstawowe deficyty dotyczące sprawności funkcjonowania samorządów w obszarze ochrony i opieki zdrowotnej mają podobną strukturę do braków uchwyconych w innych obszarach zarządzania sferą usług publicznych (np. kultury i sportu). Pomimo faktu, iż problemy dotyczą mniejszej liczby gmin, to nadal jest to więcej niż 50% badanej próby. Uchwycone problemy dotyczą braku wystarczającej aktywności na polu planowania i zarządzania strategicznego realizowanymi działaniami w zakresie zapewniania podstawowej opieki zdrowotnej. Część gmin nie posiada nawet obowiązkowych programów zdrowotnych,

a liczba JST niedysponująca programami fakultatywnymi (z punktu widzenia prawa) jest jeszcze większa. Podobnie jak w innych badanych obszarach tematycznych, nierozwinięty jest potencjał monitorowania realizowanych działań i systematyczne opieranie decyzji na ocenach z uzyskanych wyników. Prawie 2/3 gmin nie praktykuje konsultowania przyjmowanych programów z ich odbiorcami – społecznością lokalną. Jedną z przyczyn tego stanu można upatrywać - podobnie jak w innych obszarach tematycznych – w niedostatecznie rozwiniętych kompetencjach kadr w zakresie zarządzania obszarem ochrony zdrowia. W związku z powyższym, proponowane rozwiązanie jest analogiczne do rekomendacji jakie sformułowano dla obszar kultury i sportu. Zaleca się rozwijanie kompetencji w obszarze *good governance* ze szczególnym naciskiem na działania w dziedzinie zarządzania jakością podstawowej opieki zdrowotnej, poprzez projekt szkoleniowo-informacyjny, którego potencjalnym realizatorem może być samorząd województwa.

Warto zauważyć, że w przypadku oceny sprawności w obszarze zdrowia nie sposób uchwycić prawidłowości zjawiska ze względu na lokalizację przestrzenną badanych gmin. Pozytywnie i negatywnie ocenione gminy sąsiadują ze sobą w powiatach skierniewickim, rawskim, bełchatowskim, łęczyckim, zatem zarówno na wschodzie, południu, jak i północy województwa. Podobnie jak w innych obszarach widać jednak wyraźną dominację jeżeli chodzi o typ gminy. Pomijając jeden wyjątek – miasto Bełchatów – najłabsze 34 jednostki w badaniu to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.

2.7 OCHRONA ŚRODOWISKA

W ostatnich dekadach kluczowe znaczenie w zintegrowanych politykach zarządzania rozwojem odgrywają kwestie związane z ochroną środowiska. Trzeba pamiętać, iż obecnie ochrona środowiska rozpatrywana jest jako jeden z istotnych elementów polityki ekonomicznej, związanej z zaspokajaniem indywidualnych i zbiorowych potrzeb społeczeństwa, nie tylko tych obecnych, ale także przyszłych pokoleń, zgodnie z zasadą trwałego i zrównoważonego rozwoju (Rzeńca 2009, s. 103). Polska, jako członek Unii Europejskiej, włącza się w realizację tzw. programów działania w tym zakresie (aktualnie obowiązuje 7 Unijny Program Działań w Zakresie Środowiska Naturalnego do roku 2020).

Także w okresie przedakcesyjnym miało miejsce intensywne dostosowywanie polskich przepisów do dyrektyw unijnych w omawianym obszarze (np. uchwalenie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody). Wskazana ustawa, ale również inne mające za przedmiot, bądź powiązane z ochroną środowiska, np. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, w jednoznaczny sposób wskazują na miejsce samorządu terytorialnego w polskim systemie polityki, która za przedmiot ma ochronę środowiska naturalnego. Wiele zadań w tym obszarze podejmowanych jest przez samorządy wojewódzkie i administrację rządową w terenie, jednak to przede wszystkim na poziomie lokalnym wypełnia się istotne zadania, które koncentrują się w obszarach: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, utrzymania porządku i czystości w gminie, ochrony przyrody (np. przez ustanawianie pomników przyrody) (Burzyńska 2012).

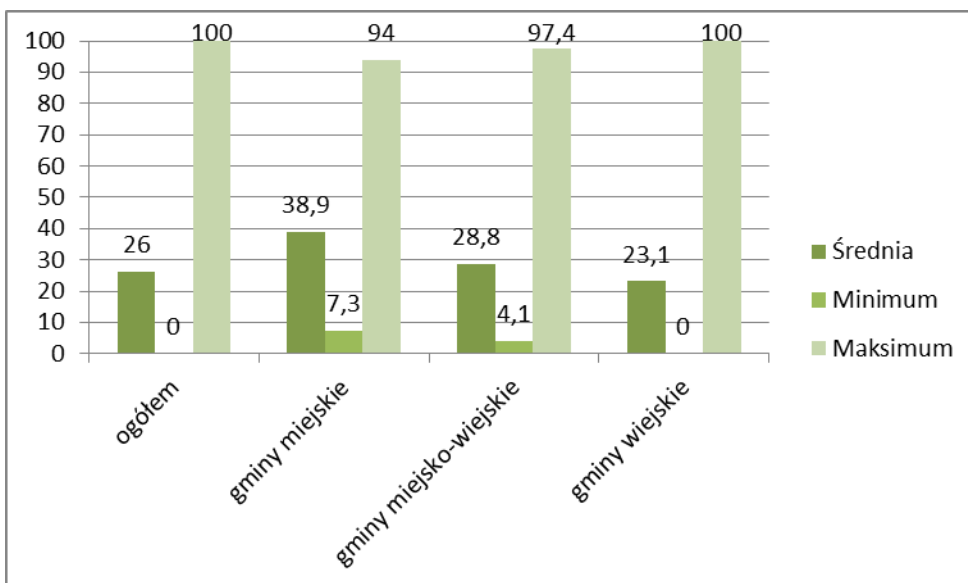
Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze ochrony środowiska

W przypadku wskaźnika „Ochrona środowiska” obserwujemy bardzo silne zróżnicowanie poziomu rozwoju instytucjonalnego w gminach. Trzeba jednak podkreślić, że większość badanych gmin, (3/4 biorących udział w badaniu) notuje wartości poniżej 50. W całej badanej grupie średnia wartość wskaźnika ogółem wynosi 26. Najwyższą średnią obserwujemy w grupie gmin miejskich (38,9), najniższą w grupie gmin wiejskich (23,1). To właśnie w grupie gmin wiejskich zaobserwowano największą rozpiętość wartości wskaźnika.

Jedynie 5 gmin uzyskało wartości wskaźnika powyżej 75. Do tej grupy zaliczają się Sędziejowice, Biała Rawska, Skierniewice, Kleszczów (jedna z najbogatszych gmin w Polsce), Wola Krzysztoporska (bardzo blisko tej grupy pod względem wysokości wskaźnika uplasowała się Radomsko). Jak widać, poza Skierniewicami i Białą Rawską, w grupie tych osiągających najwyższe wskaźniki dominują gminy wiejskie, liczące powyżej 5000 mieszkańców. W dwóch z gmin najwyżej plasujących się w rankingu (tj. w Sędziejowicach i Skierniewicach) występują zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, w pozostałych 3 nie mamy do czynienia z tego typu

fragmentami krajobrazu zasługującymi na ochronę ze względu na ich walory widokowe i krajobrazowe.

Rycina 2.7.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze ochrony środowiska według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku wskaźnika dotyczącego ochrony środowiska w grupie gmin osiągających wartości wskaźnika powyżej 50, dominują gminy wiejskie i wiejsko-miejskie (15 takich gmin spośród dwudziestu osiągających wartość wskaźnika syntetycznego powyżej 50). Oczywiście wciąż należy pamiętać, że większość gmin wiejskich biorących udział w badaniu (44 JST) notuje wartości wskaźnika niższe niż 25.

Warto podkreślić, że na tle dotychczasowej analizy, gdzie gminy wiejskie często osiągają niskie miary wskaźnika rozwoju instytucjonalnego, odmiennie w obszarze ochrony środowiska – przeważają nad innymi typami układów osadniczych. Wynika to zapewne z faktu, że struktura przestrzenna i społeczna wsi (np. formy aktywności zawodowej mieszkańców gmin) w większym stopniu predestynuje tego typu ośrodki do zainteresowania i dbałości o środowisko. To większe zainteresowanie kwestiami środowiska i wyższa świadomość konieczności działań w tym obszarze są potwierdzone wynikami badań społecznych z zakresu świadomości ekologicznej Polaków. O ile wśród mieszkańców miast

tylko 36% respondentów wskazuje, że ochrona środowiska powinna być podejmowana ze względu na dbałość o jakość życia człowieka, o tyle wśród respondentów mieszkających na wsi takie przekonanie deklaruje ponad połowa osób biorących udział w badaniu świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski. (TNS 2014 na zlecenie Ministerstwa Środowiska). W nawiązaniu do wyników przytoczonego sondażu można wyjaśnić kwestię problemów wielu gmin wiejskich z ochroną środowiska – z badania wynika bowiem, iż to właśnie na wsiach, które pod względem struktury gruntowej zasadniczo odróżniają się od miast (np. większy udział gruntów leśnych, użytków rolnych, a mniejszy gruntów zurbanizowanych i zabudowanych), mieszkańcy dostrzegają wiele negatywnych zjawisk, utrudniających (lub mówiąc inaczej – stanowiących większe wyzwanie) działalność gminy w obszarze ochrony środowiska. Do tych zjawisk zaliczają przede wszystkim „dzikie wysypiska” śmieci i palenie odpadków w domowych piecach bądź w warunkach przydomowych (koło domostw).

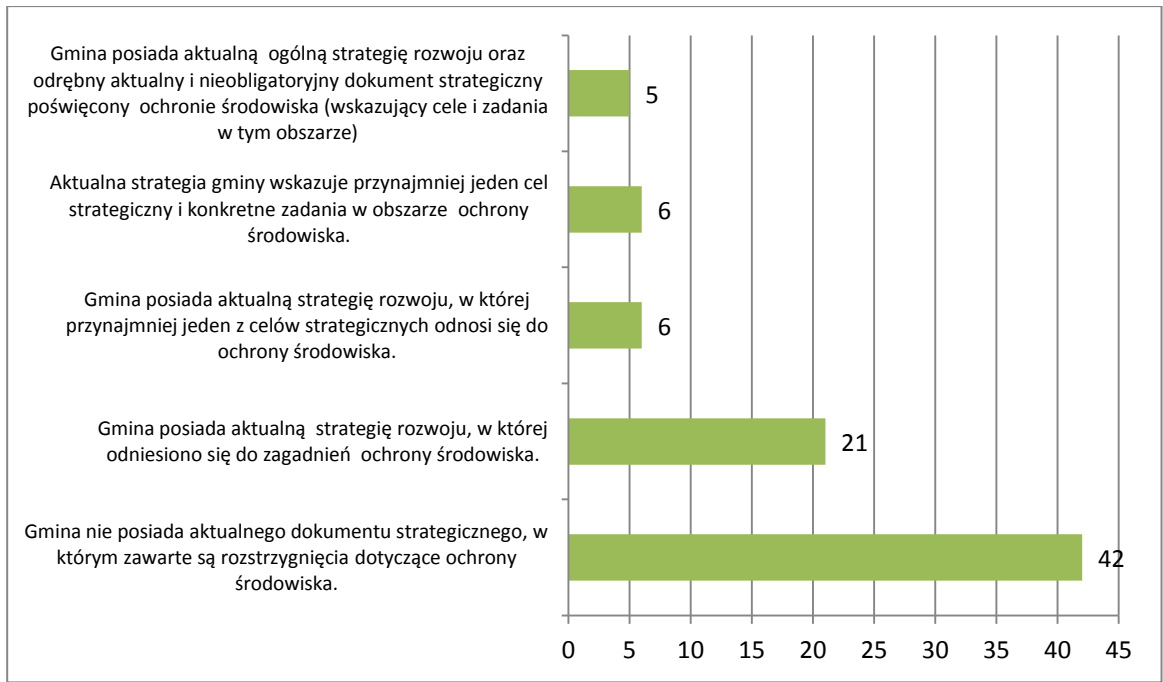
Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze ochrony środowiska miały pytania związane z systemem monitoringu. 46% wyjaśnianej wariacji związane było z pytaniem o to, jak funkcjonuje system monitoringu jakości i efektów działań w zakresie ochrony środowiska (czy istnieje taki system, czy obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez gminę, działań realizowanych przez właściwe jednostki podległe, np. przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, czy obejmuje dane dotyczące także instytucji niezależnych od gminy). Ponadto 28,9% wyjaśnianej wariacji związane było z pytaniem dotyczącym sposobu prowadzenia działań monitoringowych (czy są prowadzone, czy mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę, czy uwzględniają porównania z innymi gminami, czy mierzą zadowolenie mieszkańców).

Zarządzanie strategiczne w obszarze ochrony środowiska

Dążąc do zgłębienia poznania funkcjonowania samorządów lokalnych w sferze ochrony środowiska naturalnego, a zarazem uchwycenia uwarunkowań służących interpretacji uzyskanych przez gminy wyników warto przybliżyć rozkłady szczegółowych odpowiedzi na wybrane pytania z tego obszaru.

Jednym z kluczowych wymiarów w obszarze zarządzania usługami jest unormowanie działań, które znajdują wyraz w dokumentach strategicznych. Na rycinie 2.7.2 zaprezentowano rozstrzygnięcia strategiczne przyjęte przez badane gminy w obszarze ochrony środowiska.

Rycina 2.7.2 Zarządzanie strategiczne w obszarze ochrony środowiska



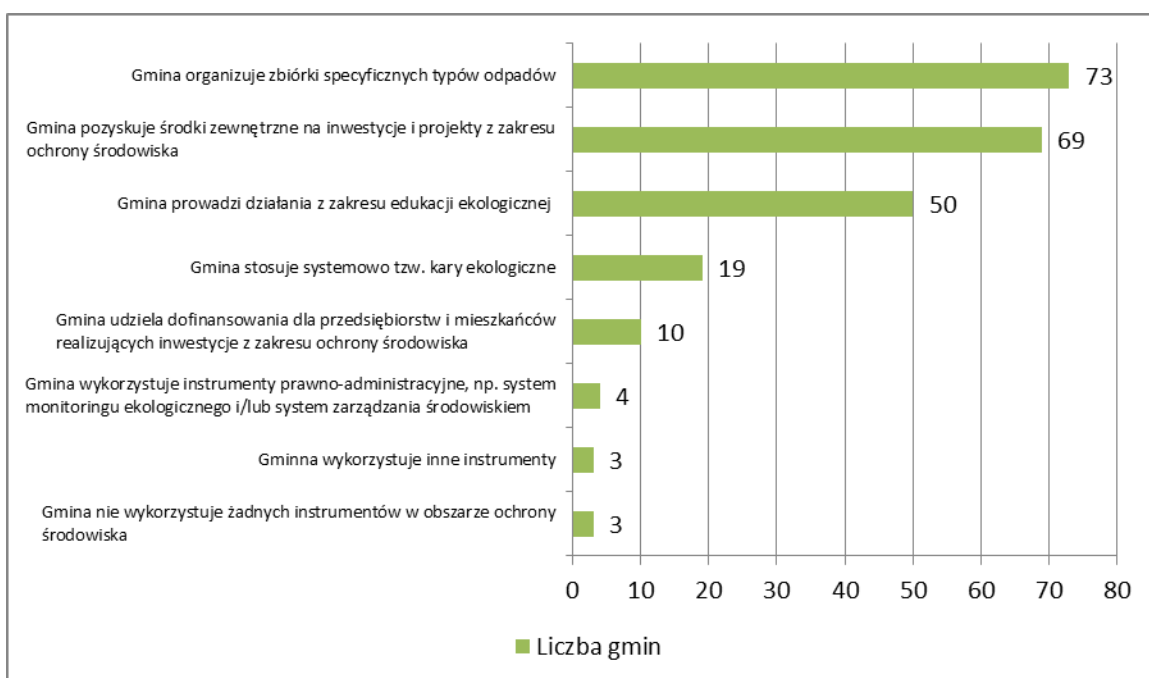
Źródło: opracowanie własne.

Widać wyraźnie, że gminy w niewielkim stopniu uwzględniają obszar ochrony środowiska w swoich działaniach strategicznych. Ponad połowa z tych, które odesłały ankiety, nie posiada aktualnego dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące ochrony środowiska. Jedynie pięć gmin posiada nie tylko ogólną strategię uwzględniającą ten obszar, ale także nieobligatoryjne plany wskazujące cele i zadania w tym obszarze. Jest to o tyle problematyczna kwestia, że w przypadku ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne, np. na działania podnoszące wydajność energetyczną budynków publicznych, często w warunkach konkursu wymagane jest, aby zgłaszany projekt

wpisywał się w szerszy kontekst strategicznych działań gminy w tym obszarze. Brak dokumentów może zatem utrudniać działania w tym wymiarze.

Aktywna polityka ochrony środowiska w ramach obowiązujących dokumentów strategicznych zakłada wykorzystywanie przez gminy zróżnicowanych instrumentów. Ich rodzaje oraz zakres stosowania przez samorządy lokalne ujęto na rycinie 2.7.3.

Rycina 2.7.3 Instrumenty wykorzystywane przez gminy w obszarze ochrony środowiska

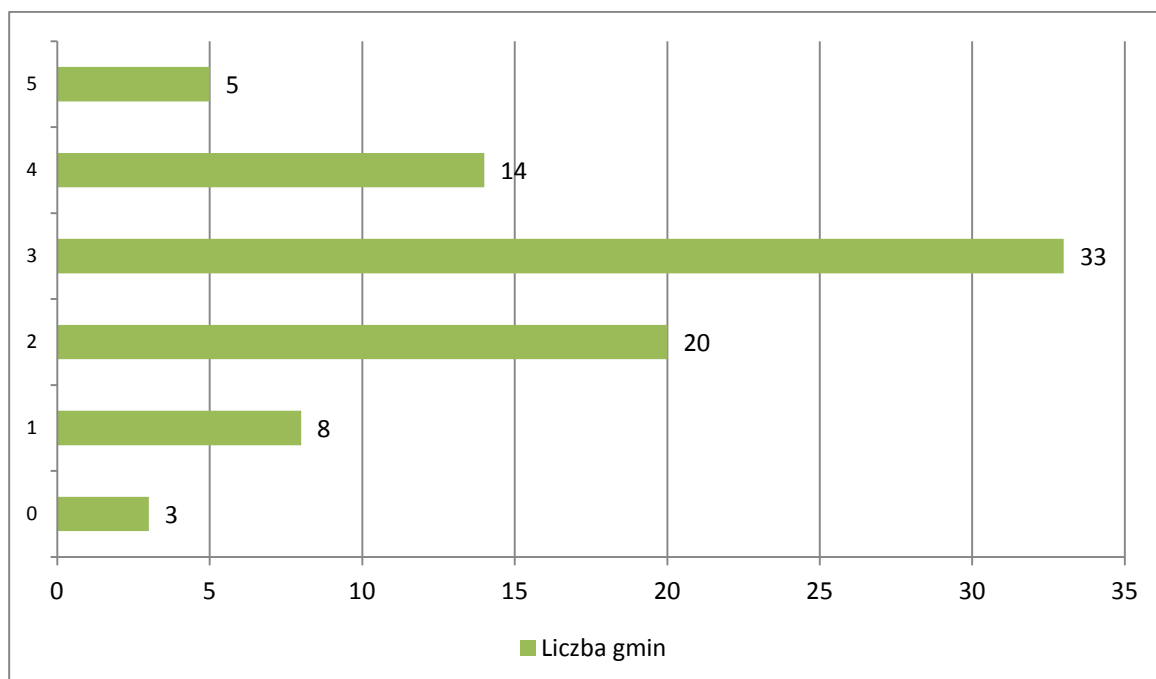


Źródło: opracowanie własne.

Z zaprezentowanego rozkładu odpowiedzi wynika wyraźnie, iż gminy biorące udział w badaniu korzystają w przeważającej mierze z dwóch rodzajów instrumentów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. To przede wszystkim selektywne zbiórki specyficznych odpadów (np. baterii, leków, sprzętu RTV/AGD), a także korzystanie z zewnętrznych środków finansowych na realizację celów środowiskowych. Nieco więcej, niż połowa badanych gmin (50), wskazała, że prowadzi działania z zakresu edukacji ekologicznej. Mniej, niż ¼ gmin-respondentów stosuje tzw. kary ekologiczne (19 jednostek), zaś tylko co ósma gmina (10 jednostek) dofinansowuje realizację działań pro-ekologicznych przez mieszkańców bądź

przedsiębiorców. Pogłębionych wniosków dostarcza również analiza liczby rozwiązań stosowanych przez poszczególne gminy, co przedstawiono na rycinie 2.7.4

Rycina 2.7.4 Liczba instrumentów ochrony środowiska wykorzystywanych przez gminy



Źródło: opracowanie własne.

Spośród gmin biorących udział w badaniu, jedynie 3 nie zadeklarowały wykorzystywania żadnych instrumentów ochrony środowiska, natomiast 8 gmin wykazało, że korzysta z jednego rodzaju instrumentu. W przypadku 20 gmin stosowane są dwa rodzaje instrumentów, natomiast najliczniejsza grupa gmin korzysta z trzech rodzajów instrumentów. Niemal $\frac{1}{4}$ gmin odpowiadających na ankietę korzysta z czterech bądź pięciu różnych instrumentów ochrony środowiska. To właśnie w tej grupie znajdują się gminy, które osiągają najwyższe wartości wskaźnika syntetycznego dla całego obszaru, tj. Biała Rawska (miejsko-wiejska), Sędziejowice (wiejska), Kleszczów (wiejska) czy też Skierniewice (miejska).

Zarządzanie wiedzą w obszarze ochrony środowiska

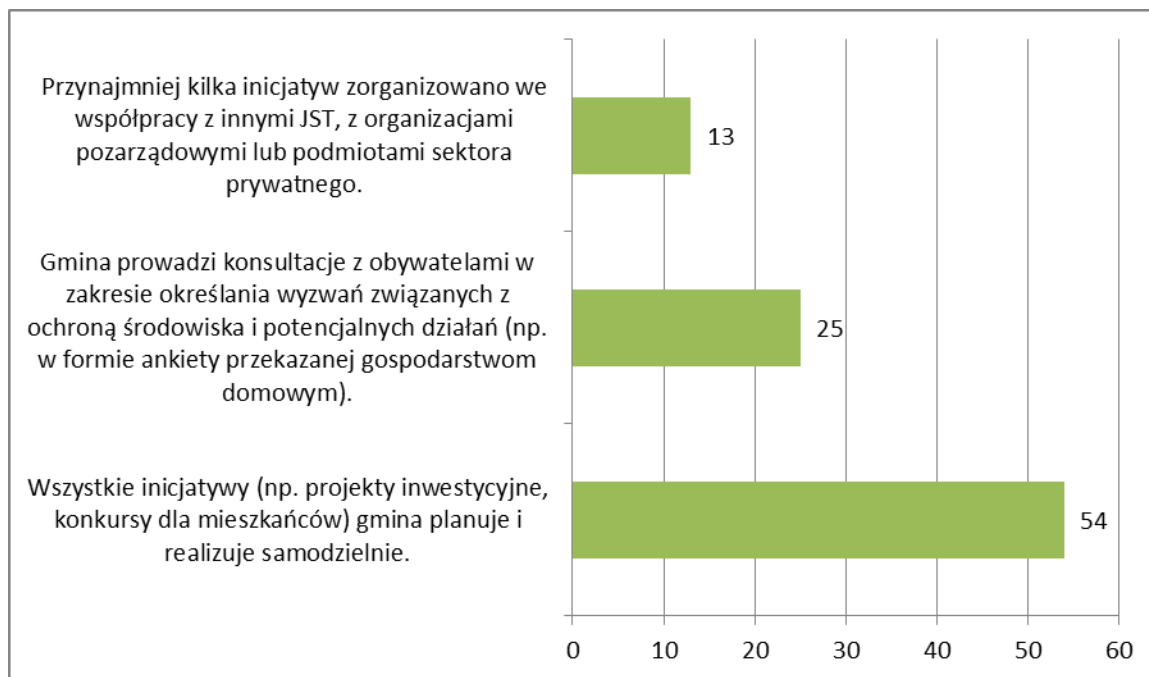
Opisane wyżej wyniki obrazują zróżnicowanie działań JST (podejmowanych poza ustawowo realizowanymi działaniami standardowymi), ale nie mówią wszystkiego o wartościach wskaźnika w tym obszarze. O jego zróżnicowaniu w zależności od gminy w największym stopniu zdecydowały pytania dotyczące monitoringu. W obszarze tym zdecydowanie występują deficyty w poziomie sprawnego nim zarządzania przez gminy. Ponad ¾ badanych gmin nie prowadzi działań monitoringowych w tym obszarze (nie mają systemu wskaźników, tj. określenia katalogu mierników, ich wartości docelowych oraz sposobów pomiaru i obliczeń tych wskaźników, ani nie istnieje system monitoringowy, tj. utrwalona procedura mierzenia jakości działań w odniesieniu do urzędu gminy, jednostek podległych oraz instytucji niezależnych od gminy. Jedynie 3 gminy uczestniczące w pomiarze mają określony system wskaźników z wartościami referencyjnymi i docelowymi i co roku prowadzą pomiary tych wartości. Gminy są też mało aktywne w zleceniu badań, które dotyczyłyby analizowanego obszaru. W ostatnich pięciu latach tylko 13 gmin zleciło zewnętrzne opracowania nt. ochrony środowiska w gminie, natomiast w przypadku 11 JST biorących udział w badaniu takie analizy były przeprowadzone przez zatrudnionych pracowników (we własnym zakresie). Jedną z przyczyn takiego stanu może być kosztochłonność i czasochłonność procesu generowania i agregowania informacji o stanie i ochronie środowiska (Sej-Kolasa, 2010). Inny powód stanowić może relatywnie niska wartość nadana procesom zarządczym związanym z ochroną środowiska. Mimo rosnącego znaczenia tych zagadnień w dyskursie krajowym i europejskim, zarówno badania świadomości społecznej (TNS 2014), jak i opracowania naukowe pokazują, że w Polsce wyzwania związane z ekologią sytuowane są niżej w hierarchii potrzeb uwzględnianych w sferze zarządzania publicznego (Szymańska 2010).

Współpraca i partnerstwo w obszarze ochrony środowiska

Szansą na podniesienie zakresu i efektywności działań w omawianym obszarze jest korzystanie z szeroko dostępnych obecnie możliwości współpracy w ramach partnerstw

w sektorze samorządowym, ale także partnerstw z przedstawicielami sektora pozarządowego. Niestety w tym zakresie badane gminy wykazują bardzo ograniczoną aktywność.

Rycina 2.7.5 Współpraca i partnerstwo w obszarze ochrony środowiska



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość gmin biorących udział w badaniu (niemal 2/3) deklaruje, że samodzielnie planuje i realizuje inicjatywy w obszarze ochrony środowiska. Jednocześnie żadna z badanych gmin nie wskazała, iż realizuje więcej, niż połowę takich inicjatyw we współpracy z przedstawicielami innych samorządów, NGO lub przedsiębiorców. Jedynie 13 JST, które odesłały ankiety, wskazało, że przynajmniej kilka inicjatyw było zorganizowanych we współpracy. Niewielka liczba gmin (nieco więcej, niż ¼) konsultuje z obywatelami wyzwania i potencjalne rozwiązania w zakresie ochrony środowiska.

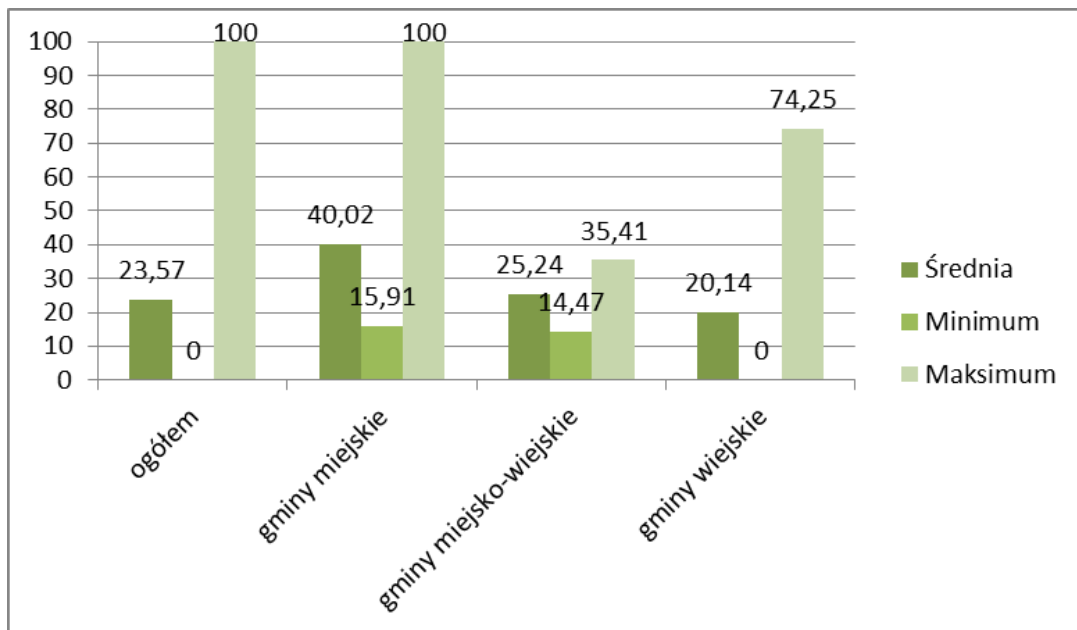
Wskaźnik aktywności gmin w obszarze ochrony środowiska

Wskazując na działania gminy w obszarze ochrony środowiska, które znajdują przełożenie na poziom jakości życia odczuwany przez mieszkańców społeczności lokalnych należy zobrazować wartości wskaźnika aktywności. Do jego konstrukcji wykorzystano

informacje podane w ankietach oraz dane z Banku Danych Lokalnych GUS. Składowe tego wskaźnika wymienia załącznik 6.4.

Struktura wartości wskaźnika aktywności w tym obszarze była jedną z bardziej pozytywnych spośród wszystkich 10 badanych obszarów (tzn. w tym wskaźniku gminy osiągały jedne z najlepszych rezultatów). Z rozkładu wartości wskaźnika w typach gmin biorących udział w badaniu widać, że najmniejsze zróżnicowanie wartości występuje w gminach miejsko-wiejskich a największe w gminach miejskich. Jeżeli chodzi o gminy, które osiągnęły najwyższe wartości wskaźnika aktywności, są to Kutno, Łódź (która osiąga najwyższe wartości we wszystkich niemal analogicznych wskaźnikach), Dobroń i Sędziejowice. Podobnie jak w innych wskaźnikach, także i w tym najwyższa średnia (40,02) odnotowana została w grupie gmin miejskich, najniższa zaś (20,14) w grupie gmin wiejskich biorących udział w badaniu.

Rycina 2.7.6 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze ochrona środowiska według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności gmin w obszarze ochrony środowiska miały trzy wskaźniki. Pierwszy z nich dotyczy liczby nasadzonych drzew

i krzewów [w szt.] (33% wyjaśnianej wariancji). Gminy, które osiągnęły najwyższe wartości tej zmiennej, to Łódź, Kutno i Goszczanów. O ile wysokie wartości w przypadku Łodzi i Kutna są stosunkowo łatwe do wytłumaczenia, o tyle aktywność Goszczanowa w tym zakresie wymagałaby zbadania na drodze badań jakościowych w danej gminie (co wzmacnia sugestię o połączeniu badań ankietowych z badaniami jakościowymi – wywiadami pogłębionymi w badanych jst). Drugą ze zmiennych wpływających w istotny sposób na wartość wskaźnika jest łączna powierzchnia gminy objęta formami ochrony przyrody ustanawianymi w drodze uchwały przez radę gminy (użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe [w ha] (23,8% wyjaśnianej wariancji). Na szczególną uwagę zasługują w tym przypadku gminy Dobroń (prawie połowa powierzchni gminy objęta takimi formami) oraz Sędziejowice (1/3 powierzchni gminy). Na drugim biegunie znajdują się miasta, np. Łódź, w których takich terenów się nie odnotowuje. Trzecią ze zmiennych wpływających na wartość wskaźnika aktywności jest różnica pomiędzy odsetkiem ludności korzystającej z wodociągu i z kanalizacji [w %] (10,9% wyjaśnianej wariancji).

Poziom korelacji między wskaźnikiem syntetycznym opisanym wcześniej a wskaźnikiem aktywności wynosi 0,568, co oznacza zależność istotną statystycznie i stosunkowo dużą siłę związku. Można więc przyjąć, że sprawność instytucjonalna samorządów w tym obszarze jest powiązana z „produktami” obiektywnie mierzącymi stan ochrony środowiska naturalnego w danej gminie.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że wartości wskaźnika syntetycznego i wskaźnika aktywności w obszarze ochrony środowiska pokazuje w odróżnieniu od innych obszarów badania, że gminy wiejskie potrafią osiągać relatywnie wysokie wyniki. To silniejsze, niż w innych obszarach zróżnicowanie, wykraczające poza prosty podział miasto-wieś, nie zmienia jednak faktu, iż podobnie jak w innych obszarach usług publicznych, większość gmin miejskich notuje zdecydowanie wyższe wartości wskaźnika od pozostałych gmin biorących udział w badaniu. Elementem najsilniej różnicującym gminy są stosowane systemy i narzędzia monitoringu prowadzonego w obszarze ochrony środowiska oraz liczba stosowanych, nieobligatoryjnych instrumentów wspierających działania w tym obszarze.

Rekomendacje w obszarze ochrona środowiska

W zakresie rekomendacji, należy podkreślić istotę promowania ściślejszej współpracy gmin z sektorem pozarządowym. W Polsce funkcjonuje bardzo wiele fundacji i stowarzyszeń, które realizują projekty w tym obszarze. Przykładem może być chociażby działalność takich inicjatyw, jak „Drogi dla Natury”, współfinansowanych ze środków europejskiego programu Life oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. W ramach tej inicjatywy odbywają się także szkolenia dla pracowników gmin, udostępniane są publikacje, wzory dokumentów, etc. Warto więc, aby samorząd województwa dokonał inwentaryzacji możliwych działań, projektów, inicjatyw, w których gminy mogłyby uczestniczyć jako partnerzy sektora NGO i wspierał organizowanie w tym zakresie spotkań szkoleniowych/warsztatów informacyjnych, mobilizując przedstawicieli gmin do brania udziału w tego typu inicjatywach.

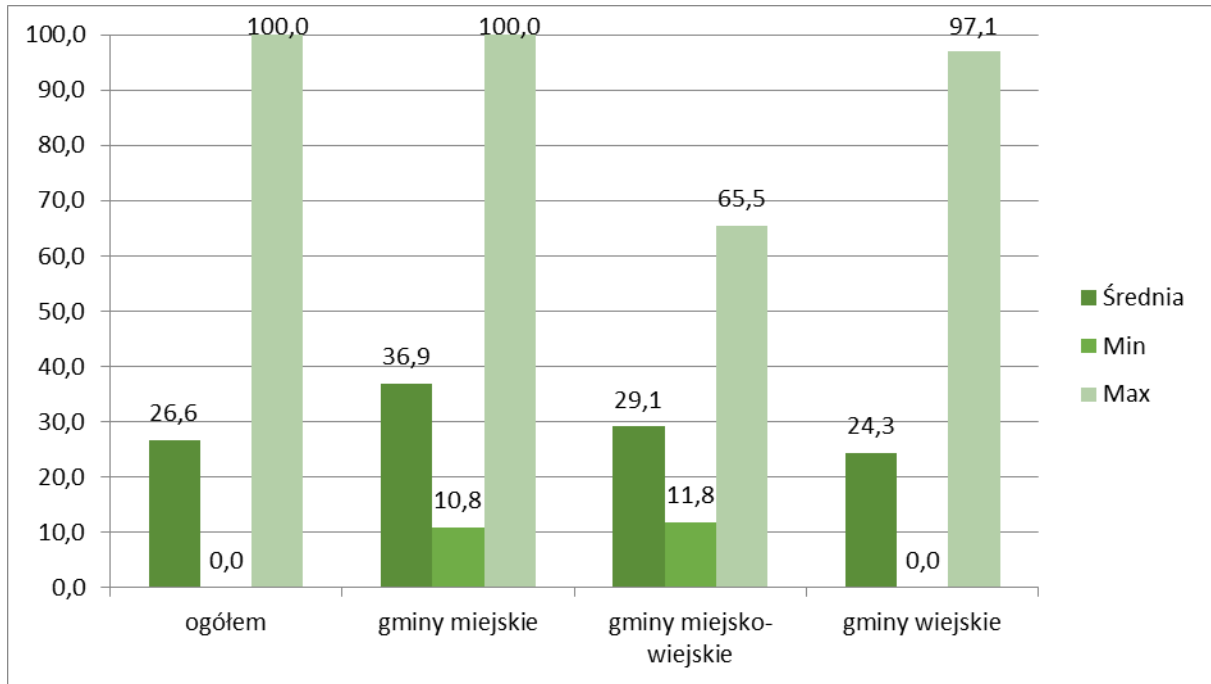
2.8 BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY

Podobnie jak w przypadku pozostałych obszarów działalności gmin dbałość o porządek publiczny, bezpieczeństwo oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową należy do katalogu podstawowych zadań własnych gminy wymienionych w art. 7. Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm). Należy rozróżnić, iż porządek publiczny leży w gestii straży gminnej (ewentualnie miejskiej) oraz zewnętrznej wobec władz gminy Policji, natomiast za bezpieczeństwo publiczne odpowiada m.in. straż pożarna, przy czym na terenie gminy funkcjonują ochotnicze jednostki straży. Ten obszar działalności samorządów lokalnych jest w ostatnim okresie ich aktywności marginalizowany, a ciężar kompetencji w tym zakresie przerzuca się na organa państwowe, szczególnie Policję. W wielu gminach likwiduje się straż gminną jako zbędne źródło obciążeń finansowych. Niemniej, regulowana odrębną ustawą działalność straży gminnej jest cennym narzędziem kontroli społecznej. Straż gminna działając jako organ samorządu posiada w określonych przypadkach większe uprawnienia kontrolne niż Policja. Jej szczególnym zadaniem jest egzekwowanie realizacji prawa miejscowego. Pomiedzy jednostkami samorządowymi i państwowymi możliwe jest także nawiązanie współpracy np. poprzez wspólne patrole, na podstawie wcześniej zawartych stosownych umów.

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Analiza wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego (gdzie wartość 0 osiąga gmina o najłabszym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym) wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie 26. Jest to zatem obszar działalności, który wyróżnia się na tle innych obszarów najwyższą przeciętną sprawnością instytucjonalną. Jednocześnie obszar ten charakteryzuje względnie niskie zróżnicowanie (o czym informuje odchylenie standardowe na poziomie 20), co przekłada się na relatywnie wysoką medianę wynoszącą również 20. Oznacza to, że wiele spośród ankietowanych gmin wykazuje względnie wysokie wartości wskaźnika sprawności instytucjonalnej w tym obszarze, niezależnie od ich typu. Obserwacja wartości wskaźnika syntetycznego potwierdza niewielkie zróżnicowanie, zarówno pomiędzy typami gmin, jak i wewnątrz danego typu (gminy miejskie - 37, gminy miejsko-wiejskie - 29, najniższa wartość dla gmin wiejskich - 24).

Rycina 2.8.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

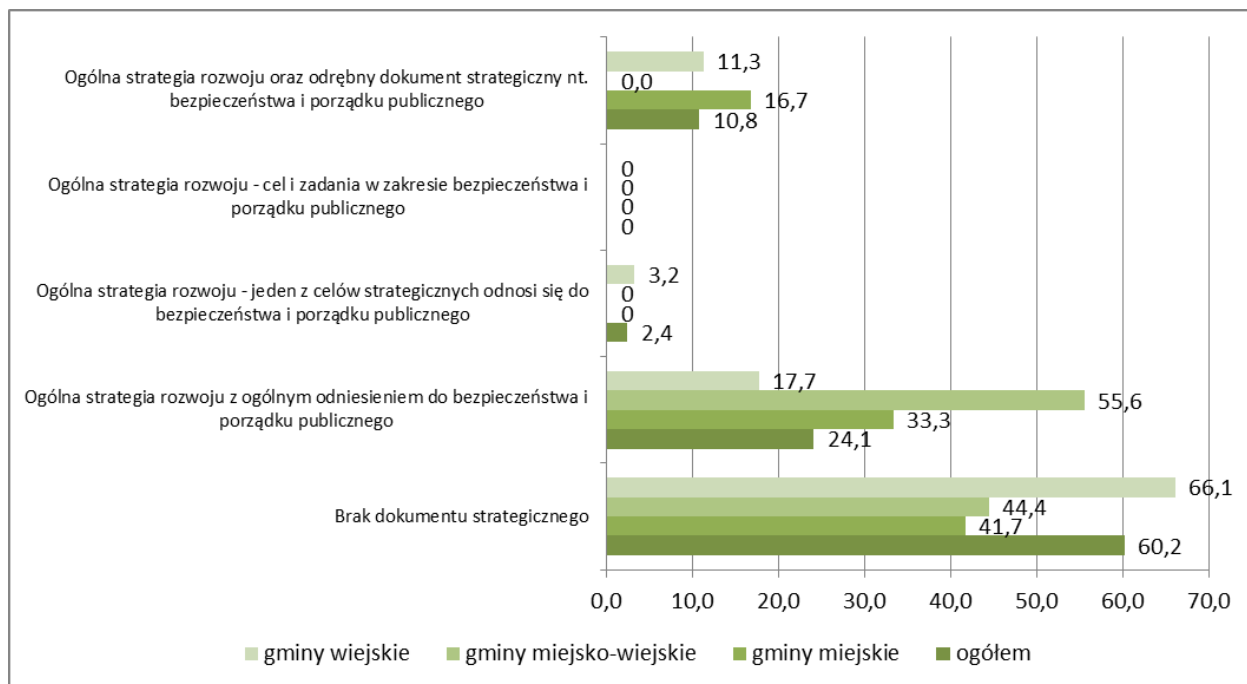
Na wartość tego wskaźnika największy wpływ tradycyjnie miały pytania związane z zarządzaniem wiedzą, a szczególnie monitorowaniem procesów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz współpracą i partnerstwem. W przypadku zarządzania wiedzą pytania z tego zakresu w 53% wyjaśniają (relatywnie niewielką) wariację wskaźnika, podczas gdy pytanie z zakresu współpracy i partnerstwa rzutuje na jego wartości w kolejnych 20%.

Zarządzanie strategiczne w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

W ujęciu strategicznym ten obszar funkcjonowania gmin nie wydaje się być kluczowy. W gronie przebadanych jednostek dominuje podejście nieuwzględniające w dokumentach strategicznych zagadnień związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Demonstruje je aż 60% ankietowanych. Pozostałe gminy najczęściej odnoszą się w dokumentach strategicznych w sposób jedynie ogólny do kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego - tak czyni 24% gmin, lub postępuje w sposób zupełnie odmienny tj. tworzy nieobligatoryjne dokumenty programowe w tym zakresie – tak z kolei czyni blisko 11%

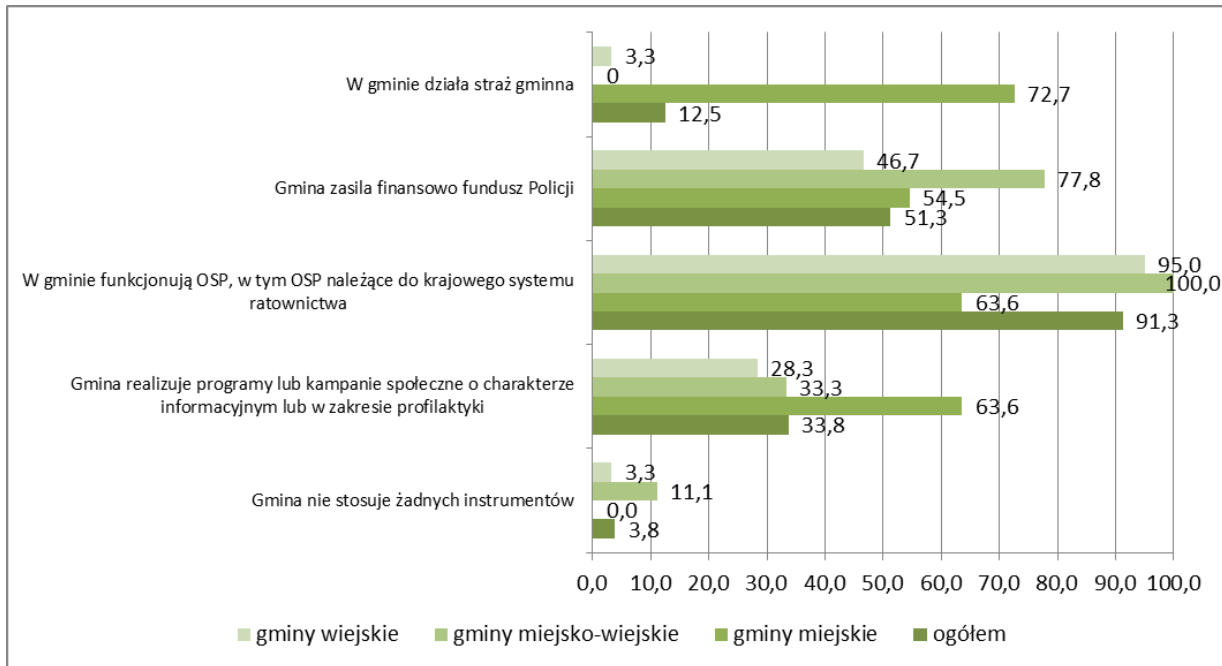
respondentów. W grupie ankietowanych, którzy odrębnie programują działania związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym znajdują się gminy miejskie, spośród których w taki sposób postępuje 16% gmin miejskich, oraz gminy wiejskie, wśród których 11% posiada odrębne dokumenty.

Rycina 2.8.2 Zarządzanie strategicznie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Rycina 2.8.3 Instrumenty wykorzystywane w poprawie bezpieczeństwa i porządku publicznego



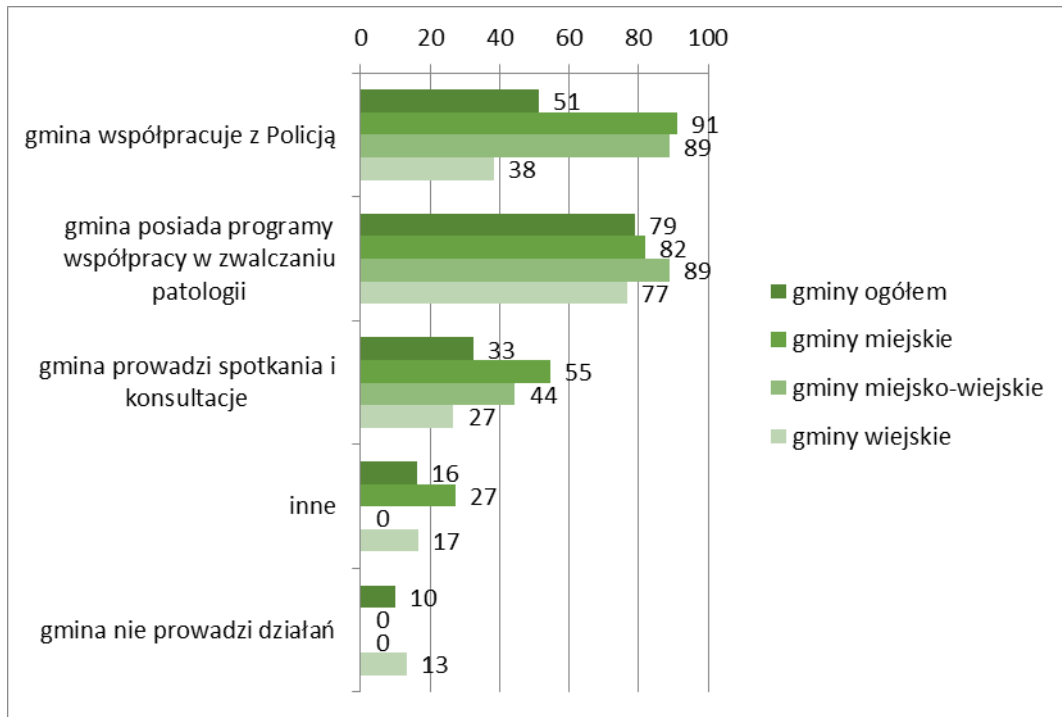
Źródło: opracowanie własne.

Pod względem instrumentów wykorzystywanych w poprawie bezpieczeństwa i porządku publicznego relatywnie najgorzej prezentuje się sytuacja gmin miejsko-wiejskich, lecz może to być powodowane często rozległą powierzchnią tych gmin i specyficznym konglomeratem przestrzeni miejskiej i wiejskiej, co potencjalnie utrudnia zorientowane działania. Potwierdza to fakt, że jedynie 12% respondentów posiada straż gminną, a wśród nich przeważają gminy miejskie (aż 73% z nich posiada straż miejską).

Podobnie największy odsetek miast realizuje programy lub kampanie społeczne o charakterze profilaktycznym lub informacyjnym w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego (64%). Z kolei największy odsetek ankietowanych gmin miejsko-wiejskich zasila fundusz Policji (78%), co może być traktowane jako instrument komplementarny wobec stwierdzonego w tych gminach największego braku straży gminnej. Wśród gmin miejsko-wiejskich aż 100% posiada na swoim obszarze ochotniczą straż pożarną, która pełni dodatkowe funkcje edukacyjne, społeczne i kulturowe na tych obszarach i jest istotnym

elementem tradycji lokalnej. Do opisanych wyżej wyników nawiązuje struktura instrumentów, wykorzystywanych w ramach współpracy i partnerstwa gmin w realizacji zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa i porządku publicznego (rycina 2.8.4). Na uwagę zasługuje fakt, że zdecydowana większość gmin miejskich i miejsko-wiejskich współpracuje z Policją w celu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskaźnik ten jest niższy w przypadku gmin wiejskich (co także wpłynęło na wartość wskaźnika ogółem). Gminy wykazują bardzo podobną sytuację w zakresie posiadania programów współpracy ukierunkowanych na zwalczanie patologii (wartości wskaźnika od 77 do 89).

Rycina 2.8.4 Współpraca i partnerstwo gmin w poprawie bezpieczeństwa i porządku publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie wiedzą w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Tradycyjnie zagadnienia związane z zarządzaniem wiedzą, tj. pozyskiwaniem informacji o tej dziedzinie oraz monitorowanie skuteczności realizowanych zadań to najślabszy element

sprawności instytucjonalnej. Podobnie jak w innych przypadkach współtowarzyszy mu przede wszystkim brak jasno sprecyzowanych celów strategicznych zdiagnozowany w obszarze zarządzania strategicznego, o czym informuje 65% respondentów. Jedynie 8% gmin (w tym 27% przebadanych gmin miejskich, 11% gmin miejsko-wiejskich i tylko 3% gmin wiejskich) posiada harmonogram realizacji zadań, który jest jakkolwiek podstawą do monitorowania przebiegu procesów w tym obszarze. Jednocześnie, co dość pozytywne, względnie duży jest udział ankietowanych gmin - 34%, deklarujących posiadanie ustalonych procedur świadczenia usług publicznych. Dodatkowo gminy posiadające wypracowane procedury nie są zróżnicowane w stosunku do reprezentowanego typu. Jednocześnie tylko 6% gmin ogółem opisuje swoją działalność w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego za pomocą wskaźników. Obszar ten nie jest co prawda popularnym obiektem analiz zleczanych na zewnątrz - takie analizy w ostatnich pięciu latach zlecił tylko 1% ankietowanych gmin, niemniej pozytywnym sygnałem jest fakt, że w sumie 10% gmin dokonywało takiej analizy tego obszaru własnymi siłami. W tym aspekcie, w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego gminy uzyskały wysoki wynik, jeśli porównać go z wartościami z tego zakresu w pozostałych obszarach tematycznych (w tym np. z atrakcyjnością inwestycyjną).

Zarządzanie finansami i kadrami w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

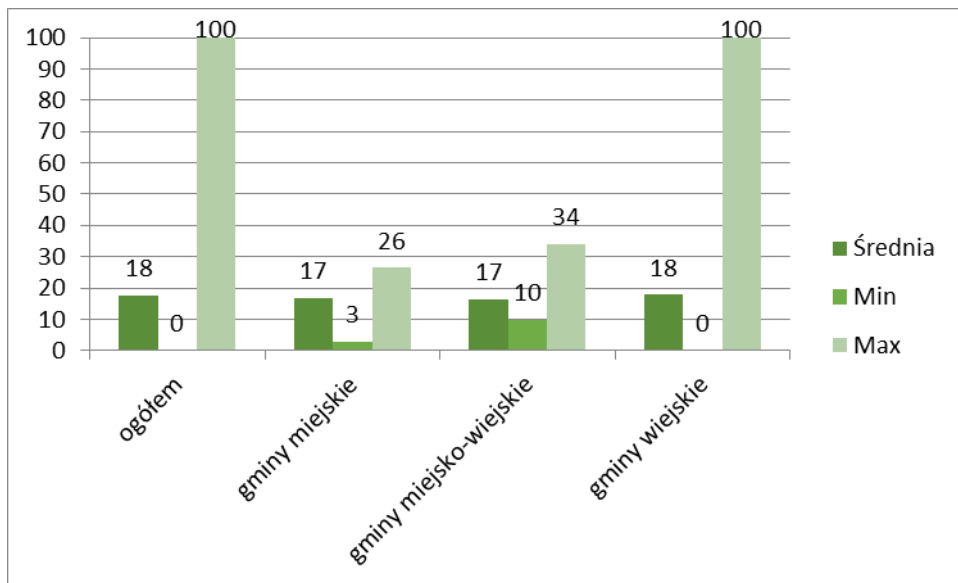
Zważywszy, że obszar bezpieczeństwo i porządek publiczny realizowany jest z reguły przez odrębne w sensie kadrowym i finansowym zakłady budżetowe (tj. nie realizowany bezpośrednio przez pracowników urzędów gmin), zagadnienia kadrowe i finansowe zostały odpowiednio pominięte w analizie.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Średnia wartość wskaźnika (który została wyskalowany od 0 - najniższa zanotowana wartość do 100 – najwyższa zanotowana wartość) dla wszystkich gmin wyniosła 18, przy czym wskaźnik nie wykazywał żadnego zróżnicowania w zależności od typu gminy. Liczba osób

dotkniętych przemocą w rodzinach nie zależy zatem od miejsca zamieszkania w układzie miasto-wieś.

Rycina 2.8.5 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik aktywności, który dotyczy bezpośrednich wyników działań gmin, dla obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego tożsamy jest ze zmienną uwzględnioną w wykazie w aneksie 6.4, tj.: liczbą osób posiadających Niebieską Kartę na 10 tys. osób (destymulanta). Powodem tej sytuacji jest brak danych dostępnych w statystyce publicznej, ilustrujących obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz niestety niska rzetelność, w tym duże braki, danych pozyskanych w badaniu terenowym.

Ze względu na charakter zmiennej tj. liczbę osób posiadających Niebieską Kartę na 10 tys. osób, stwierdzono negatywną zależność pomiędzy miarą sprawności instytucjonalnej a liczbą tych osób, oznaczającą, że im lepsze i bardziej efektywne działania gminy, tym liczba zarejestrowanych osób spada. Siła tej zależności jest jednak słaba (najśłabsza z zarejestrowanych w badaniu) i wynosi jedynie -0,115 (współczynnik korelacji).

Rekomendacje w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

Podsumowując wyniki badania w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego należy zwrócić uwagę na względnie wysokie wyniki sprawności instytucjonalnej gmin, uzyskiwane praktycznie niezależnie od rozpatrywanego typu gminy. Wyjątkowo w obszarze tym zarządzanie jest realizowane równie dobrze przez gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie. Jedynym obszarem wymagającym nieznacznej poprawy z punktu widzenia oceny działalności gmin byłaby organizacja systemu monitorowania sytuacji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym. Procedurę taką można byłoby wdrożyć na poziomie ponadlokalnym np. powiatowym lub regionalnym. Procedura na wyższym poziomie agregacji niż gminny umożliwi porównywanie skuteczności różnych działań czy zastosowanych instrumentów zwiększających bezpieczeństwo publiczne (np. fakt posiadania straży gminnej).

2.9 ZWALCZANIE WYKLUCZEŃ I MARGINALIZACJI

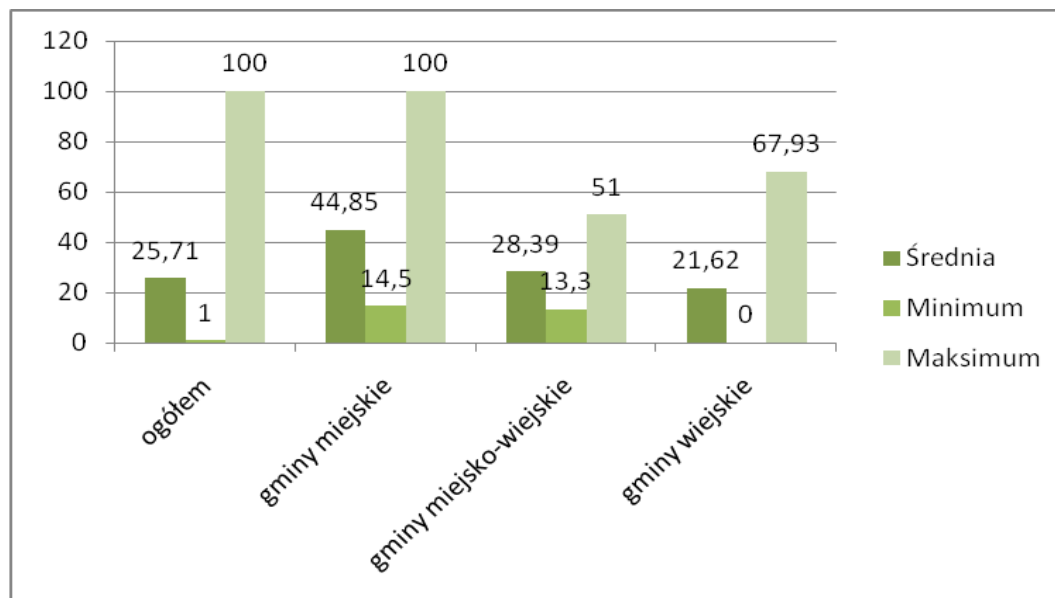
Ustawa o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny wpisuje zadania z zakresu integracji społecznej na poziomie lokalnym, jako jedną ze zbiorowych potrzeb przypisanych do katalogu zadań własnych gminy (art. 7. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm). W szczególności zadania te dotyczą usług z zakresu pomocy społecznej oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Uszczegółowienie podstawowych zadań gmin znajduje wyraz w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593, z późn. zm), która w art. 16 wskazuje, że obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa między innymi na jednostkach samorządu terytorialnego. Należy jednak mieć świadomość, iż skala działań poszczególnych gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej wynika ze specyfiki problemów społecznych charakterystycznych dla danego obszaru. Silnie zagęszczone obszary miejskie z obszarami zdegradowanymi trudno porównać do słabiej zaludnionych obszarów wiejskich w zakresie występowania problemów związanych z integracją społeczną. Ta specyfika rzutuje na kierunek działania gmin w tym obszarze. Dodatkowo należy rozróżnić działania fakultatywne w zakresie integracji społecznej

od ustawowych zadań pomocy społecznej. Obligatoryjnie wypełniane zadania odróżniać może sposób ich realizacji, osiągnięta jakość i efektywność w poszczególnych gminach. Działania nakładane ustawą na jednostki samorządu terytorialnego stanowią przedmiot analiz dotyczący sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniom i marginalizacji

Analiza wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (gdzie wartość 0 osiąga gmina o najslabszym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym), wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie 25,71. Oznacza to, że znaczny wpływ na średnią mają gminy charakteryzujące się niską wartością sprawności instytucjonalnej w tym obszarze tematycznym. Na tle innych obszarów uzyskana wartość średniej pozwala mówić o stosunkowo wysokiej przeciętnej sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniom i marginalizacji. Rozkład wskaźnika wg typów gmin został zaprezentowany poniżej.

Rycina 2.9.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji różnych grup społecznych według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Najwyższą średnią wartością wskaźnika charakteryzują się gminy miejskie – 44,85, wśród których znajduje się gmina o najwyższej wartości z wszystkich analizowanych gmin – Kutno. Dla gmin miejskich rozpiętość wskaźnika wynosi od 14,5 do 100. Na drugim miejscu plasują się gminy miejsko-wiejskie ze średnią wartością wskaźnika wynoszącą 21,62, wśród których najwyżej sytuuje się Aleksandrów Łódzki. Dla tego typu gmin wartość wskaźnika waha się od 13,3 do 51. Stosunkowo najłabiej wypadły gminy wiejskie ze średnią wartością wskaźnika na poziomie 21,62. Wśród gmin wiejskich najwyższy wynik osiągnęła gmina Łanięta (w powiecie kutnowskim). Rozpiętość wskaźnika dla gmin wiejskich wynosi 0 - 67,93. Na szczególną uwagę zasługują duże rozpiętości wskaźnika nie tylko ogółem, ale również w ramach poszczególnych typów gmin, szczególnie w przypadku gmin wiejskich.

Poniżej zaprezentowano odpowiedzi na kluczowe pytania ankiety służące konstrukcji wskaźnika syntetycznego w tym obszarze. Rozkład tych zmiennych pozwala zilustrować przyczyny uchwyconych różnicowań. W tym miejscu należy wskazać, że na wartość wskaźnika syntetycznego w obszarze przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu różnych

grup ludności miały wpływ głównie pytania dotyczące zakresu współpracy przy realizacji działań – łącznie 70,8% wyjaśnionej wariacji. Należą do nich zarówno pytania dotyczące ujmowania różnych zagadnień w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi - 24,4% wyjaśnionej wariacji, jak również rzeczywistej realizacji działań o charakterze partnerskim - 46,4% wyjaśnionej wariacji. Duże znaczenie miała także aktywność gmin w pozyskiwaniu środków z różnych źródeł finansowania – 16,2% wyjaśnionej wariacji. Odnotowano mniejsze znaczenie kwestii związanych z zarządzaniem strategicznym i systemem monitorowania działań. Wynika to zapewne z obowiązków ustawowych związanych z koniecznością stworzenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz prowadzenia działań dotyczących oceny zasobów pomocy społecznej. Wskazane aspekty stanowią czynniki, które nie różnicują sprawności gmin w analizowanym obszarze tematycznym.

Zarządzanie strategiczne w obszarze zwalczania wykluczeń i marginalizacji

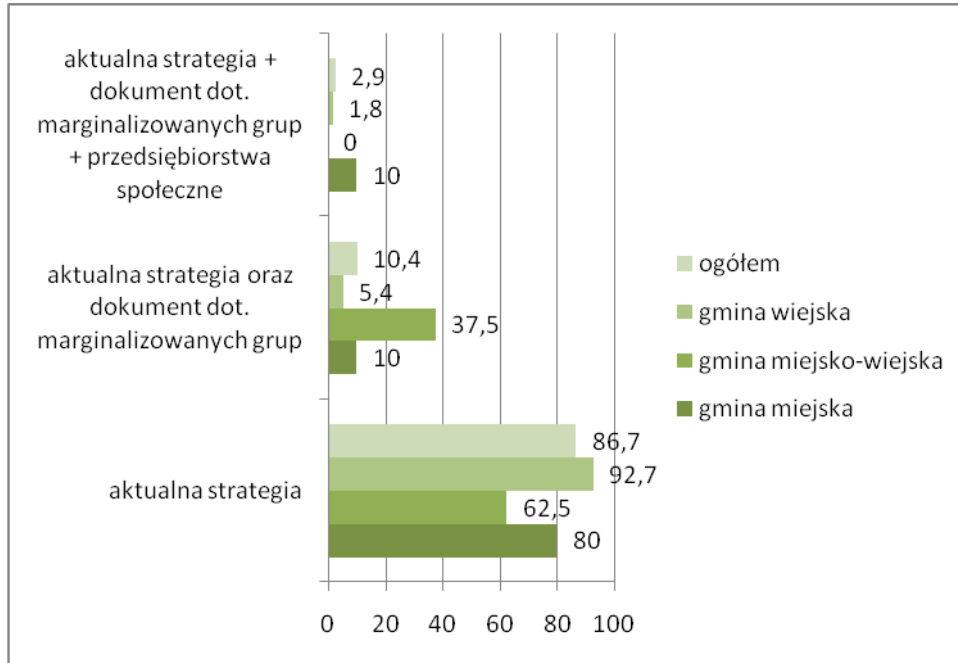
Jednym z elementów wpływających na sprawność gmin w analizowanym obszarze są kwestie związane z planowaniem strategicznym (por. np. Hausner, 2008). Ma to szczególne znaczenie w obecnym czasie, kiedy procesowi przemian podlega sposób realizacji polityki publicznej różnych szczebli w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Ponadto, należy wskazać na potrzebę koordynacji strategicznego podejścia gmin do zadań z zakresu integracji społecznej z wytycznymi do ich realizacji opisanymi w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020: Nowy Wymiar Aktywnej Integracji²⁴. W literaturze przedmiotu kwestia prowadzenia polityki aktywnej integracji obecna jest od dawna (np. Grewiński, Rymsza, 2011, Skrzypczak, Wieczorek, 2011, Kurzynowski, Błędowki, 2006). Posiadanie aktualnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych jest obowiązkiem ustawowym każdej gminy (co normują zapisy ustawy o pomocy społecznej). Zatem pozytywna ocena w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w zakresie

²⁴ Dostępne na: <https://empatia.mpips.gov.pl/-/krajowy-program-przeciwdzialania-wykluczeniu-spoiecznemu-2020>.

planowania strategicznego była przyznawana gminom, które oprócz strategii posiadały odrębne aktualne i nieobligatoryjne dokumenty strategiczne poświęcone co najmniej jednej grupie osób wykluczonych i/lub marginalizowanych społecznie (lub osób zagrożonych tym zjawiskiem), w których zawarte były cele szczegółowe i zadania w zakresie działań na rzecz tej grupy (grup). Najwyższa ocena została przyznana tym gminom, dla których dodatkowo jeden z tych dokumentów dotyczył wsparcia przedsiębiorstw społecznych.

Zdecydowana większość analizowanych gmin posiada jedynie obligatoryjną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych. Pozytywnie na tym tle wyróżniają się gminy miejsko-wiejskie (pomimo faktu, że nie znalazły się wśród nich gminy, dla których w ramach dodatkowych dokumentów strategicznych poruszono kwestie wsparcia przedsiębiorstw społecznych), wśród których 3 miały dodatkowe nieobowiązkowe dokumenty strategiczne dotyczące wsparcia marginalizowanych grup (aż 37,5% w porównaniu z 5,4% dla gmin wiejskich i 10% dla gmin miejskich). Dwie spośród ankietowanych gmin w swoich dodatkowych dokumentach strategicznych poruszyły kwestie przedsiębiorstw społecznych. Są to: Brzeziny (gmina miejska) oraz Kleszczów (gmina wiejska).

Rycina 2.9.2 Zarządzanie strategicznie w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji różnych grup społecznych w % (N=75)



Źródło: opracowanie własne.

Ciekawych spostrzeżeń dostarcza analiza sposobu realizacji dokumentów strategicznych. Większość ankietowanych gmin nie posiadała harmonogramu ich realizacji. Sytuacja w tej kwestii lepiej prezentuje się w gminach wiejskich niż miejskich i miejsko-wiejskich. 27,5% gmin wiejskich zadeklarowało, że dokumenty strategiczne z zakresu przeciwdziałania marginalizacji różnych grup społecznych posiadają harmonogram realizacji. W przypadku gmin miejskich, odsetek posiadających dokument strategiczny z harmonogramem jego realizacji stanowi 25%, zaś w przypadku gmin miejsko-wiejskich 20%. Wskazany wynik może wiązać się z faktem, że w przypadku gmin większych, a więc głównie gmin miejskich harmonogram realizacji działań tworzony był osobno i dotyczył okresów częściowych obowiązywania dokumentów strategicznych, które w założeniu miały bardziej ogólny charakter. Natomiast w przypadku gmin wiejskich na wyróżnienie zasługują trzy, które jako jedyne spośród ankietowanych wskazały, że ponad połowa zadań wskazana w dokumentach strategicznych realizowana jest zgodnie z harmonogramem (tj. 1/5 tych gmin

wiejskich, które zadeklarowały, że dokumenty strategiczne w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu posiadają harmonogram realizacji). Są to: Bełchatów (gmina wiejska), Sieradz (gmina wiejska) i Widawa.

Niezmiernie istotnym elementem w zakresie działań związanych z przeciwdziałaniem marginalizacji różnych grup społecznych jest kwestia standaryzacji usług. Chodzi tu zarówno o wypracowany przez gminę lub opracowany na jej zlecenie własny zestaw standardów, jak i adaptację już opracowanych, zewnętrznych standardów. Jedynie 14,1% gmin, w tym 8,3% miejskich (1 gmina) i 17,2 wiejskich (10 gmin) wypracowało własne standardy działania w analizowanym zakresie, z czego 4 (1 miejska i 3 wiejskie) opracowały je dla połowy usług, a kolejne 2 gminy wiejskie dla wszystkich usług. Załedwie 2 gminy wiejskie przeprowadziły konsultacje z mieszkańcami wypracowanego zestawu standardów (Bełchatów- gmina wiejska, Głuchów), a 4 (1 miejska i 3 wiejskie) założyły, że będą one podlegały konsultacjom, aktualizacji i udoskonalaniu (Galewice, Głuchów, Białaczów i Radomsko -gmina miejska). Ponadto, żadna z gmin, która wypracowała własne standardy nie rozpowszechnia ich za pomocą stron internetowych, ani nie uzyskała certyfikatu ISO. Jednak co istotne, załedwie 4 spośród analizowanych gmin wskazało, że w rzeczywistości usługi są realizowane zgodnie ze standardami. Dotyczy to takich gmin jak: Andrespol (gmina wiejska), Drużbice, Wielgomłyny, Wola Krzysztoporska. Zaznaczyć należy, że opracowane przez te gminy standardy dotyczą mniej niż połowy usług, a więc mają raczej ograniczony zakres. Niepokojącym jest fakt, że wypracowane standardy nie są realizowane, ale może to wynikać także z faktu, że dopiero planuje się ich wdrożenie. Uzupełnieniem informacji w zakresie standaryzacji usług jest informacja o sposobie i zakresie wdrażania standardów o charakterze zewnętrznym, jak np. opracowanych w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. W tym przypadku sytuacja wygląda korzystniej niż ma to miejsce dla standardów opracowanych przez gminę we własnym zakresie, choć w dalszym ciągu sytuacja nie jest zadowalająca. 33% gmin miejskich, 62,5% miejsko-wiejskich oraz 51,8% wiejskich nie ma wdrożonych standardów o zewnętrznym charakterze, ani nie planuje ich wdrożenia. Jednak znaczna część gmin przewiduje ich przyjęcie w przyszłości – 58% gmin miejskich, 25% gmin miejsko-wiejskich

i 30,4% gmin wiejskich. Pozytywnie na tym tle wypadają gminy, które już zaczęły stosować standardy tego typu (8,3% miejskich, 25% miejsko-wiejskich oraz 17,8% wiejskich). Na szczególne wyróżnienie zasługuje gmina Wielgomłyny, która adaptację standardów zewnętrznych ma już ugruntowaną a cały proces jest monitorowany. Podsumowaniem tej części rozważań jest wskazanie na odsetki gmin, które ani same nie opracowały własnego zestawu standardów w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu różnych grup ludności, ani nie planują wdrożenia już gotowych rozwiązań. Dotyczy to 33% gmin miejskich, 62,5% gmin miejsko-wiejskich oraz 46,4% gmin wiejskich. Istotne jest monitorowanie planów gmin w zakresie wprowadzania standardów działania w tym obszarze, a także w kolejnym kroku weryfikacja sposobów ich wdrażania.

Zarządzanie wiedzą w obszarze zwalczania wykluczeń i marginalizacji

Kolejnym istotnym aspektem wpływającym na wartość wskaźnika syntetycznego dla obszaru przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji różnych grup społecznych jest system monitorowania działań w tym obszarze. Należy przypomnieć, że ocenie podlegały te aspekty, które gmina wykonuje poza ustawowymi obowiązkami (oceną zasobów pomocy społecznej wynikającą z ustawy o pomocy społecznej). Większość gmin nie posiada spójnego systemu monitorowania jakości i efektów podejmowanych działań rozumianego jako zestaw wskaźników i procedur (50% gmin miejskich, 75% gmin miejsko-wiejskich i 72,9% gmin wiejskich). Jednak nawet jeżeli wskaźniki monitorowania istnieją, to nie mają wyznaczonych wartości docelowych, w stosunku do których może być monitorowany w pełni postęp działań. Do pojedynczych przypadków można zaliczyć gminy, które posiadają procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku (Bełchatów -gmina wiejska, Kodrąb, Głuchów, Konstanyńów Łódzki, Sulmierzyce). Nieco więcej analizowanych gmin wskazało, że zbierane dane są podstawą do modyfikacji działań w przyszłości (41,7% gmin miejskich, 25% gmin miejsko-wiejskich, 11,9% gmin wiejskich). Na pozytywne wyróżnienie zasługują te gminy, które w ciągu ostatnich 5 lat albo zleciły przeprowadzanie analiz w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji różnych grup społecznych (Bełchatów – gmina wiejska, Zgierz, Konstanyńów Łódzki, Ksawerów) lub

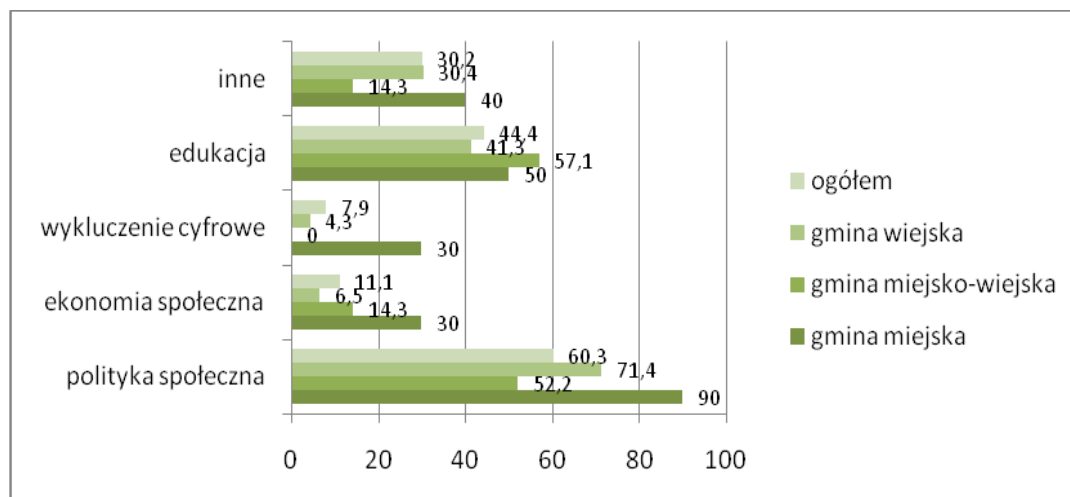
wykonali ją samodzielnie (Aleksandrów Łódzki, Drzewica, Zgierz, Krzyżanów, Sulmierzyce). Podsumowując, system monitorowania jakości i efektów działań jest obszarem wymagającym poprawy. Ma on szczególne znaczenia dla uruchomienia mechanizmu doskonalenia i podnoszenia jakości usług, którego kluczowym elementem jest systematyczność podejmowanych działań.

Współpraca i partnerstwo w obszarze przeciwdziałania wykluczeniom i marginalizacji

Elementem, który ma największe znaczenie w zakresie przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu jest zakres współpracy z innymi podmiotami, co wiąże się bezpośrednio z charakterem działań podejmowanych przez gminy w ramach wspierania integracji społecznej. Jak wskazano wyżej, kwestia współpracy i partnerstwa w największym stopniu wyjaśnia zróżnicowanie wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w tym obszarze tematycznym (70,8% wyjaśnionej wariancji). Już ustawa o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593, z późn. zm., Art.2, ust.2) wskazuje, że „pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.” Zasadniczym dokumentem wyznaczającym podstawy współpracy z organizacjami pozarządowymi jest program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm). Mając na uwadze zapisy ustawy, należy wskazać, że zdecydowana większość badanych gmin w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi odnosi się do obszaru związanego z polityką społeczną (rycina 2.9.3). Zaskakujący jest w tym względzie niewielki odsetek gmin miejsko-wiejskich (52,2%). Drugim najczęściej wskazywanym obszarem jest edukacja, gdzie to właśnie gminy miejsko-wiejskie wypadły najlepiej (57,1%). Trzeba jednak wziąć pod uwagę fakt, że obszary te mogą się przenikać i uzupełniać, a część gmin w ankiecie zakwalifikowała zadania uwzględniane w programie wyłącznie do jednej kategorii. W dalszej kolejności wskazano na współpracę w zakresie ekonomii społecznej. W tym przypadku najwięcej wskazań zanotowano w gminach

miejskich (30%), w dalszej kolejności w gminach miejsko-wiejskich (14,3%) oraz wiejskich (6,5%). W ograniczonym stopniu w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi obecne są aspekty związane z wykluczeniem cyfrowym – gminy miejskie (30%), miejsko-wiejskie (0%), gminy wiejskie (4,3%). Można stwierdzić, że w znacznej części gmin miejskich zakres obszarów wskazanych do współpracy z organizacjami pozarządowymi jest największy i kolejno mniejszy dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich może się to wiązać z mniejszym budżetem, a więc ograniczoną możliwością finansowania zadań zleconych. Potwierdzeniem tego faktu są informacje o zadaniach realizowanych samodzielnie przez gminę lub we współpracy z partnerami z różnych sektorów. W tym kontekście szczególnie niekorzystnie wypadają gminy wiejskie, gdzie aż 50,9% badanych gmin realizuje samodzielnie wszystkie działania z zakresu przeciwdziałania i marginalizacji różnych grup społecznych w porównaniu z 9,1% gmin miejskich i 25% miejsko-wiejskich. Zakres współpracy gmin wiejskich z organizacjami pozarządowymi w analizowanym obszarze tematycznym także znacząco odbiega od gmin pozostałego typu – tylko 38,2% gmin wiejskich w porównaniu z 62,5% gmin miejsko-wiejskich i 81,8% gmin miejskich. Lepiej, choć wciąż nie dość dobrze na tle innych typów gmin wygląda sytuacja w zakresie współpracy z innymi JST - 29,1% gmin wiejskich realizuje swoje działania z zakresu integracji społecznej w ten sposób w porównaniu z 45,5% gmin miejskich i 37,5% gmin miejsko-wiejskich. Współpraca z sektorem przedsiębiorstw ma marginalne znaczenie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast ten typ współpracy realizuje 27,3% gmin miejskich. W tym typie współpracy jako przykład dobrej praktyki należy wskazać dwie gminy miejskie, które ponad połowę zadań realizują we współpracy, zarówno z innymi JST, jak i organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami. Są to Zgierz i Kutno.

Rycina 2.9.3 Obszary tematyczne zawarte w Programie współpracy z organizacjami pozarządowymi w % (N=64)



Źródło: opracowanie własne.

Tak zróżnicowany zakres współpracy pomiędzy gminami wiejskimi i pozostałymi typami gmin może wynikać z różnych uwarunkowań. Pierwsze dotyczy mniejszego potencjału i ilości organizacji pozarządowych działających na obszarach wiejskich w zakresie integracji społecznej. Drugie odnosi się do mniejszego potencjału instytucjonalnego jakim dysponują gminy wiejskie w stosunku do podejmowania działań partnerskich. Wydaje się zatem, że w tym kierunku powinno podążać wsparcie gmin wiejskich.

Zarządzanie kadrami w obszarze zwalczania wykluczeń i marginalizacji

Elementem analizy sprawności gmin powinny być także jej zasoby, rozumiane zarówno w sensie osobowym, jak i finansowym. W przypadku tej pierwszej kategorii zasobów możemy mówić o dużym zróżnicowaniu pomiędzy gminami. Średnia liczba pracowników socjalnych przypadająca na 2 tys. mieszkańców waha się w gminach miejskich od 0,02 do 1,75, przyjmując średnią wartość 0,96. W przypadku gmin miejsko-wiejskich sytuacja przedstawia

się nieco lepiej, liczba pracowników socjalnych na 2 tys. mieszkańców wynosi od 0,8 do 1,28, ze średnią wartością 1,05, natomiast w gminach wiejskich wahała się od 0,44 do 11,01²⁵. Wśród gmin miejskich najwyżej uplasowały się Brzeziny, wśród miejsko-wiejskich Wolbórz, a wśród wiejskich Grabów. Tak znaczne zróżnicowanie według typów gmin wynika z faktu, że gminy miejskie to obszary o stosunkowo dużej liczbie mieszkańców skupionych na niewielkim terytorium, a więc potencjalnie większą może być populacja osób korzystających z pomocy społecznej. Dodatkowo, zjawisko zbyt małej liczby pracowników socjalnych wzmacniane jest przez występowanie w przestrzeni miejskiej obszarów zdegradowanych o dużym nasileniu problemów społecznych, w których wymagana byłaby interwencja, m.in. socjalna.

Uchwycony rozkład liczby pracowników socjalnych na 2 tys. mieszkańców skłania do wysunięcia kilku wniosków. Po pierwsze kluczowe jest zwiększenie liczby pracowników socjalnych na tych obszarach, gdzie jest ona niewystarczająca – czyli tam gdzie nasilone jest występowanie problemów społecznych. Po drugie, istotna jest praca z kadrą pomocy społecznej, podnoszenie ich kwalifikacji i kompetencji zawodowych w celu poprawy jakości usług świadczonych mieszkańcom. Po trzecie zaś, należy wyraźnie wskazać, że niewystarczające po względem liczebnym zasoby kadrowe gminnej/miejskiej pomocy społecznej nie są w stanie zająć się w wystarczającym stopniu potrzebującymi wsparcia mieszkańcami obszarów zdegradowanych.

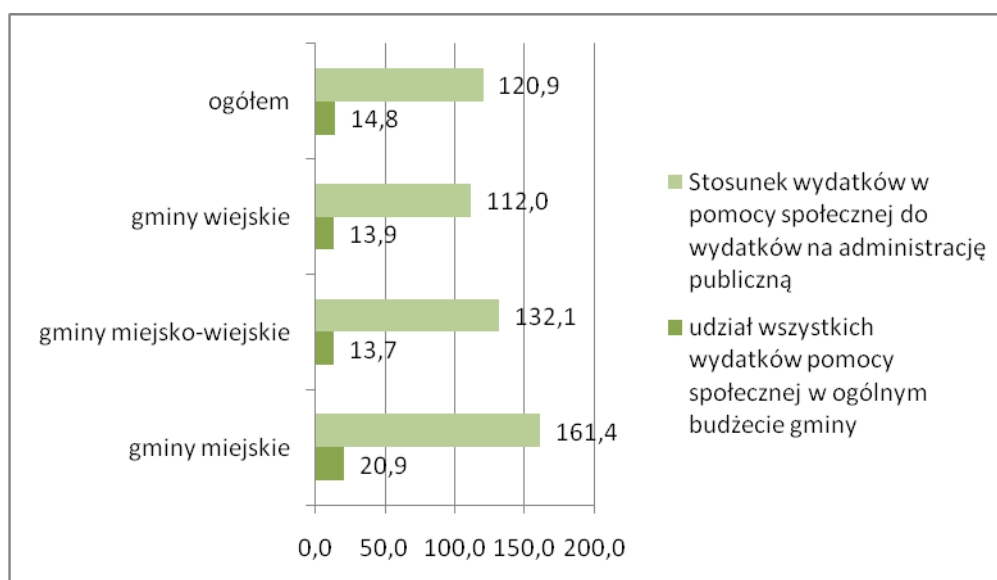
Zarządzanie finansami w obszarze zwalczania wykluczeń i marginalizacji

Ostatnią kwestią istotną dla omawiania sprawności gmin w obszarze integracji społecznej są zasoby finansowe (Hausner, 2008). Znaczenie ma tutaj zarówno udział wydatków na szeroko rozumianą pomoc społeczną w ogólnym budżecie gminy, jak i stosunek tych wydatków do wydatków w dziale administracja publiczna. Obie wartości dotyczyły lat 2011-2014. W każdej z tych kategorii istotnie wyróżniają się gminy miejskie, dla których średni

²⁵ Wartość zadeklarowana przez gminę w ankiecie.

udział wydatków na pomoc społeczną w szerokim znaczeniu w stosunku do budżetu ogólnego jest najwyższy (20,9% w porównaniu z 13,7-13,9% w pozostałych typach gmin). Także stosunek wydatków w pomocy społecznej w stosunku do wydatków w dziale administracja publiczna jest w gminach miejskich najwyższy – wynosi 161,4% w porównaniu z 132,1% dla gmin miejsko-wiejskich oraz 112% dla gmin wiejskich. Tendencje te interpretować można w kategoriach zjawisk charakterystycznych dla środowiska miejskiego - większej gęstości zaludnienia, a więc i relatywnie większej liczby osób narażonych na negatywne zjawiska oraz potrzeby większej alokacji środków na te cele. Z drugiej zaś strony większej aktywności gmin miejskich w pozyskiwaniu różnych źródeł finansowania tych działań.

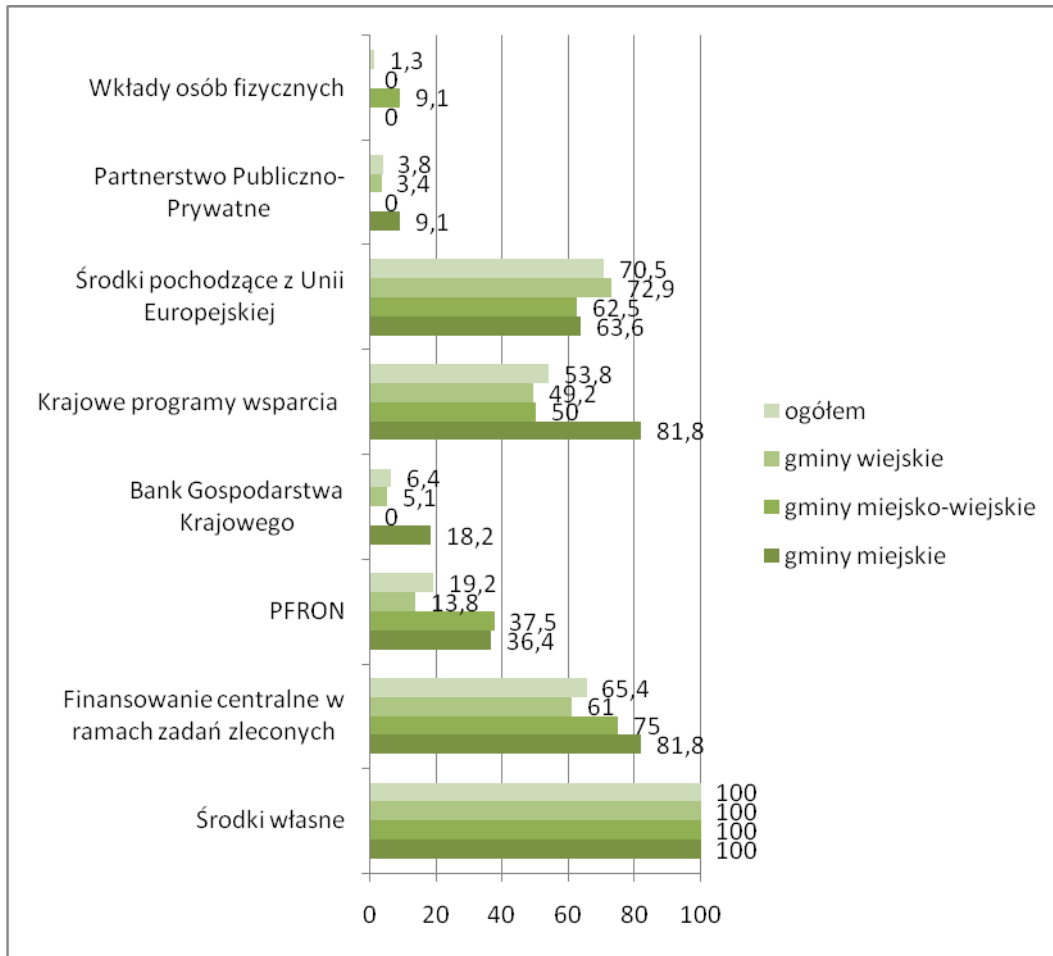
Rycina 2.9.4 Stosunek wydatków na pomoc społeczną do innych kategorii wydatków w gminach w latach 2011-2014 w % (N=74)



Źródło: opracowanie własne.

Potwierdzeniem tej drugiej tezy jest rozkład odpowiedzi ankietowanych gmin, które wskazują na źródła finansowania działań (rycina 2.9.5). Aspekt ten obok kwestii związanych z partnerstwem kształtuje w znacznym stopniu wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w tym obszarze tematycznym.

Rycina 2.9.5 Źródła finansowania działań w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w %(N=78)



Źródło: opracowanie własne.

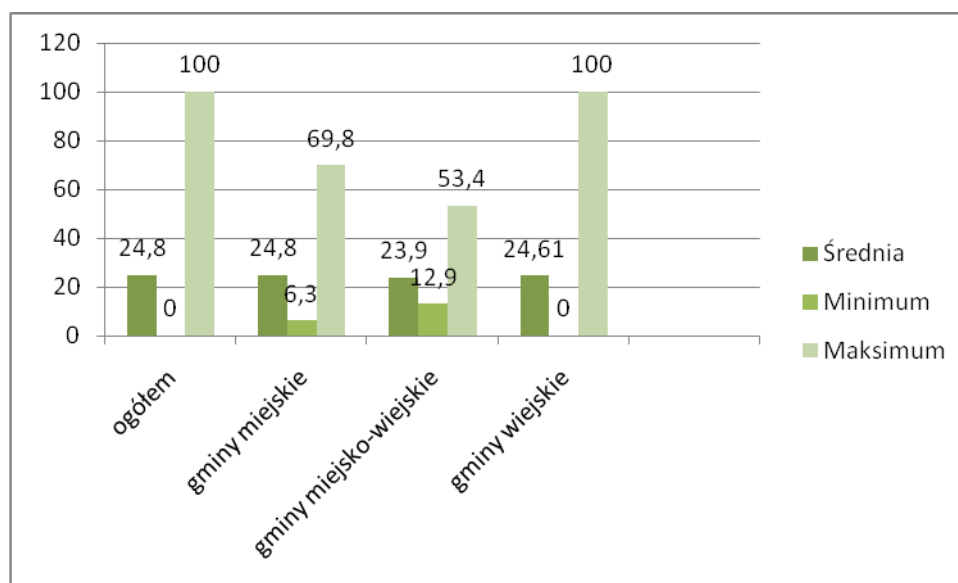
Gminy miejskie wykazują się dużo większą aktywnością w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania niż pozostałe typy gmin. Wynika to z reguły z większego potencjału instytucjonalnego samych gmin, lecz także i z większego zapotrzebowania na środki, co implikuje konieczność intensyfikacji poszukiwań dodatkowych źródeł finansowania działań. Jako wyjątek wskazać można środki pochodzące z UE, w pozyskiwaniu których wartości dla gmin miejskich są niższe niż dla pozostałych typów gmin. Wiąże się to znowu z efektem skali. Większa liczba osób objętych programami integracji społecznej implikuje konieczność realizacji stosunkowo dużych przedsięwzięć, co z kolei przekłada się na konieczność wnoszenia większego wkładu własnego do realizowanych projektów. Może to rodzić problemy

co do realizacji tego typu inicjatyw, szczególnie w warunkach ograniczonych środków budżetu miasta.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze zwalczania wykluczeń i marginalizacji

Średnia wartość wskaźnika (który został wyskalowany od 0 - najniższa zanotowana wartość do 100 – najwyższa zanotowana wartość) dla wszystkich gmin wyniosła 24,8, a wartości średnie zanotowane dla poszczególnych typów gmin nie różnią się istotnie (rycina 2.9.6). Wśród gmin miejskich najwyższe wartości osiągnęło Kutno (69,78), wśród gmin miejsko-wiejskich Aleksandrów Łódzki (53,45), a wśród gmin wiejskich i ogółem Bełchatów (gmina wiejska) (100). W przypadku gmin wiejskich należy odnotować duże zróżnicowanie wskaźnika aktywności, co oznacza że wśród nich znajdują się gminy o najwyższej, jak i najniższej wartości wskaźnika. Niemalże identyczne wyniki dotyczącej średniej dla aktywności gmin są wypadkową równoważących się wzajemnie procesów. Ma to szczególne znaczenie w przypadku gmin miejskich, które poprzez wynik w obszarze przeciwdziałania marginalizacjom i wykluczeniu społecznemu zbliżyły się do poziomu osiągniętego przez pozostałe typy gmin. Z jednej strony mamy w miastach do czynienia z dużą gęstością zaludnienia, a więc i dużą liczbą ludności, co ma przełożenie na potencjalnie dużą liczbę osób wykluczonych lub narażonych na wykluczenie (w wartościach bezwzględnych). Równocześnie w miastach można wyróżnić przestrzenie o dużej koncentracji zjawisk związanych z procesem wykluczenia społecznego, marginalizacji, a zatem i problemów społecznych dla nich charakterystycznych. Z drugiej zaś, pozytywnej strony - procesy te równoważy fakt, że miasta są bardziej aktywne w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań związanych z integracją społeczną i wykazują się większą aktywnością w pozyskiwaniu środków z różnych źródeł finansowania.

Rycina 2.9.6 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu różnych grup społecznych według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik aktywności dla obszaru przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu różnych grup ludności najsilniej determinowany jest przez zmienną dotyczącą udziału osób, którym udzielono pomocy i wsparcia w łącznej liczbie ludności (62,6% wyjaśnionej wariancji). Odnosząc się do rozkładu tej zmiennej należy wskazać, że średni udział osób korzystających z pomocy i wsparcia w ogólnej liczbie ludności wyniósł 7,2% we wszystkich typach gmin. Gminy miejskie charakteryzują się udziałem na poziomie 6,2%, gminy miejsko-wiejskie – 6,4%, gminy wiejskie – 7,3%. Różnice te są nieznaczne i nieistotne statystycznie. Ważne w tym miejscu, podobnie jak w przypadku kształtowania się wskaźnika aktywności, jest wskazanie na duże zróżnicowanie gmin wiejskich, wśród których znajduje się gmina o największym i najmniejszym udziale osób korzystających z pomocy i wsparcia w ogólnej liczbie ludności.

Warto także podkreślić, że syntetyczny wskaźnik sprawności gmin oraz wskaźnik jej aktywności silnie ze sobą korelują w analizowanym obszarze tematycznym (współczynnik korelacji wyniósł 0,616).

Konkludując, należy wskazać na niewielkie zróżnicowanie wskaźnika aktywności gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniom i marginalizacji różnych grup społecznych. Jednak

należy mieć na uwadze, że są to średnie wartości, na które składają się różne procesy – często o przeciwstawnych kierunkach – jak ma to miejsce np. w przypadku miast.

Rekomendacje w obszarze zwalczania wykluczeń i marginalizacji

Podsumowując, zarówno wartość wskaźnika syntetycznego, jak i odpowiedzi na poszczególne cząstkowe pytania wykazują na duże zróżnicowanie pomiędzy różnymi typami gmin. Generalnie przyczyny zróżnicowania można podzielić na dwie kategorie: niezależne i zależne od jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z czynnikami o charakterze demograficzno-urbanistycznym. Obszary miejskie są silnie zaludnione, borykają się często ze znacznym nasileniem niekorzystnych zjawisk społecznych, w tym występujących na obszarach zdegradowanych. Może to stanowić dla nich zarówno szansę, jak i być zagrożeniem. Szansę, ponieważ gminy o większej sprawności instytucjonalnej poszukiwać będą dróg pozyskiwania środków na realizację celowanych działań czy projektów z zakresu aktywnej integracji, współpracując w tych działaniach z różnymi podmiotami. Zagrożeniem, ponieważ gminy słabsze instytucjonalnie lub o ograniczonych możliwościach pozyskiwania środków nie będą w stanie przeciwdziałać nasilaniu się problemów społecznych. Z tego właśnie powodu poszczególne elementy sprawności instytucjonalnej, takie jak myślenie strategiczne, system monitoringu, wdrożenie standardów działania, dostępność i jakość zasobów gminy mają kluczowe znaczenie, ponieważ przełożyć się mogą na podniesienie jakości życia mieszkańców (Czapiński, Panek, 2007-2013). Implikuje to dwie kwestie. Pierwsza dotyczy konieczności wsparcia słabszych instytucjonalnie gmin w obszarze działań związanych z integracją społeczną. Należy wytypować gminy o mniejszym potencjale w zakresie realizacji zadań z zakresu integracji społecznej (np. na podstawie niniejszego badania i dodatkowych źródeł) i przeprowadzić szczegółową diagnozę zasobów i potrzeb niezbędnych do pełnej realizacji działań. Na tej podstawie powinien zostać stworzony indywidualny plan wsparcia dla poszczególnych gmin, obejmujący także działania o charakterze partnerskim, a więc animacyjne wspieranie współpracy z innymi partnerami, który w kolejnym kroku powinien zostać zrealizowany. Poniżej wskazujemy na kilka kluczowych elementów takiego planu.

Postulat wsparcia gmin w zakresie współpracy z innymi partnerami można zrealizować poprzez powołanie sieci animatorów społecznych, którzy działaliby lokalnie, łącząc podmioty różnego typu ze sobą w celu realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych, w szczególności z zakresu integracji społecznej. Ich zadaniem byłoby tworzenie trwałych, międzyinstytucjonalnych partnerstw na rzecz rozwoju. Kolejnym ich zadaniem byłoby wspieranie zawiązanych partnerstw w ich rozwoju i poszerzaniu działalności. Animatorzy ci powinni ściśle współpracować z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej, szczególnie w zakresie wsparcia i rozwoju ekonomii społecznej na poziomie lokalnym. Należy również podkreślić potrzebę zlecania zadań z zakresu aktywnej integracji społecznej organizacjom pozarządowym. Jakość i celność działań z zakresu aktywnej integracji społecznej zależy od indywidualnej pracy z osobami i rodzinami, która przy natłoku zadań administracji gminnej, w tym także ośrodków pomocy społecznej nie zawsze jest możliwa w pełni do realizacji. Organizacje pozarządowe skupiając swą aktywność „w terenie” na zidentyfikowanych potrzebach lokalnych wydają się lepiej te potrzeby rozpoznawać i dostosowywać do nich jakość, formę działań.

Jednym z możliwych rozwiązań poprawy sprawności gmin w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu różnych grup społecznych jest zawiązanie partnerstwa tych gmin poprzedzonego diagnozą w zakresie wdrożenia standardów w zakresie pomocy społecznej. Tego typu inicjatywa może posłużyć aplikowaniu o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego lub Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój w związku z potrzebą wypracowania sposobu wdrożenia standardów i przygotowania instytucjonalnego do tego procesu, szczególnie w odniesieniu do standardów wypracowanych w projekcie „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. W przyszłości mogą stać się one obowiązujące w całej Polsce lub być interpretowane jako wyznacznik jakości działań gmin w obszarze pomocy społecznej. Już ten fakt wskazuje na znaczenie procesu standaryzacji pracy z osobami w tak wrażliwym obszarze, jakim jest integracja społeczna, przy czym podniesienie kompetencji instytucjonalnych gmin w tym zakresie ma ogromne znaczenie.

Kolejna rekomendacja dotyczy systemu monitorowania działań w tym obszarze. Dotyczy ona potrzeby wypracowania na poziomie regionalnym we współpracy z gminami zestawu wskaźników wraz z procedurami ich pomiaru, które w kolejnym kroku będą wdrażane na poziomie gminnym.

Warunkiem prawidłowej realizacji zadań w tym obszarze tematycznym jest dysponowanie odpowiednią liczbą personelu o odpowiednich kwalifikacjach. Jednak wydaje się, że zwiększenie liczebne kadry do poziomu pokrywającego w pełni zapotrzebowanie, w warunkach ograniczonych budżetów gmin/miast wydaje się trudne do osiągnięcia. Remedium może być zlecenie do realizacji części zadań publicznych organizacjom pozarządowym w trybach przewidzianych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.) czy w ramach zamówień publicznych (w tym także przy użyciu np. klauzul społecznych²⁶).

Zasadne jest, aby elementy tak rozumianego parasolowego programu wsparcia gmin uzyskiwały dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego lub zostały zgłaszane do innych konkursów np. na poziomie krajowym w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój. Druga kwestia odnosi się do potrzeby wspierania z programów regionalnych (w szczególności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego) projektów z zakresu aktywnej integracji zgodnych z założeniami Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020: Nowy Wymiar Aktywnej Integracji, które realizowane powinny być w partnerstwie gmin z organizacjami pozarządowymi.

²⁶ Podręcznik praktycznego stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych dostępny jest pod adresem: <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Klauzulewstpne.pdf>.

2.10 TRANSPORT I KOMUNIKACJA PUBLICZNA

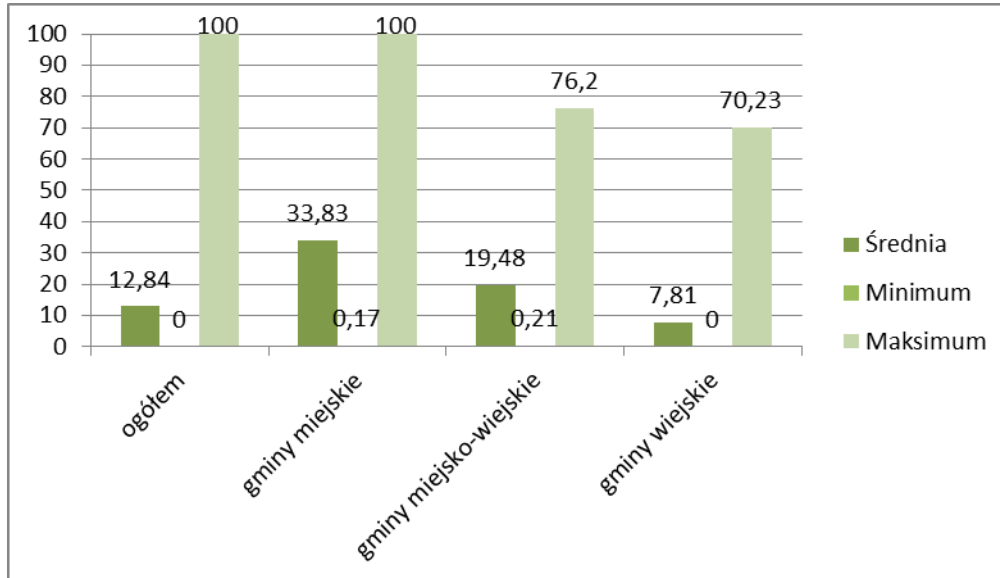
Ustawa o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny wpisuje transport zbiorowy na poziomie lokalnym, jako jedną ze zbiorowych potrzeb, do katalogu zadań własnych gminy (art. 7. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm). Z kolei uchwalona przed pięcioma laty ustawa o publicznym transporcie zbiorowym zalicza gminy do kategorii „organizatorów publicznego transportu zbiorowego” (art. 7 pkt. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13, z późn. zm).

Należy jednak mieć świadomość, iż skala działań poszczególnych JST jest bardzo zróżnicowana. Wynika to z faktu, iż zapotrzebowanie na usługi transportu publicznego jest silnie uzależnione od takich czynników, jak powierzchnia i położenie geograficzne gminy, liczba i struktura demograficzna ludności, struktura osadnicza, stan zagospodarowania przestrzennego, etc. Od tych warunków uzależnione są także formy organizacyjno-prawne, w jakich samorząd wypełnia ustawowe zobowiązania a tym samym zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej.

Wskaźnik syntetyczny sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze transportu i komunikacji publicznej

Na rycinie 2.10.1 zaprezentowano rozkład empiryczny wartości wskaźnika wystandaryzowanego w skali od 0 do 100 (zbiór wszystkich gmin biorących udział w badaniu).

Rycina 2.10.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze transportu i komunikacji publicznej



Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych dotyczących wartości wskaźnika syntetycznego sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze transportu i komunikacji publicznej widać wyraźnie, iż wskaźnik ten jest silnie uwarunkowany strukturą gminy (średnia dla gmin miejskich wynosi 33,83, natomiast gmin miejsko-wiejskich 19,48, a gmin wiejskich jedynie 7,81). Ze względu na fakt, że w badaniu w przeważającej liczbie wzięły udział gminy wiejskie, wartość średnia wskaźnika dla ogółu JST biorących udział w badaniu wyniosła tylko 12,84.

Warto także zauważyć, że zdecydowana większość gmin biorących udział w badaniu, tj. niemal ¾ gmin, które udzieliły odpowiedzi, osiąga wartość wskaźnika „transport i komunikacja publiczna” w przedziale od 1-10, a więc w bardzo niskim zakresie wartości. Jedynie 4 gminy osiągnęły wskaźnik powyżej 75. Te gminy to: Biała Rawska, Nowosolna, Piotrków Trybunalski oraz Zgierz.

Widać bardzo silne zróżnicowanie nie tylko w podziale na typy gmin, ale również wewnątrz zbiorów uwzględniających gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie. Dane empiryczne potwierdzają w tym elemencie teoretyczne założenia i wnioski z wcześniejszych badań.

Rozkłady wartości wskaźnika mogłyby zostać zinterpretowane w sposób negatywny, jako świadectwo niskiego poziomu zarządzania tym obszarem przez JST województwa łódzkiego. Jak już jednak wspomniano, na sferę transportu wpływają bardzo liczne obiektywne czynniki, pozostające poza zakresem bezpośredniego oddziaływania urzędu. Pierwszym z takich czynników jest typ strukturalny gminy. Na dominację niższych wartości wskaźnika wpływ ma liczebna dominacja gmin wiejskich biorących udział w badaniu (62 ankiety spośród 83 otrzymanych).

Nie tylko w niniejszym badaniu, ale także we wcześniejszych opracowaniach dotyczących poziomu rozwoju instytucjonalnego JST gminy wiejskie osiągały najniższe wskaźniki (zob. MAiC 2013, s. 28). Spośród gmin wiejskich wyróżniają się te, które np. sąsiadują z Łodzią (gmina Nowosolna, w której rozwija się osadnictwo rezydencjalne związane z procesami rozlewania się miasta sąsiadującego - Łodzi) lub te o wyróżniających się uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, takich jak występowanie silnego ośrodka surowcowo-energetycznego (np. gmina wiejska Bełchatów). Wyzwania społeczno-gospodarcze wymuszają zatem odpowiednie działania zarządcze i tak np. gmina Nowosolna zadeklarowała jako jedna z dwóch (poza Radomskiem), że chociaż nie jest to obligatoryjne, to posiada plan transportowy w rozumieniu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

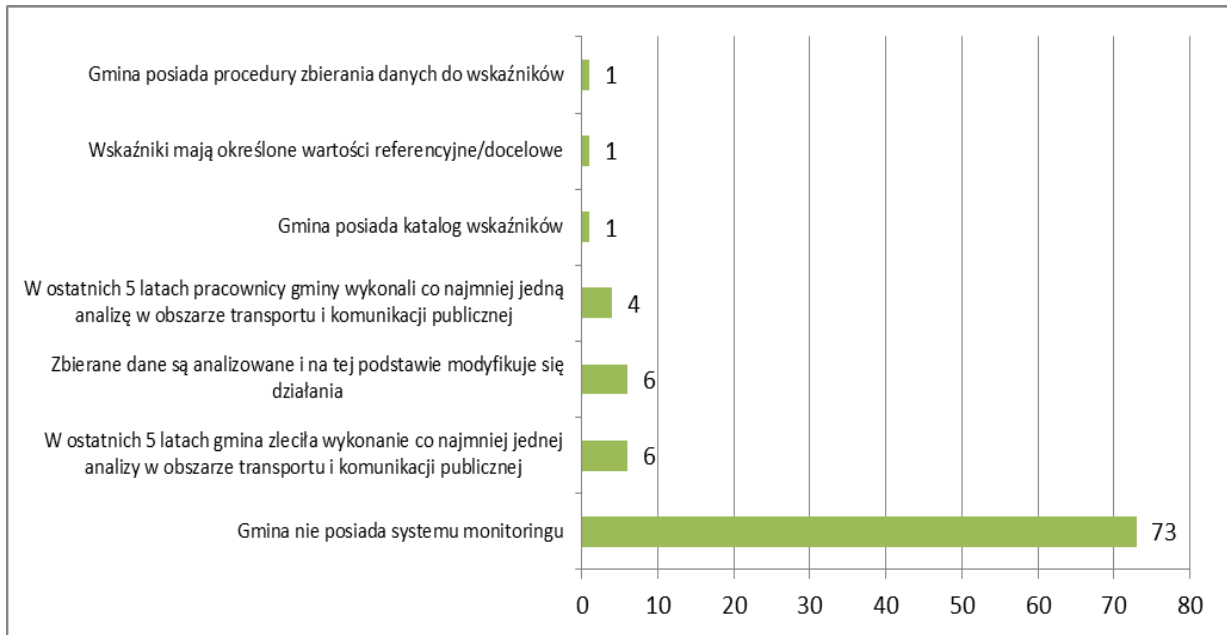
W większości wymiarów składających się na sprawność w zarządzaniu sferą usług w obszarze transportu i komunikacji publicznej badane gminy nie podejmują aktywności. W obszarze zarządzania strategicznego 63 gminy biorące udział w badaniu deklarują, że nie posiadają dokumentu strategicznego wskazującego na zadania związane z transportem i komunikacją publiczną, 69 gmin wskazuje, iż nie posiada standardów określających jakość świadczonych usług w tym obszarze. Podobnie prezentuje się działalność gmin w odniesieniu do pozostałych zagadnień horyzontalnych, np. w zakresie partnerstwa w przeważającej większości gmin działania realizowane są bez konsultacji z obywatelami czy też podmiotami gospodarczymi. Jak już wskazano, ten brak aktywności nie może być odczytywany jako zaniechanie, lecz jako adaptacja urzędu do strukturalnych wyzwań, przed jakimi stoi dana jednostka samorządowa i jej mieszkańcy. To np. skutkuje tym, że w większości badanych gmin w roku 2014 pracownicy nie uczestniczyli w formach rozwoju zawodowego związanych z obszarem transportu.

Wobec powyższego w dalszej części podrozdziału ograniczono szczegółowe opisywanie poszczególnych wymiarów sprawności instytucjonalnej w odniesieniu do obszaru transportu i komunikacji publicznej. Skupiono uwagę na tych zmiennych, które w największym stopniu wpływały na zróżnicowanie wartości wskaźnika syntetycznego. W zakresie dalszych działań diagnostyczno-analitycznych prowadzonych na poziomie samorządu wojewódzkiego (przyszłe badania panelowe) należy rozważyć rezygnację z tego obszaru lub przeniesienie wybranych elementów związanych z transportem i komunikacją (np. miar dostępności) do jednego z pozostałych obszarów, np. atrakcyjności osiedleńczej gminy.

Zarządzanie wiedzą w obszarze transportu i komunikacji publicznej

Kwestie dotyczące systemu monitorowania jakości i efektów działań w obszarze transportu publicznego stanowiły jeden z aspektów, który w największym stopniu wpływał na wartość końcową wskaźnika syntetycznego sprawności instytucjonalnej gmin w omawianej sferze usług (44,4% wyjaśnianej wariancji). Warto więc przytoczyć kilka wniosków z pytań szczegółowych, które służyły charakterystyce zarządzania sferą usług w obszarze transportu. Odpowiedzi gmin biorących udział w ankiecie przedstawiono na rycinie 2.10.2.

Rycina 2.10.2 Zarządzanie wiedzą w obszarze transportu



Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość gmin biorących udział w badaniu nie prowadzi monitoringu jakości i efektów działań w zakresie transportu zbiorowego. Jedynie 6 gmin deklaruje, że zbiera jakiegokolwiek dane i na tej podstawie podejmuje decyzje (Andrespol, Sieradz, Zgierz, Łódź, Ksawerów, Biała Rawska). Podobnie sytuacja wygląda w kwestii zlecania zewnętrznych analiz, która realizowana jest przez marginalną liczbę samorządów lokalnych (6 gmin – Wolbórz, Zgierz Radomsko, Piotrków Trybunalski, Łódź, Nowosolna). Tylko 4 gminy (Piotrków Trybunalski, Głowno, Ksawerów, Białaczów) deklarują, że przeprowadzają wewnętrzne analizy w tym obszarze. Także w tym wymiarze sprawności instytucjonalnej działania gminy są silnie uwarunkowane strukturą i położeniem w układzie przestrzennym, np. Nowosolna, Zgierz, Ksawerów są położone w bezpośrednim sąsiedztwie Łodzi, inne, np. Głowno, Andrespol, Piotrków Trybunalski znajdują się w obszarze kształtowania się powiązań funkcjonalno-przestrzennych Aglomeracji Łódzkiej (por. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, s. 48). Mamy tu więc do czynienia z istotnym podziałem województwa na rdzeń centralny, w którym ze względu na liczbę ludności i gęstość powiązań wyzwania transportowe na poziomie gminy są największe, co mobilizuje gminy do aktywności, oraz część pozostałą, w tym przeważającą o strukturze wiejskiej, w której te wyzwania są mniejsze (wzrasta

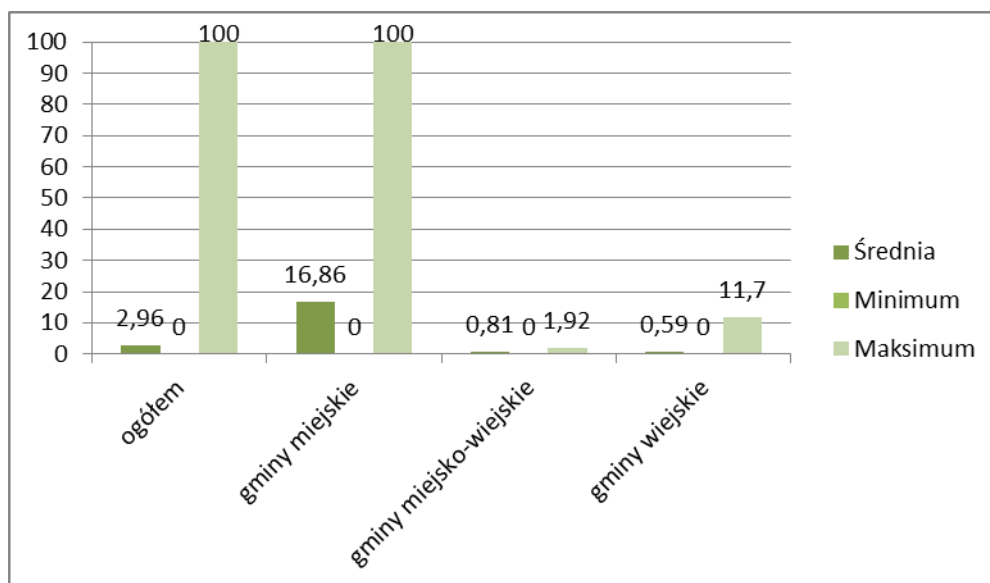
natomiast znaczenie połączeń wychodzących poza granice subregionalne), a przez to aktywność gmin także jest mniejsza.

Wskaźnik aktywności gmin w obszarze transportu i komunikacji publicznej

Innym wyraźnym wnioskiem z badań jest silne uwarunkowanie aktywności gmin w tym obszarze liczbą ludności. Potwierdzają to wartości tzw. wskaźnika aktywności²⁷. Wartość tego wskaźnika powyżej 10 osiągnęło jedynie 7 gmin. Widać, iż średnia dla ogółu badanych gmin jest na bardzo niskim poziomie (2,96), co jest konsekwencją opisywanych już w tym podrozdziale uwarunkowań. W przypadku wskaźnika aktywności zróżnicowania są jeszcze bardziej wyraźne, niż w przypadku wskaźnika sprawności instytucjonalnej. Miastem, które osiągnęło najwyższą wartość wskaźnika jest Łódź. Pozostałe miasta, które uzyskały wartości powyżej 10 to: Bełchatów, Zgierz, Kutno, Skierniewice, Piotrków Trybunalski, Kleszczów. Zbiór ten tworzą zatem największe pod względem liczby ludności miasta województwa (z wyjątkiem Radomska). Jedynym mniejszym ośrodkiem jest Gmina Kleszczów, sąsiadująca z Bełchatowem, na terenie której znajduje się kopalnia węgla brunatnego, co jest główną przyczyną zamożności i poziomu rozwoju tej jednej z najbogatszych gmin w Polsce.

²⁷ Przed bardziej szczegółowymi analizami uzyskanych warto podkreślić, że w tym przypadku wystąpiły duże braki danych i ostatecznie wskaźnik skonstruowano w oparciu o 3 zmienne.

Rycina 2.10.3 Wartość wskaźnika aktywności w obszarze według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Największy wpływ na kształtowanie wartości wskaźnika aktywności gmin w obszarze transportu i komunikacji publicznej miały wskaźniki opisujące długość tras autobusowych i tramwajowych (odpowiednio 48,2% i 36,9% wyjaśnianej wariacji). Trzecią zmienną o najniższym wpływie na wartość wskaźnika była długość ścieżek rowerowych na 10 tys. km² (14,9% wyjaśnianej wariacji).

Warto też podkreślić, że w przypadku obszaru transport wartość korelacji między wskaźnikiem sprawności instytucjonalnej a wskaźnikiem aktywności jest jedną z najniższych w realizowanym badaniu (wśród innych par wskaźników sprawności i aktywności) i wynosi jedynie 0,381. To potwierdza wcześniejsze rozważania

Podsumowując trzeba podkreślić, że wyniki badania potwierdzają tezy stawiane we wcześniejszych pracach badawczych (np. Chodkowska-Miszczuk 2007, Dej 2010), zgodnie z którymi rozwój transportu publicznego na terenach wiejskich uwarunkowany jest przede wszystkim takimi kategoriami jak popyt i dostępność transportowa, a na jego niski poziom rozwoju wpływa przede wszystkim charakterystyka aktywności ekonomicznej mieszkańców i silne przywiązanie do transportu indywidualnego, samochodowego.

Uzyskane wyniki skłaniają do sformułowania konkretnych rekomendacji dla przyszłych badań powtarzanych np. w cyklu dwuletnim. Obszar transportu, będący silnie skorelowany z typem strukturalnym gminy, liczbą ludności i położeniem, wymaga podejścia modularnego w stosowanym kwestionariuszu, tzn. część gmin należałoby wyłączyć z konieczności odpowiedzi na wybrane pytania, tak aby niskie wartości wskaźnika (które są nie tyle negatywne, ile obiektywnie zrozumiałe i adekwatne do sytuacji gminy), nie wpływały na wartości wskaźnika syntetycznego, obrazującego całokształt działalności JST. Kluczowym dla informacyjności wskaźnika w tym obszarze będzie w przyszłości zadbanie, aby pełna populacja gmin miejskich wzięła udział w badaniu, tak by umożliwić porównania wewnątrz tej grupy, w której wyzwania związane z transportem i komunikacją publiczną są największe.

Rekomendacje w obszarze transport

Odnosnie rekomendacji dotyczących sprawności instytucjonalnej, to w kontekście możliwych działań poprawiających system monitorowania jakości i efektów działań realizowanych przez JST (nie tylko w zakresie transportu) możliwe jest częściowe wykorzystanie doświadczeń niniejszego badania, ale ze względu na konieczność posiadania nieco prostszych rozwiązań na poziomie lokalnym, warto sięgnąć do doświadczeń i produktów projektów POKL, które były realizowane w formule innowacyjnej. Przykładem takiego działania jest realizowany przez Kraków i Poznań projekt innowacyjny pn. MJUP - „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.” Pracownicy samorządu znajdą tam nie tylko katalog wskaźników, które można stosować, ale też wytyczne metodologiczne, a także informacje, jak zlecać usługi związane z monitorowaniem pracy JST w formule prawa zamówień publicznych. Rolą samorządu województwa może być w tym zakresie stworzenie katalogu wiedzy (np. w formie internetowej „Biblioteki Samorządowca”), który byłby dostępny na stronie Urzędu Marszałkowskiego, agregowałby rozszaloną wiedzę (np. z projektów w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, ale też innych krajowych, np. projektu systemowego „Strategicznie dla rozwoju”). Dawałoby to możliwości skorzystania z tych źródeł wiedzy w dążeniu do poprawy jakości monitorowania czy też ewaluowania

działań na poziomie lokalnym. Ze względu na fakt, że kwestie monitorowania i ewaluacji działań JST wpływają w istotnym stopniu także na wartości innych wskaźników obszarowych, warto rozważyć powołanie na poziomie regionalnym samorządowej grupy roboczej. Spotkania na jej forum służyłyby poznaniu różnych rozwiązań i wymianie doświadczenia, dzieleniu się wiedzą i dobrymi praktykami. Początkowo taka grupa powinna skupiać swe działania na upowszechnianiu idei monitoringu usług, później zaś, wraz z rozwojem aktywności gmin w tym zakresie na kwestiach związanych z organizacją procesu i wyzwaniem metodologicznymi. Bazą merytoryczną do stworzenia regionalnego systemu monitoringu jakości usług samorządowych i powiązanego z nim monitoringu jakości życia mieszkańców powinny być również wyniki niniejszego badania, przy uwzględnieniu sugerowanej już elastyczności i modularności narzędzi pomiarowych.

W ramach takiego forum (które nie musi przybierać zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa) możliwa byłaby także wymiana doświadczeń i informowanie przez Instytucje Zarządzające i Pośredniczące możliwości ubiegania się przez JST o środki w ramach nowej perspektywy budżetowej. W kontekście niniejszego badania szczególnie zasadne wydaje się zwrócenie uwagi samorządów na możliwości realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020, np. w ramach Priorytet Inwestycyjnego: *inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia.*

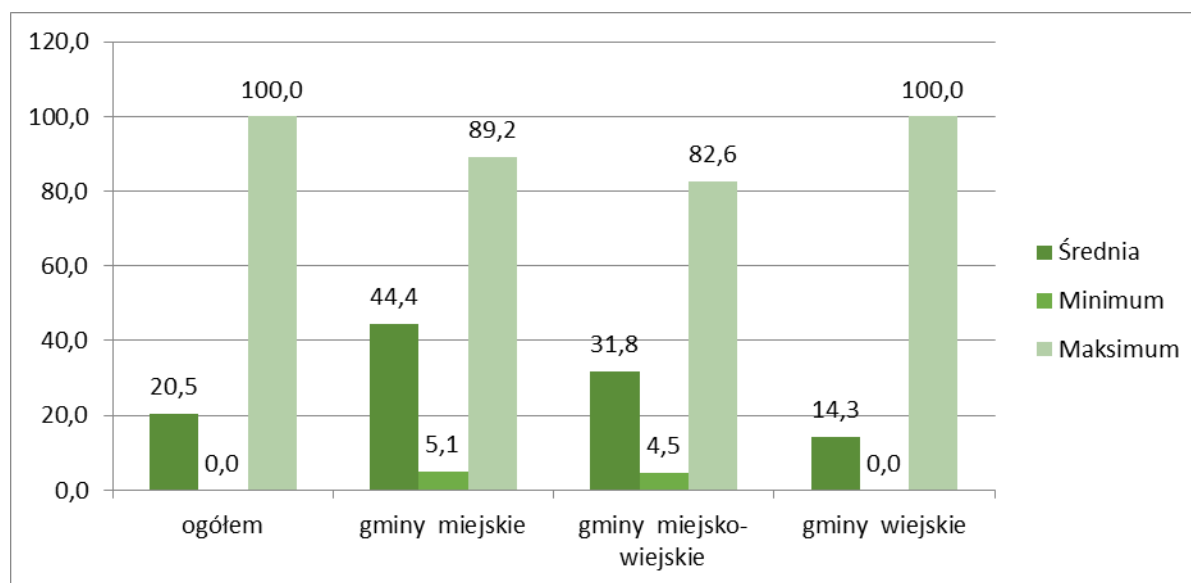
3 SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA GMIN W UJĘCIU HORYZONTALNYM

3.1 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

W obszarze horyzontalnym zarządzania strategicznego ujęto wszystkie obszary tematyczne związane ze świadczeniem usług przez samorząd lokalny (np.: kultura, edukacja, transport). Na sprawność instytucjonalną w sferze zarządzania strategicznego składają się kwestie dotyczące posiadania dokumentów strategicznych, sposobu ich faktycznej realizacji, posiadania standardów świadczenia usług.

Sprawność funkcjonowania samorządów w obszarze zarządzania strategicznego jest stosunkowo zróżnicowana. Jedynym mniej zróżnicowanym obszarem horyzontalnym są finanse. Warto wskazać, że jest to najgorzej oceniany obszar (zarówno pod względem średniej, jak i mediany). Najwyższą ocenę wskaźnika wyskalowanego do 100 osiągnęła gmina wiejska Bełchatów (100). Najlepszy wynik wśród gmin miejskich osiągnęła Łódź (89,15), a miejsko-wiejskich Aleksandrów Łódzki (82,59). Średnio najwyższy wynik osiągnęły gminy miejskie (44,38), następnie miejsko-wiejskie (31,75) i wiejskie (14,26). W sumie wartości powyżej średniej osiągnęło 35% gmin, które odpowiedziały na ankietę, w tym 83% gmin miejskich, 67% miejsko-wiejskich i 21% wiejskich.

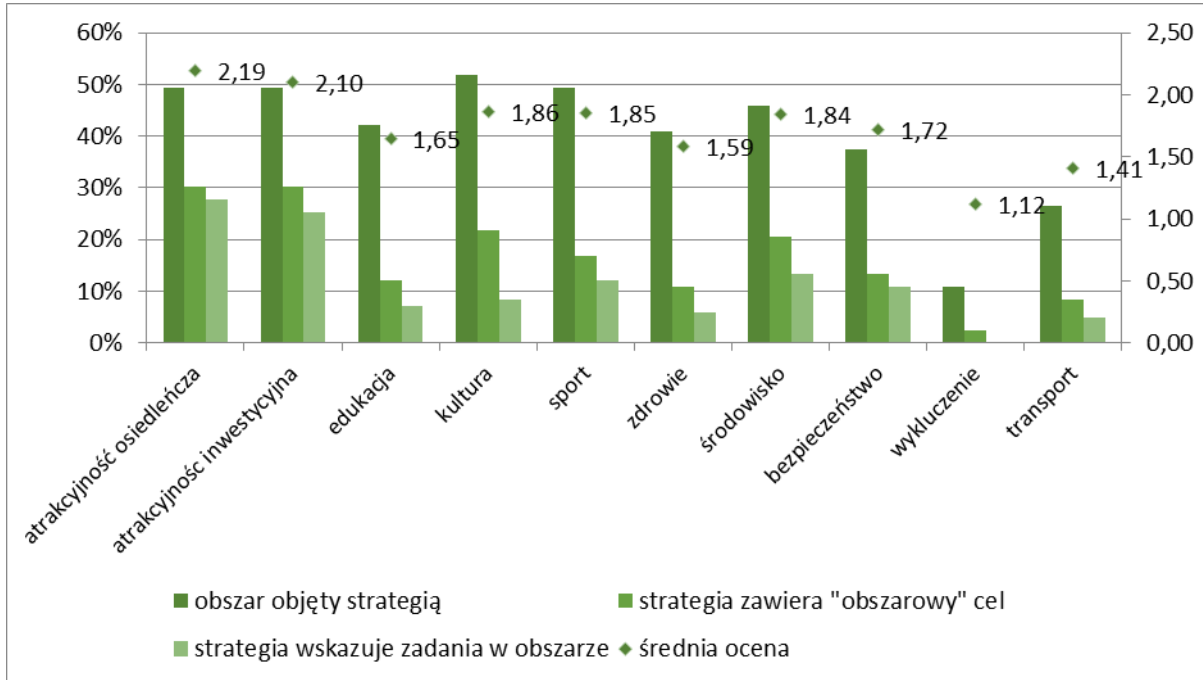
Rycina 3.1.1 Wartości syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze zarządzania strategicznego



Źródło opracowanie własne

Gminy ocenione wysoko i nisko w obszarze zarządzania strategicznego nie wykazują prawidłowości pod względem lokalizacji w przestrzeni województwa. Wyraźnie zarysowuje się natomiast podział ze względu na typ gminy. 18 najłabiej ocenionych gmin to gminy wiejskie. Natomiast wśród najlepiej ocenionych gmin znajdują się wszystkie miasta powiatowe – Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice oraz inne miasta: Kutno, Zgierz, Radomsko.

Rycina 3.1.2 Ujęcie zagadnień dotyczących poszczególnych obszarów tematycznych w gminnych dokumentach strategicznych



Źródło opracowanie własne

Jedynym pytaniem dotyczącym zarządzania strategicznego zadany we względnie niezmienionej formie we wszystkich obszarach tematycznych ankiety było to odnoszące się do sytuacji gmin w zakresie rozstrzygnięć strategicznych, tj. posiadania strategii i jej zawartości – celów, zadań w poszczególnych obszarach. Stąd pytanie to stanowi najlepszą podstawę do porównań obszarów tematycznych. Sposób ujęcia obszaru i jego problemów w dokumentach strategicznych gminy został oceniony najwyższej w przypadku obszarów atrakcyjności osiedleńczej i atrakcyjności inwestycyjnej. W obu tych przypadkach zagadnienia dotyczące obszaru ujęto w 50% gminnych strategii. 30% gmin deklaruje, że strategię zawierają cel zorientowany konkretnie na owe obszary, a w przynajmniej 25% gmin strategia wskazuje konkretne zadania w przedmiotowych obszarach. Na drugim biegunie znajduje się obszar zwalczania wykluczeń i marginalizacji. Jedynie 11% gmin deklaruje, że ich strategia rozwoju obejmuje ten obszar, a tylko 2% zidentyfikowało cel strategiczny w tym obszarze. Żadna gmina nie sformułowała w strategii konkretnych zadań w obszarze wykluczeń. Wyraźnie odstającym

obszarem jest również transport i komunikacja. Jedynie co czwarta gmina ujęła ten obszar w strategii rozwoju, a tylko 8% poświęciło temu zagadnieniu konkretny cel.

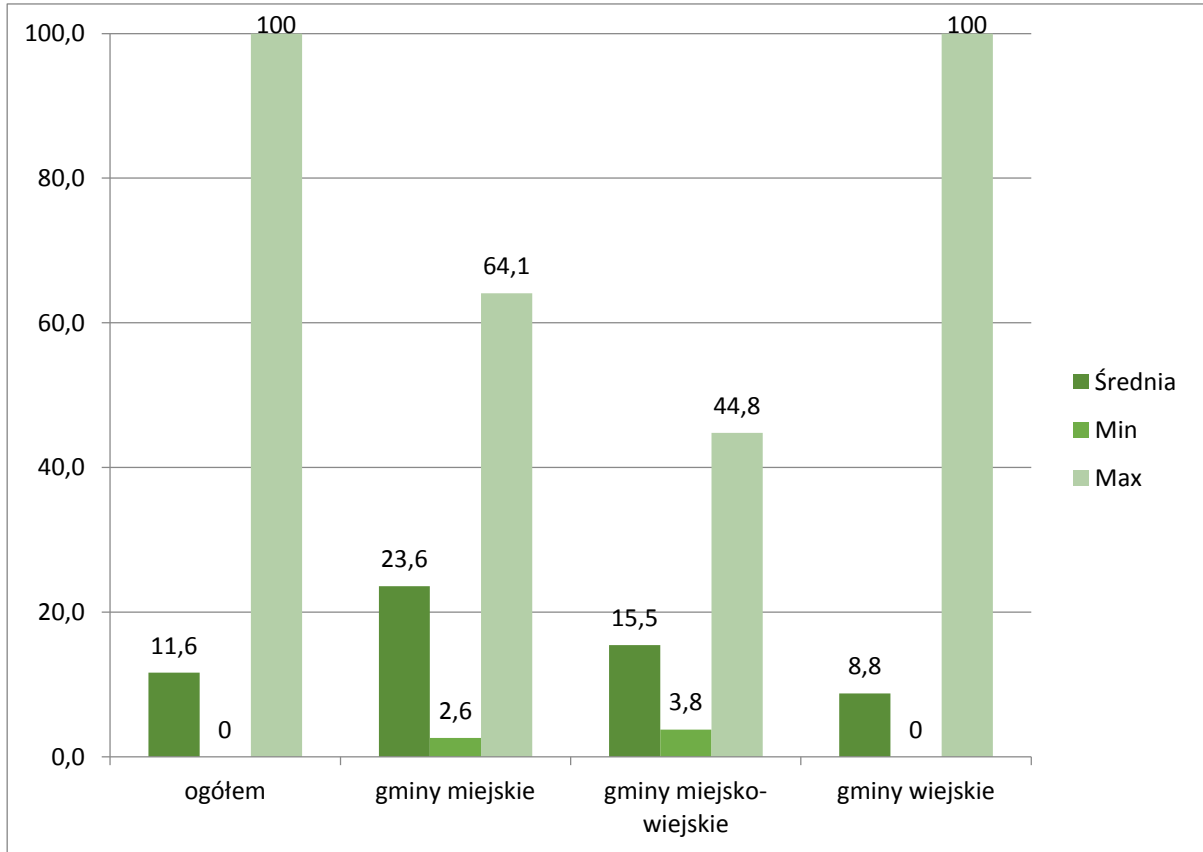
Tylko jedna gmina zadeklarowała, iż jej strategia rozwoju obejmuje wszystkie 10 obszarów tematycznych ankiety. Jest to gmina wiejska Kleszczów. 35% ankietowanych gmin deklaruje ujęcie w strategii przynajmniej 7 z 10 obszarów tematycznych, w tym 67% gmin miejskich, 56% miejsko-wiejskich i 26% wiejskich. Średnio w strategii ujęto 4 obszary, a 27% gmin przyznało, że żaden z analizowanych obszarów nie został ujęty w strategii. Najwięcej – 9 – obszarów, którym poświęcono w strategii odrębny cel strategiczny zadeklarowała Łódź. 43% gmin deklaruje, że żadnemu z badanych obszarów nie poświęcono celu, a w kolejnych 47% jest to nie więcej niż cztery obszary. 5 i więcej obszarów ze zidentyfikowanym celem strategicznym zadeklarowało 10% gmin. Są to, poza Łodzią, gminy miejskie: Zgierz, Piotrków Trybunalski, Kutno; gmina miejsko-wiejska Biała Rawska i gminy wiejskie: Bolimów, Parzęczew i Wola Krzysztoporska. Jedna gmina – Wola Krzysztoporska – zadeklarowała, że dla wszystkich 8 obszarów ujętych w strategii wskazano również konkretne zadania. Jest to imponujący wynik, jeśli wziąć pod uwagę, że w 90% gmin jest to mniej niż 3 obszary (w tym w 54% żaden). W sumie zadania dla przynajmniej 4 obszarów wskazało 10% gmin, w tym miejskie: Piotrków Trybunalski, Kutno, Łódź, Rawa Mazowiecka; gmina miejsko-wiejska Biała Rawska oraz gminy wiejskie: Nowosolna, Parzęczew i wspomniana już Wola Krzysztoporska.

3.2 ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

W obszarze horyzontalnym zarządzania wiedzą ujęto obszary tematyczne związane z monitorowaniem usług przez samorząd lokalny w każdym z dziesięciu obszarów tematycznych analizy. Na sprawność instytucjonalną w sferze zarządzania wiedzą składają się kwestie dotyczące posiadania odpowiednich wskaźników (o ustalonych dodatkowo wartościach docelowych), a także procedur gromadzenia danych, w tym kwestie związane z prowadzeniem analiz własnych lub korzystania z ekspertyz zewnętrznych. W większości przypadków instrumenty zarządzania wiedzą były oceniane słabo lub nawet najslabiej we wszystkich dziesięciu obszarach tematycznych analizy. Pośrednio sytuacja ta była często

powiązana z bardzo słabą oceną dokumentów strategicznych lub planistycznych, z którymi taki monitoring można byłoby powiązać.

Rycina 3.2.1 Wartości syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej gmin w obszarze zarządzania wiedzą



Źródło opracowanie własne

Choć gminy miejskie uzyskują w tym aspekcie przeciętnie wyższe oceny od pozostałych typów gmin, zwłaszcza najniżej ocenianych gmin wiejskich, należy zauważyć, że relatywnie wypadają najslabiej na tle innych wymiarów horyzontalnych. Najwyższą ocenę wskaźnika wyskalowanego do 100 osiągnęła gmina wiejska Bełchatów (100), a względnie wysokie Łódź (65), Aleksandrów Łódzki (45), Biała Rawska (43), gmina wiejska Nowosolna (41) i miasto Zgierz (41). W czołówce znajdują się zatem bardzo zróżnicowane typy gmin. Najgorzej wypadły natomiast biorące udział w badaniu gminy wiejskie liczące poniżej 5 tys. mieszkańców.

Ten wskaźnik horyzontalny budowany był z reguły przez grupę zróżnicowanych pytań, dlatego trudno przedstawić tu spójną analizę sposobu odpowiedzi²⁸. Niemniej jednak może wskazać pewne prawidłowości wspólne dla wszystkich obszarów tematycznych. Należy szczególnie podkreślić, że większość gmin nie posiada spójnego systemu monitorowania jakości i efektów podejmowanych działań rozumianego jako zestaw wskaźników i procedur. Jednak nawet jeżeli wskaźniki monitorowania istnieją, to nie mają wyznaczonych wartości docelowych, w stosunku do których może być monitorowany w pełni postęp działań. Do pojedynczych przypadków można zaliczyć gminy, które posiadają procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku. Można zanotować przypadki gmin, które wskazały, że zbierane dane są podstawą do modyfikacji działań w przyszłości, ale nie jest to regułą. Stosunkowo rzadkim zjawiskiem jest realizowanie w ramach własnych zasobów lub zlecenie na zewnątrz pogłębionych analiz w ramach danego obszaru tematycznego.

Najwłaściwszym merytorycznie zabiegiem w zakresie sposobu formułowania wniosków wydaje się połączenie wnioskowania o wartościach tego wskaźnika zarządzania wiedzą z wnioskami podrozdziału 3.1, dotyczącymi zarządzania strategicznego, z tym że zarządzanie wiedzą, będące pochodną realizacji zapisów strategii wypada jeszcze słabiej. Stąd ten wymiar horyzontalny naturalnie wydaje się obszarem pilnie wymagającym poprawy, jednak jej pierwszym krokiem musi być zdecydowanie obszar zarządzania strategicznego, chronologicznie wyprzedzający działania monitorujące. Dopiero w tej sekwencji będzie można podjąć ewentualne działania naprawcze, skutkujące świadomością sposobu, tempa i stopnia realizacji przyjętych założeń.

²⁸ W ramach ankiety kafeterię pytań szczególnie z tego bloku dopasowywano do charakteru analizowanego obszaru tematycznego, aby w szczególności nie pytać o te działania, które wprost są obowiązkiem nałożonym ustawą z danego obszaru tematycznego.

3.3 WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

Współpraca i partnerstwo są kwestiami horyzontalnymi, które mają istotne znaczenie dla sprawności instytucjonalnej gmin w każdym z analizowanych w ramach niniejszego raportu bloków tematycznych. Obszar ten rozpatrujemy w dwóch ujęciach.

Pierwsze dotyczy sposobu uwzględniania potrzeb mieszkańców w ramach kształtowania działań gminy w każdym obszarze tematycznym. W ujęciu tym przedmiotem jest prowadzenie konsultacji z różnymi środowiskami, bazowanie na inicjatywach zgłaszanych przez te środowiska. Na poziomie samorządu terytorialnego podstawą prawną dla przeprowadzania konsultacji społecznych jest przede wszystkim ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm.). Zawiera ona zapisy, które mówią, że na terenie gminy mogą odbyć się konsultacje społeczne w sprawach określonych ustawą lub innych sprawach ważnych dla gminy/powiatu/województwa, a zasady i tryb ich przeprowadzenia określa osobna uchwała rady gminy. Gmina jest zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji społecznych w następujących przypadkach:

- na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm.) w zakresie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic; nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic; ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz; o utworzenia jednostki pomocniczej;
- na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, z późn. zm) w zakresie sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego; sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że uregulowania prawne w zakresie konsultacji wskazują na obszary, w których gmina jest zobligowana do ich przeprowadzenia, w pozostałych zaś od decyzji władz gminy zależy określenie formy i sposobu partycypacji obywatelskiej.

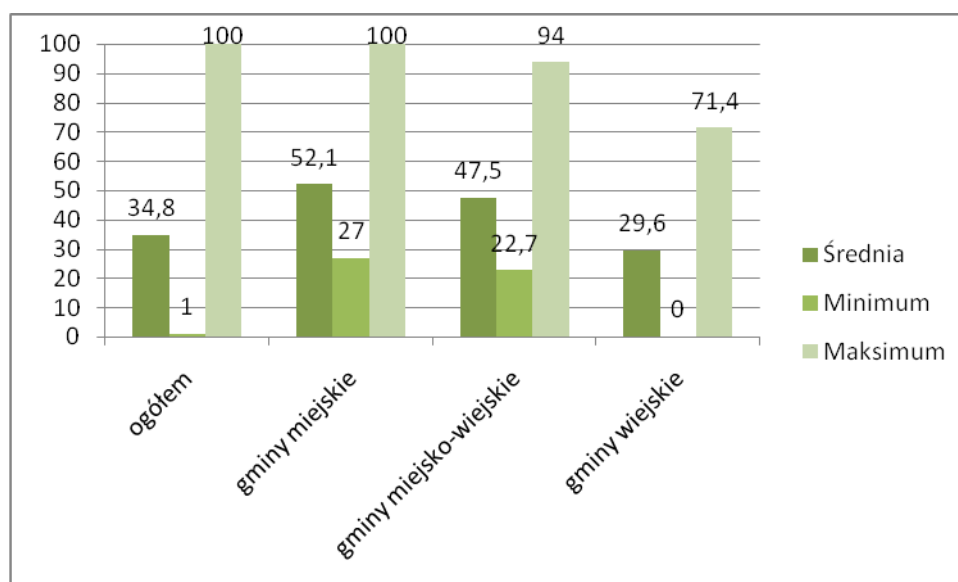
Drugie ujęcie kwestii współpracy dotyczy partnerskiej realizacji zadań z innymi JST, sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi. Obowiązek włączania sektora pozarządowego w proces podejmowania decyzji, jak i realizacji konkretnych działań znajduje wyraz w unormowaniach prawnych. Ustawą, która w bezpośredni sposób porusza

problematykę partycypacji obywatelskiej jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm.). Dotyczy ona przede wszystkim współpracy organów władzy państwowej, w tym także gmin z organizacjami pozarządowymi i instytucjami pożytku publicznego. Współpraca ta może przybrać w szczególności formę: konsultacji projektów aktów prawnych, które dotyczą problematyki związanej z działalnością statutową danych organizacji; konsultowania projektów aktów prawnych dotyczących sfery działalności publicznej z radami działalności pożytku publicznego, jeśli takie zostaną powołane; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym lub inicjatywnym, składających się z przedstawicieli odpowiednich organów władzy oraz organizacji pozarządowych. Dodatkowo na potrzebę współpracy wskazuje także Ustawa o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593, z późn. zm., Art.2, ust.2), która wskazuje, że „pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.” Podstawowym dokumentem wyznaczającym ramy współpracy z organizacjami pozarządowymi jest program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm). Powyższe uregulowania prawne nie definiują konkretnego katalogu działań będących przedmiotem współpracy gminy z organizacjami zewnętrznymi, szczególnie pozarządowymi, to od zdolności i kompetencji instytucjonalnych gminy, a także od potencjału różnych środowisk zależy skala i zakres wzajemnej współpracy. I właśnie te aspekty podlegają ocenie w ramach tego badania.

Na podstawie danych dotyczących współpracy i partnerstwa w ramach każdego z bloków tematycznych sporządzono syntetyczny wskaźnik sprawności gmin w tym obszarze horyzontalnym (rycina 3.3.1). Analiza wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w obszarze współpracy i partnerstwa (gdzie wartość 0 osiąga gmina o najniższym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym), wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie 34,8. Oznacza to, że znaczny wpływ na średnią mają gminy charakteryzujące się stosunkowo niską wartością sprawności instytucjonalnej w tym obszarze horyzontalnym. Zdecydowanie najlepiej wypadły

gminy miejskie ze średnią wartością wskaźnika na poziomie 52,1. Dla tego typu gmin wskaźnik wahał się od 27 do 100. Najwyższą wartość wśród miast i ogółem wśród wszystkich gmin osiągnęło Kutno. Gminy miejsko-wiejskie uzyskały mniejszą średnią wartość wskaźnika – 47,5, a rozpiętość wyników wynosiła od 22,7 do 94. Najlepiej w tej grupie wypadł Aleksandrów łódzki. Zdecydowanie najstabszą pozycję osiągnęły gminy wiejskie ze średnią wartością wskaźnika na poziomie 29,6. Wśród tych gmin znalazła się gmina o najstabszym wyniku. Maksymalny wynik w tej grupie to 71,4. Wśród gmin wiejskich najlepiej prezentują się Zapolice i Bełchatów.

Rycina 3.3.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze współpracy i partnerstwa według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Na wyraźnie gorszy wynik gmin wiejskich składają się dwa główne powody. Pierwszy z nich dotyczy zasobów instytucjonalnych gmin w zakresie współpracy. Kluczowym w tym względzie pozostaje poziom kompetencji kadry gmin w zakresie otwartości na współpracę z innymi organizacjami. Istotnym warunkiem jej zaistnienia jest rozumienie celu i sensu podejmowania współpracy z innymi organizacjami. Także mniejsze zasoby budżetowe mogą mieć znaczenie w kwestii możliwości rozwoju współpracy. Drugi powód wiąże się z mniejszą niż na obszarach miejskich podażą a zatem i dostępem do różnorodnych partnerów

społecznych, w tym głównie organizacji pozarządowych. Naturalnie zakres współpracy gminy z organizacjami zewnętrznymi zależy od tematyki, której ta współpraca dotyczy. Największe znaczenie ma współpraca i partnerstwo dla zadań związanych z przeciwdziałaniem marginalizacji i wykluczeniu społecznemu różnych grup ludności. Kwestie te w niemalże 70% kształtują zmienność wskaźnika syntetycznego sprawności gmin w zakresie integracji społecznej.

Rekomendacje w zakresie wzmocnienia gmin w obszarze współpracy i partnerstwa wiążą się ze wskazanymi powyżej przyczynami zróżnicowania wartości wskaźnika syntetycznego dla tego obszaru. Wsparcie powinno być kierowane do całej społeczności lokalnych, a nie jedynie do przedstawicieli władzy lokalnej, bo współpraca wymaga odpowiedniego zaangażowania różnych stron. Istotne jest wsparcie tworzenia partnerstw na rzecz rozwoju danej gminy poprzez usługi animatorów instytucjonalnych, których zadaniem powinno być łączenie różnych partnerów, wskazywanie im korzyści ze współpracy i wspieranie zawiązanego partnerstwa na różnych jego etapach. Efektem działań partnerów powinno być ustalenie zasad i form współpracy, a w kolejnym kroku wspólna realizacja działań w obszarach, w których strony zdecydowały się współdziałać. Tak powstałe projekty partnerskie powinny zyskać prerogatywy w aplikowaniu o dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Działalność animatorów powinna być także powiązana z możliwościami realizacji działań partnerskich w ramach projektów współfinansowanych ze środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego.

Kolejna rekomendacja dotyczy wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych na terenach wiejskich, tak aby mogły stać się merytorycznym partnerem we współpracy z gminą przy realizacji różnego typu zadań. Realizacja tego zalecenia w dużej mierze zależy od samych gmin. Uświadomienie tej konieczności oraz propozycje działań powinny być także objęte wskazanymi powyżej usługami animacyjnymi.

Rekomendacją, która u podstaw ma na celu włączanie mieszkańców w sprawy gminy jest zwiększenie wykorzystania budżetu obywatelskiego. Zarówno w kategoriach większej ilości środków przeznaczanych na inicjatywy, w zakresie których decyzję mają mieszkańcy, jak

i większej liczby gmin korzystających z tego rozwiązania. Dobrym przykładem jest powoływanie Gminnych Rad Seniorów (na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym), które są przejawem włączania obywateli w życie gminy, doceniania ich wkładu i doświadczenia oraz które służą wspieraniu współpracy mieszkańców z gminą. Co warto podkreślić, zakres stosowania tych narzędzi powinien być monitorowany.

Kolejna kwestia dotyczy wdrożenia już wypracowanych, sprawdzonych rozwiązań w zakresie współpracy gminy z organizacjami zewnętrznymi. Przykładem tego typu narzędzi są produkty projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” (realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Warto również wskazać dobre praktyki w zakresie tworzenia narzędzi zwiększających partycypację obywatelską. Trzy gminy z województwa łódzkiego uczestniczyły w ogólnopolskim projekcie „Decydujemy razem” (realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), którego celem była budowa mechanizmu partycypacji publicznej w kreowaniu i wdrażaniu polityki lokalnej szczególnie w czterech obszarach: przedsiębiorczości, zatrudnienia, integracji społecznej i zrównoważonego rozwoju. Były to: Brzeziny (polityka przedsiębiorczości), Rokiciny (polityka integracji społecznej) oraz Zgierz (polityka integracji społecznej).

Podsumowując, obszar współpracy i partnerstwa jest kluczowym wyznacznikiem sprawności instytucjonalnej gmin, szczególnie w obszarze dotyczącym przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu różnych grup ludności. Odnotowano wyraźne zróżnicowanie syntetycznego wskaźnika sprawności gmin w omawianym obszarze. Najlepsze wyniki uzyskały gminy wiejskie, co wiąże się z jednej strony z zasobami instytucjonalnymi gmin w zakresie zdolności do podjęcia współpracy, a także z mniejszym niż na obszarach miejskich potencjałem organizacji pozarządowych działających na terenie gminy. Rekomenduje się w tym obszarze wypracowywanie mechanizmów współpracy w ramach usług animacji instytucjonalnej, a także korzystanie z gotowych, sprawdzonych już rozwiązań.

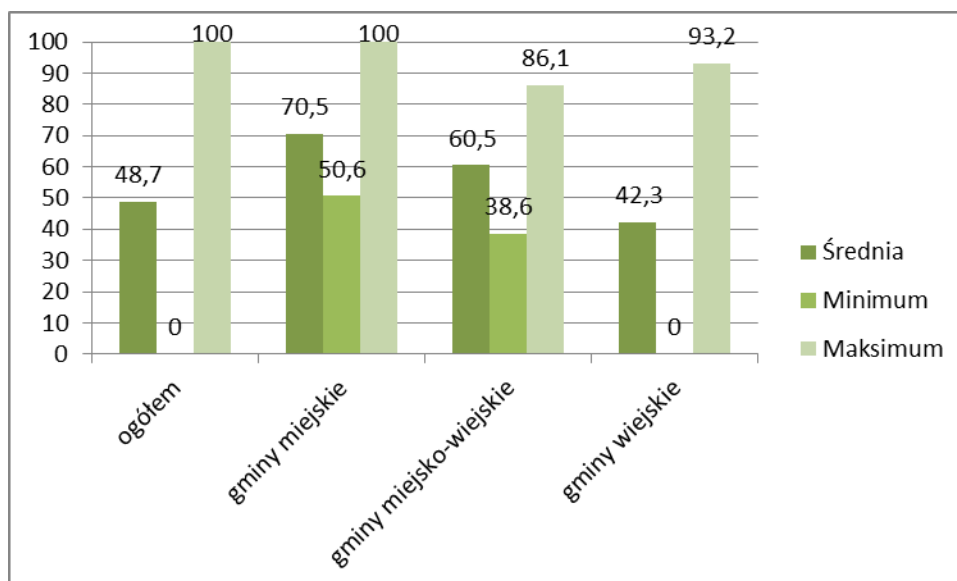
3.4 ZARZĄDZANIE KADRAMI

We współczesnym świecie wzrasta poziom oczekiwań obywateli wobec jakości usług publicznych – świadomi obywatele, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym z każdym rokiem będą wymagali coraz wyższych standardów świadczonych usług. Co z tym związane, należy się spodziewać rosnącego zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowany personel instytucji publicznych (Daly 2012). Bardzo często w analizach zarządzania kadrami w administracji następuje próba bezrefleksyjnego przenoszenia wszystkich rozwiązań z sektora prywatnego. Trzeba mieć świadomość, że zarządzanie kadrami w JST różni się zasadniczo od zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze prywatnym, którego doświadczenia stanowią podstawowe źródło danych empirycznych i kategorii normatywnych w tym obszarze wiedzy. Poza czynnikami prawnymi, takimi jak konieczność realizacji zapisów ustaw, np. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, warto wspomnieć o trzech innych czynnikach odróżniających sektor publiczny od prywatnego, tj. odmienności kryteriów sukcesu (niefinansowe), podmiotowości politycznej obywateli (którzy nie są klientami), nacisku na legalność działań (zob. Długosz 2008, s. 237). Zgodnie z badaniami prowadzonymi w różnych kontekstach administracji publicznej wynika wprost, że to właśnie jakość kadr jest jednym z kluczowych czynników jakości prowadzonych działań, ich skuteczności i wydajności. Dlatego też jednym ze wskaźników horyzontalnych w badaniu uczyniono kadry zatrudnione w urzędach. Warto w tym miejscu wskazać na istotną uwagę metodologiczną. W przypadku niniejszego badania jego zakres i skala sprawiły, iż z każdej gminy pozyskano tylko jedną zbiorczą ankietę z odpowiedziami na pytania. W przypadku badań dotyczących ZZL w organizacjach, dąży się natomiast do tego, aby brało w nich udział jak najwięcej pracowników danej organizacji. O ile nie jest to kluczowe przy kwestiach dotyczących procedur (np. naboru), o tyle bardzo ważne przy kwestiach związanych np. z motywacją pracowników, systemem wynagrodzeń czy oceną dostępności szkoleń, gdzie dopiero suma subiektywnych ocen respondentów jako osób pełniących role zawodowe pozwala ocenić, sposób funkcjonowania systemu w rzeczywistości.

Syntetyczny wskaźnik sprawności instytucjonalnej w obszarze zarządzania kadrami skonstruowano w oparciu o odpowiedzi na pytania dotyczące procesów oceny stanu zatrudnienia w urzędach, procesów rekrutacji, oceny pracowniczej i projektowania ścieżek

kariery, wynagradzania i motywowania pracowników, podnoszenia kompetencji i mechanizmów uczenia się organizacji. Na rycinie 3.4.1 zaprezentowano rozkład empiryczny wartości wskaźnika horyzontalnego dla zasobów kadrowych, wystandaryzowanego w skali od 0 do 100 punktów.

Rycina 3.4.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze zarządzania kadrami według typów gmin



Źródło: opracowanie własne

W przypadku tego wskaźnika średnia dla ogółu próby biorącej udział w badaniu wyniosła 48,7. Jest to jeden z najwyższych wyników średniej wartości pośród badanych wskaźników. Wpływ na to ma przede wszystkim fakt, że najliczniej reprezentowane w badaniu gminy wiejskie osiągnęły średnią wartość wskaźnika 42,3 (znacząco wyższą w porównaniu z wieloma innymi wskaźnikami), ale także wysokie wyniki w gminach miejskich, gdzie średnia wyniosła aż 70,5. (również najniższa wartość przekroczyła 50). Warto też zauważyć, iż w każdej z badanych grup gmin wartości najwyższe były powyżej 90.

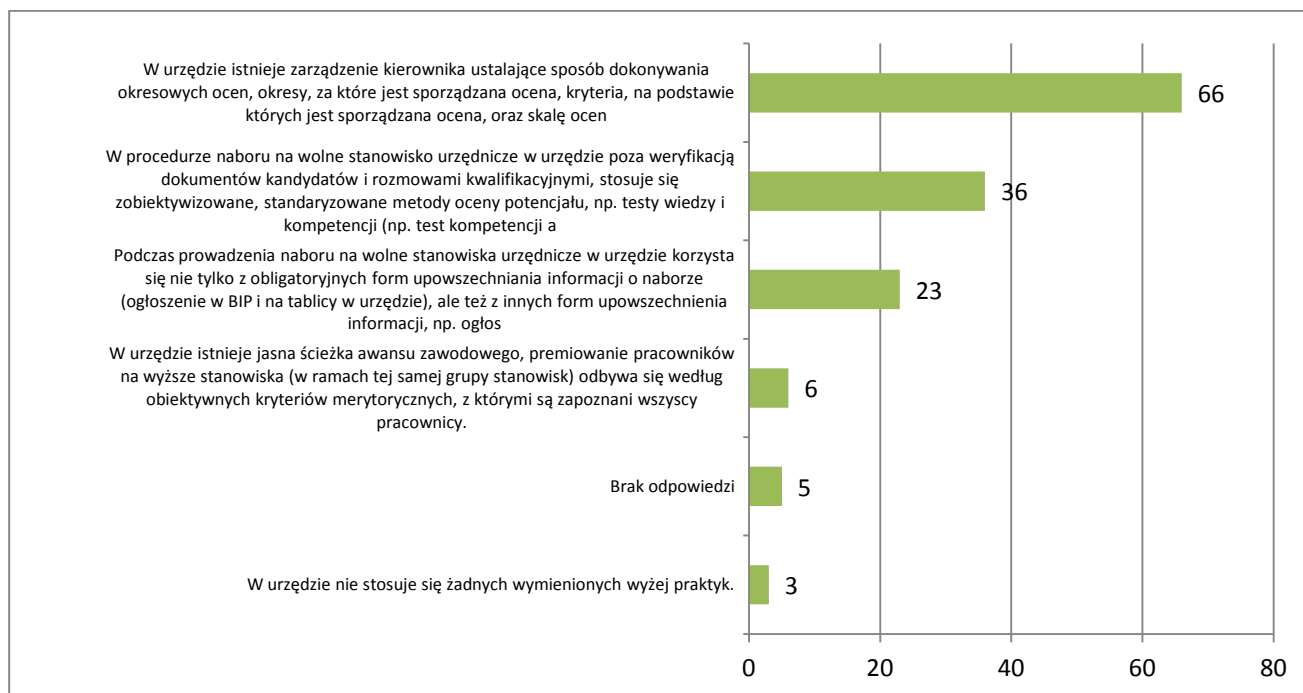
Obraz ten można zrelatywizować analizą rozkładów wartości wskaźnika w grupach. Patrząc na rozkłady wartości wskaźnika widać, iż zdecydowanie największa grupa gmin

osiągnęła wartości między 25 a 50 (38 gmin). Ponad 40% JST biorących udział w badaniu (27 gmin) osiągnęło wartości od 50 do 75, natomiast powyżej 75 zdobyło 9 gmin.

Powyższe informacje pozwalają wysunąć dwa wnioski – po pierwsze pozytywnie należy ocenić fakt, że tylko ok. 10% gmin, które odesłały ankiety, uzyskało wskaźniki do 25, czyli wartości najniższe. Jednocześnie trzeba zauważyć, że zdecydowana większość uplasowała się na średnim poziomie. Co więcej, wyraźne jest zróżnicowanie gmin w zależności od typu. Najlepiej jako zbiór wypadają gminy miejskie (minimalny wynik w tym zbiorze jest wyższy, niż średnia wyników w zbiorze gmin wiejskich). Jak już wspomniano, wszystkie gminy miejskie osiągnęły wartość wystandaryzowanego wskaźnika powyżej 50, natomiast w przypadku gmin wiejskich poziom ten przekroczył co piąty urząd biorący udział w ankiecie. Widać wyraźnie niższy poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego w zakresie kadr wśród gmin wiejskich. Warto podkreślić, że w tym wymiarze wnioski z niniejszego badania pokrywają się z wcześniejszymi analizami dotyczącymi potencjału instytucjonalnego JST (np. Piróg et al., 2013).

Poza ogólnym rysem wartości wystandaryzowanego wskaźnika, warto spojrzeć na dane szczegółowe, płynące z analizy poszczególnych pytań. Pierwszy z obszarów, który oceniali respondenci z JST, dotyczył procesów rekrutacji, oceny pracowniczej i projektowania ścieżek kariery. Wyniki uzyskane z odpowiedzi gmin zaprezentowano na rycinie 3.4.2.

Rycina 3.4.2 Procesy rekrutacji, ocena pracownicza i projektowanie ścieżek kariery w gminach województwa łódzkiego



Źródło: opracowanie własne.

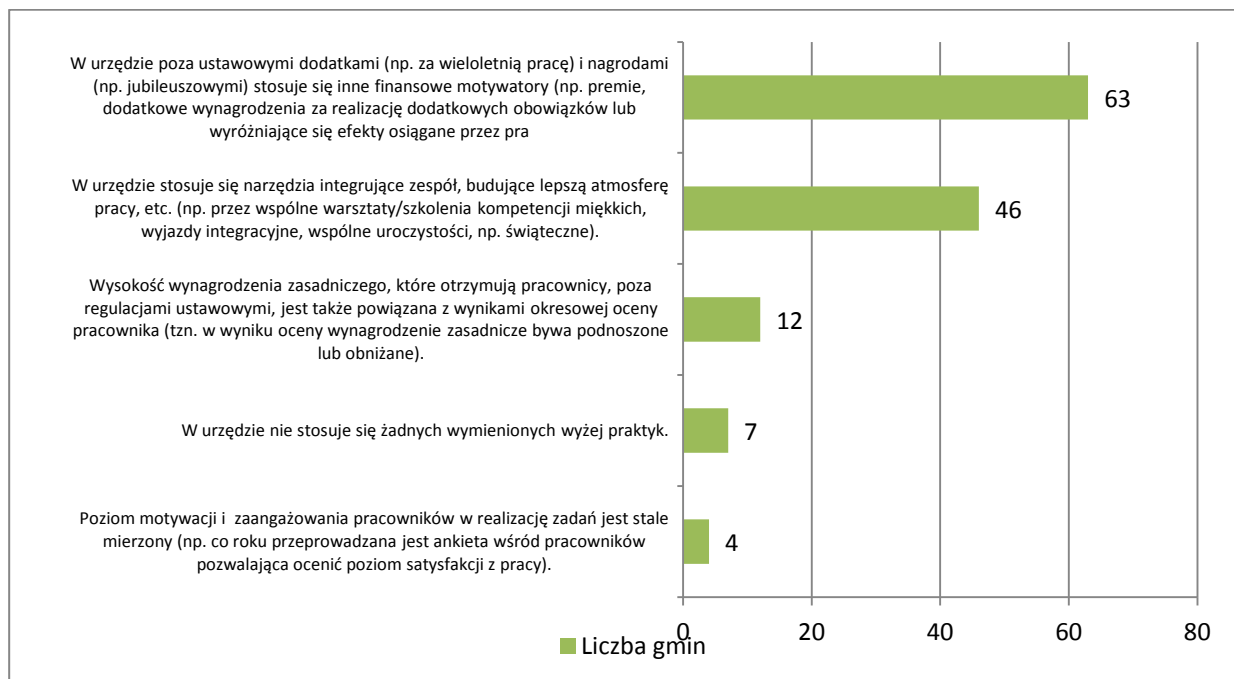
Warto przede wszystkim podkreślić, że jedynie 3 gminy zadeklarowały, że nie stosują żadnej z wymienionych praktyk dotyczących zarządzania procesem rekrutacji, oceny i projektowania ścieżek kariery. Pozytywnie należy także ocenić fakt, iż niemal 80% JST biorących udział w badaniu posiada zarządzenie dotyczące procesu okresowej oceny pracowniczej. Niestety pozostałe wartości należy uznać za niesatysfakcjonujące. Zaledwie w 6 urzędach istnieją jasne procedury związane z awansem zawodowym. Można przypuszczać, iż w tym obszarze urzędy gmin przypominają inne jednostki administracji publicznej, w których rzeczywista możliwość awansu ogranicza się często do awansu formalnego np.: ze stanowiska specjalisty na starszego specjalistę, co praktycznie nie wpływa na zakres wykonywanych obowiązków, a jedynie na klasę zaszerogowania uwzględnianego przy wynagrodzeniu. Prawdopodobnie awans dyktowany jest bardziej wysługą lat pracy oraz wykształceniem, niż podnoszeniem kompetencji oraz wysoką jakością wykonywanej pracy. Jest to zjawisko o tyle

negatywne, że działa demobilizująco na pracowników, ograniczając zachęty rozwojowe do minimum. W takim wypadku jedynie stabilność zatrudnienia staje się czynnikiem pozytywnie oddziałującym na zaangażowanie pracowników, ale jest to czynnik niewystarczający. W tym wymiarze uzyskane wnioski potwierdzają procesy obserwowane w administracji samorządowej w Polsce od wielu lat (zob. Zawicki et al., 2004; Pieróg et al., 2013).

Niepokojący jest także fakt, iż tylko co czwarta gmina biorąca udział w badaniu (dokładnie 23 JST) zadeklarowała, iż korzysta z innych, niż obligatoryjne (BIP i tablica w urzędzie) ogłoszeń dotyczących prowadzonych naborów. Oznacza to, iż gminy w bardzo niewielkim stopniu wykorzystują nowoczesne narzędzia poszukiwania pracowników (np. portale poświęcone celom rekrutacyjnym). Podejście to w znaczącym stopniu ogranicza zasób ludzi, w ramach którego prowadzona jest rekrutacja. Prowadzi to do dwóch konsekwencji, po pierwsze stawia pod znakiem zapytania transparentność, otwartość, powszechność i konkurencyjność naboru, po drugie zaś zmniejsza możliwość znalezienia potencjalnie najlepszych pracowników (przez ograniczenie grupy osób, która dociera do ogłoszeń). Na to zjawisko negatywnie wpływa też fakt, iż mniej niż połowa gmin, które odesłały ankiety, stosuje standaryzowane metody oceny potencjału pracowników. To sprawia, iż rekrutowane kadry są w większym stopniu przyjmowane pod kątem potencjału ogólnourzędniczego bądź dziedzicowego (na podstawie formalnego wykształcenia), w mniejszym zaś stopniu zadaniowego (na podstawie oceny potencjału do realizacji określonych zadań i pracy w konkretnych warunkach, np. realizowania zadań analitycznych pod presją czasu). Podobne wnioski płyną z literatury naukowej dotyczącej zbliżonych badań nad administracją samorządową w Polsce (Tracz, 2011).

Innym kluczowym mechanizmem związanym z zarządzaniem zasobami ludzkimi w samorządach, jest system wynagradzania i motywacji. We wstępie do rozdziału wspomniano już o ograniczeniach metodycznych związanych z pomiarem tego elementu przy zastosowaniu metody zbierania tylko jednej ankiety z gminy. Mimo to warto przyjrzeć się wynikom uzyskanym w ramach badania gmin województwa łódzkiego:

Rycina 3.4.3 Procesy wynagradzania i motywacji pracowników w gminach województwa łódzkiego



Źródło: opracowanie własne.

Do dobrych stron procesu zarządzania zasobami ludzkimi można niewątpliwie zaliczyć stosowanie dodatkowych (pozaustawowych) finansowych motywatorów. W 63 gminach, które wzięły udział w badaniu wskazuje się na takie narzędzie wzmocnienia działań. Pozytywnym zjawiskiem jest także stosowanie przez ponad połowę badanych podmiotów narzędzi integrujących zespół. Pozytywnym jest fakt, że tylko w 7 gminach nie wykorzystuje się żadnego z wymienionych narzędzi z zakresu wynagradzania i motywacji. Zjawiskami, które budzą niepokój są: niemal nie występujące zjawisko okresowego mierzenia poziomu motywacji pracowników oraz występujące bardzo sporadycznie powiązanie systemu motywacyjnego z oceną okresową pracowników. Świadczy to o relatywnie niskim poziomie procesów zarządczych w tym obszarze. Być może wynika to także z faktu, iż w dużym stopniu motywowanie utożsamiane jest z wynagradzaniem finansowym bądź innym rzeczowym. Tymczasem jak dowodzą badania w sektorze publicznym, w dużym stopniu motywujące są takie czynniki jak atmosfera pracy, poziom kompetencji merytorycznych i zarządczych przełożonych, stabilność zatrudnienia (Szumowski, 2014). Dlatego też istotnym jest, aby osoby

kierujące pracą w JST badając poziomy motywacji i czynniki motywujące pracowników dostosowywały motywatory (także te niefinansowe) do podnoszenia efektywności pracy zatrudnionych osób.

W wyniku badania zidentyfikowano istotne braki w ramach obszaru „zarządzania kadrami”. Do najważniejszych należą: stosowanie bardzo ograniczonych narzędzi komunikacji w procesie rekrutacji, braki w mechanizmach oceny potencjału pracowników, niewystarczające stosowanie aktywnych narzędzi motywacji pracowników. W ramach możliwych działań wzmacniających ten wymiar potencjału instytucjonalnego JST województwa łódzkiego, warto dążyć do upowszechniania wiedzy o gotowych już rozwiązaniach i dobrych praktykach stworzonych na potrzeby polskiej administracji. Rolę takiego „brokera wiedzy”, który odpowiadałby za upowszechnianie wiedzy w samorządach, mogłaby np. pełnić odpowiednia komórka w Urzędzie Marszałkowskim, odpowiadająca za zarządzanie kadrami. Spośród zbiorów gotowych rozwiązań, z których można czerpać inspiracje odpowiednio dostosowując je do specyfiki podmiotów, warto wskazać chociażby portal Służby Cywilnej i znajdujące się tam przykłady dobrych praktyk (<http://dsc.kprm.gov.pl/standardy-zzl-dobre-praktyki>), czy też np. materiały powstające w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego – wsparcie procesów zarządzania w JST (PRI) (<http://pri.msap.pl/>), z których w sposób szczególny warto poznać i promować zestaw dobrych praktyk dla JST.

Warto także rozważyć, w przypadku możliwej alokacji większych zasobów na tego typu działania, powołanie studiów podyplomowych (np. dwuletnich) dla osób odpowiadających za ZZL w samorządach. Pozwoliłoby to zmniejszyć ryzyko fragmentaryzacji działań, akcyjności i braku ciągłości. Dawałoby szanse na systemową, bardziej pogłębioną pracę z kadrami JST, a nie krótkie, jednodniowe szkolenia. Dodatkowym atutem takich studiów mogłoby być przyjęcie formuły, w której prace dyplomowe polegałyby na wdrożeniu nowych rozwiązań optymalizujących ZZL w urzędach, zaś ich opis, jako katalog dobrych praktyk (z praktycznym opisem mechanizmu wdrożenia), stanowiłby źródło inspiracji dla tych pracowników JST, którzy nie uczestniczyliby w studiach. Takie studia podyplomowe mogłyby zostać zrealizowane np. we współpracy z Katedrą Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego, zaś ich koszty rozłożone pomiędzy Urząd Marszałkowski, samorządy i ewentualnie pracowników. Warto

w tym kontekście rozważyć możliwość uzyskania dotacji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

Ze względu na fakt, iż obserwowane w województwie łódzkim procesy nie są unikatowe tylko dla tego regionu, ale jak pokazują inne cytowane opracowania, występują w szerszej skali w Polsce, pewnym narzędziem wspierania rozwoju JST może być lobbing w skali krajowej o wprowadzenie dodatkowych regulacji, które wzmocnią praktyki ZZL w instytucjach samorządowych. Jak pokazują bowiem doświadczenia, opisane np. w raporcie dla MSWiA (ASM, 2010) oraz literaturze naukowej (np. Karna, 2011), samorządy w zdecydowanie większym stopniu realizują zadania obligatoryjne (także odnoszące się do wewnętrznych procesów), niż samodzielnie wychodzą z inicjatywą realizacji tych działań, które nie wynikają bezpośrednio z regulacji ustawowych.

3.5 ZARZĄDZANIE FINANSAMI

W przypadku analiz dotyczących tego obszaru trzeba na początku podkreślić, że w Polsce obserwujemy wyraźną zależność pomiędzy sytuacją gospodarczą a potencjałem dochodowym i wydatkowym gminy (Miszczuk 2014, s. 140). Struktura budżetu gminy uwarunkowana jest licznymi czynnikami, wśród których do najistotniejszych należą baza podatkowa, czyli struktura lokalnych przedsiębiorstw i rynku pracy oraz potencjał ludnościowy. Samo zarządzanie finansami gminy obejmuje sześć głównych procesów, tj.:

- Gromadzenie dochodów i przychodów publicznych
- Wydatkowanie środków publicznych
- Finansowanie potrzeb pożyczkowych
- Zaciąganie zobowiązań
- Zarządzanie środkami publicznymi
- Zarządzanie długiem publicznym (Dylewski et al., 2006).

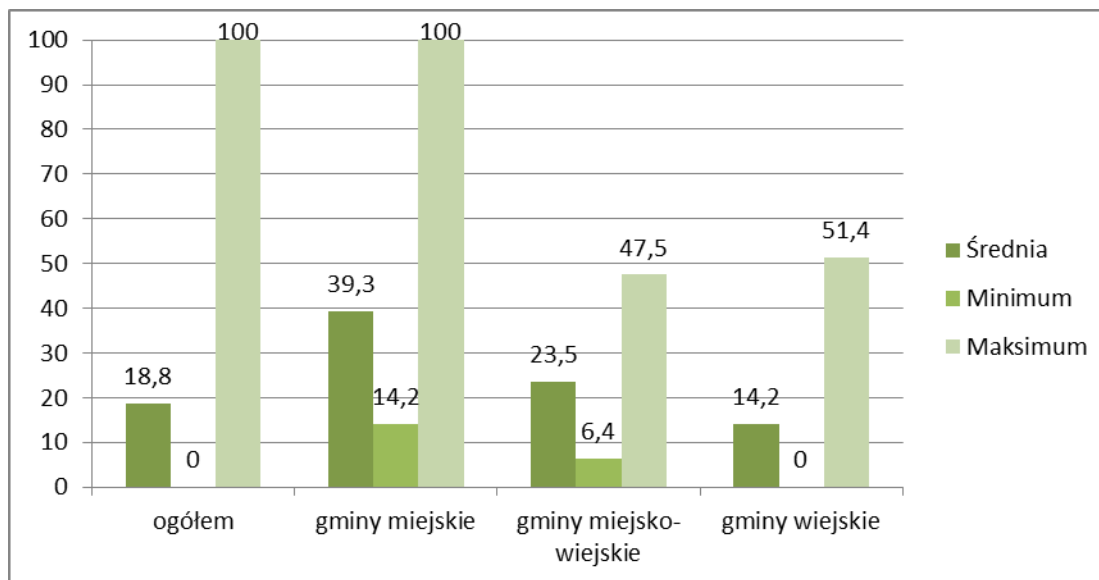
W niniejszym opracowaniu, ze względu na jego cel skupiono się na analizie tego, w jaki sposób powyższe procesy przekładane są na praktyki zarządcze w ramach poszczególnych JST. Dlatego też w zbiorze pytań składających się na ten obszar, na podstawie których skonstruowano wskaźnik dotyczący zarządzania finansami, znalazły się pytania odnoszące się do: wieloletniego planu inwestycyjnego, budżetu zadaniowego, budżetu partycypacyjnego, procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania finansami, wykorzystania zewnętrznego doradztwa w tym zakresie. Na kolejnych rysunkach zaprezentowano rozkład empiryczny wartości wskaźnika horyzontalnego „Zarządzanie finansami” wystandaryzowanego w skali od 0 do 100 punktów zarówno dla całego zbioru gmin biorących udział w badaniu, jak i dla grup według typów strukturalnych gmin.

Rozkład wartości wskaźnika w tym obszarze horyzontalnym nie różni się znacząco od rozkładów w innych obszarach. Uwagę zwraca przede wszystkim niska średnia wartość wskaźnika w całej badanej grupie (jedynie 18,8). Najwyższe wartości średnie, tak jak w pozostałych wskaźnikach, notowane są wśród gmin miejskich (w tym przypadku jest to 39,3). Najwyższe (maksymalne) wartości wskaźników odnotowano w grupach gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Trzeba też zwrócić uwagę na relatywnie najniższe wartości wskaźnika w grupie gmin wiejskich (średnia 14,2; natomiast najwyższa wartość odnotowana w tym zbiorze to 51,4).

Nie oznacza to jednak, iż w gminach miejskich i miejsko-wiejskich wszystkie jednostki notują lepsze wyniki. Większość gmin z całego badanego zbioru zanotowała wartości wskaźnika poniżej 25. Jedynie nieliczne gminy osiągają wartości powyżej 50 (są to: Łódź, Piotrków Trybunalski i Bełchatów).

Kolejny wskaźnik potwierdza zasadę, iż gminy wiejskie radzą sobie relatywnie słabiej z procesami zarządczymi, niż gminy miejskie i miejsko-wiejskie. Częściowo ten fakt tłumaczyć można rozrostem struktur organizacyjnych i większym budżetem pozostającym do dyspozycji, co skłania gminy do stosowania bardziej efektywnych praktyk zarządczych. W przypadku gmin wiejskich wyzwania w tym obszarze są mniejsze (niższe wpływy podatkowe, mniej zróżnicowana struktura lokalnych wydatków).

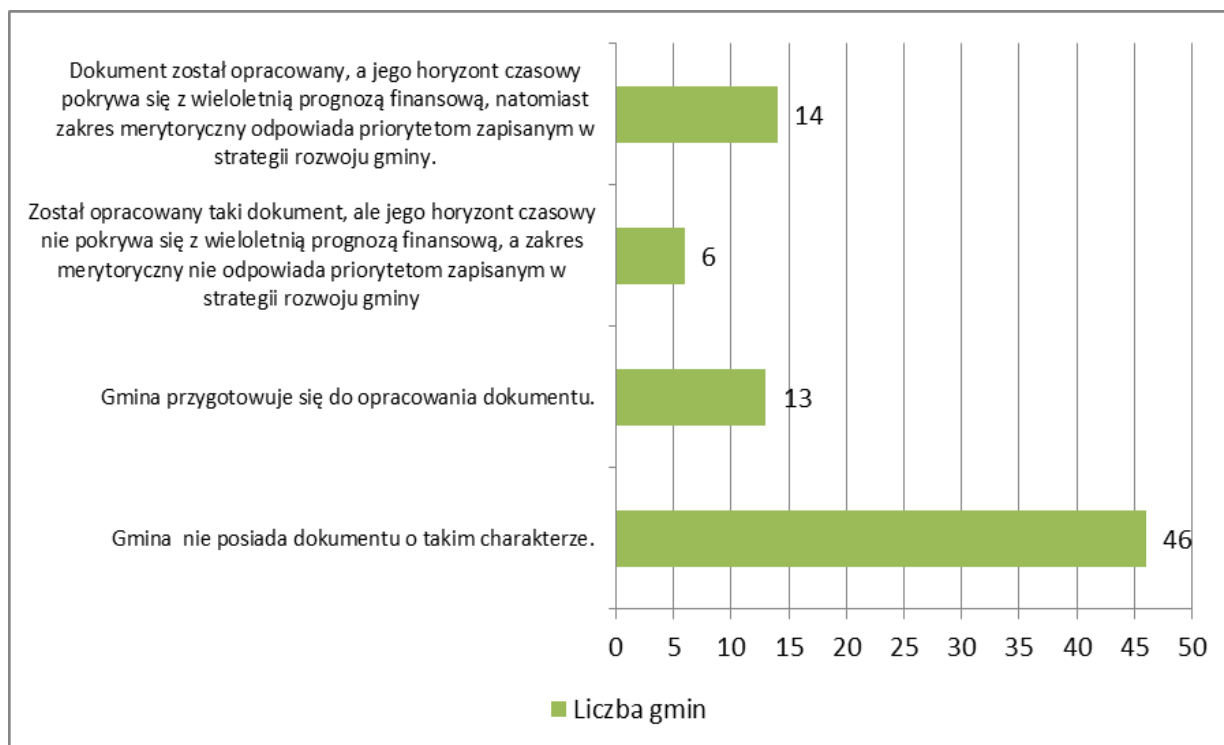
Rycina 3.5.1 Wartość syntetycznego wskaźnika sprawności instytucjonalnej w obszarze zarządzania finansami według typów gmin



Źródło: opracowanie własne.

Warto także zwrócić uwagę na to, jaki obraz procesów zarządzania finansami w gminach biorących udział w badaniu wyłania się z odpowiedzi gmin na poszczególne pytania. Gminy zostały zapytane o to, czy wykorzystują takie rozwiązania, jak Wieloletni Plan Inwestycyjny. Odpowiedzi przedstawiono na rycinie 3.5.2.

Rycina 3.5.2 Opracowywanie i wykorzystywanie wieloletniego planu inwestycyjnego przez gminy województwa łódzkiego

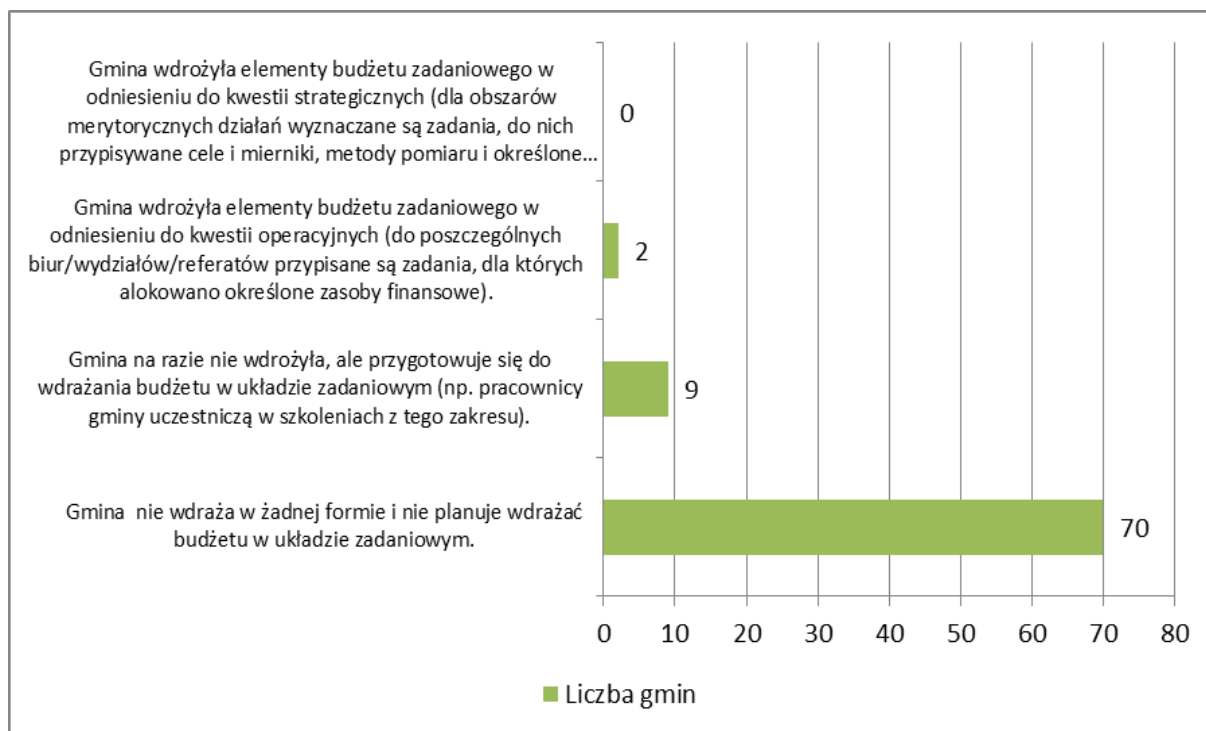


Źródło: opracowanie własne.

Większość gmin biorących udział w badaniu nie posiada takiego dokumentu. Jedynie w 20 gminach taki dokument został opracowany, a tylko w 14 pokrywa się z zakresem merytorycznym strategii i horyzontem czasowym wieloletniej prognozy finansowej. Warto te wyniki porównać z wynikami badania przeprowadzonego na ogólnopolskiej próbie 501 JST dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (wówczas jeszcze MSWiA). W badaniu tym ponad 90% przebadanych jednostek zadeklarowało, że posiadają Wieloletni Plan Inwestycyjny. Warto podkreślić, że w przywoływanym badaniu uwzględniono także samorzady województw (14 jednostek badawczych) oraz relatywnie wysoką w stosunku do całkowitej próby liczbę powiatów grodzkich (80) (zob. ASM, 2010).

Innym pytaniem, które pozwala charakteryzować jakość zarządzania finansami w badanych gminach, jest stosowanie budżetu zadaniowego. Rozkład odpowiedzi zobrazowano na rycinie 3.5.3.

Rycina 3.5.3 Opracowywanie i wykorzystywanie budżetu w układzie zadaniowym przez gminy województwa łódzkiego

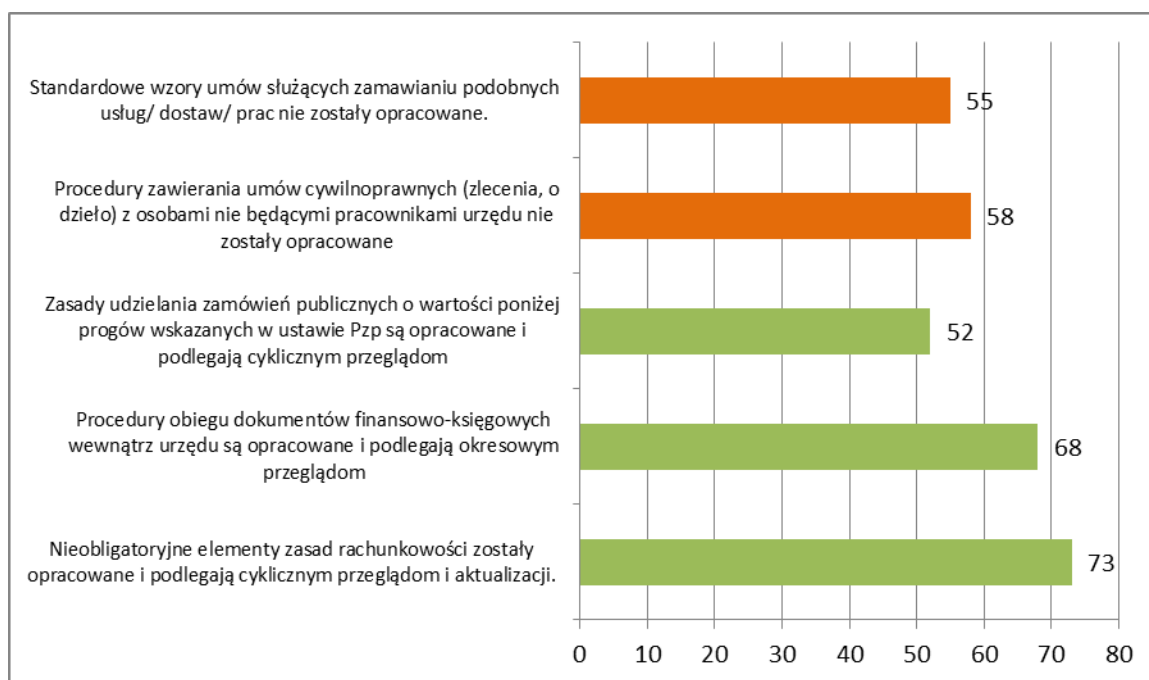


Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione dane pokazują w sposób jednoznaczny, że narzędzie jakim jest budżet zadaniowy jest stosowane w województwie łódzkim w stopniu znikomym. Spośród gmin biorących w badaniu jedynie dwa powiaty grodzkie (Łódź i Piotrków Trybunalski) wdrożyły elementy budżetu zadaniowego. Dziewięć kolejnych JST przygotowuje się do takiego procesu (w tym co ciekawe większość stanowią gminy wiejskie i miejsko-wiejskie). Biorąc pod uwagę wyniki z ogólnopolskiego badania gmin (Piróg et al., 2013), gdzie posiadanie budżetu zadaniowego ogółem zadeklarowało nieco mniej niż 20% gmin-respondentów, wyniki z województwa łódzkiego znacząco odbiegają od ogólnopolskich praktyk. Po pierwsze może to wynikać z braku obligatoryjności wprowadzania tego pro-efektywnościowego rozwiązania, po drugie z wciąż sprzecznych w gronie samorządowców opinii na temat jego przydatności i zasadności w kontekście budżetów JST (por. ASM, 2010).

W omawianiu kwestii związanych z zarządzaniem finansami JST warto także zwrócić uwagę na stosowanie procedur i narzędzi operacyjnych. Dominujące kategorie odpowiedzi w tym zakresie przedstawiono na rycinie 3.5.4.

Rycina 3.5.4 Stosowanie procedur i narzędzi operacyjnych w zarządzaniu finansami JST w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne.

W przeciwieństwie do rozwiązań na poziomie dokumentów strategicznych (WPI) oraz racjonalizujących strukturę wydatków (budżet zadaniowy), kwestie operacyjne związane z zarządzaniem finansami wydają się zdecydowanie lepiej. Pozytywnym jest fakt opracowywania przez większość z badanych gmin dodatkowych, nieobligatoryjnych (tj. nie wynikających z odpowiednich ustaw i rozporządzeń), dokumentów, które porządkują procedury finansowe, ale także podnoszą ich transparentność, zwłaszcza w odniesieniu do zamówień publicznych, w tym także poniżej progów zawartych w ustawie Prawo Zamówień Publicznych. Mankamentem procesów operacyjnych jest fakt, iż większość gmin nie wprowadza procedur stosowania umów cywilno-prawnych, ani standardowych wzorów umów, z których korzysta się przy zamawianiu usług bądź dostaw. Istotnym wnioskiem

płynącym z badań jest także fakt, iż zdecydowana większość gmin biorących udział w badaniu (64 gminy) w ostatnim czasie nie korzystała z usług zewnętrznych wspierających procesy zarządzania finansami.

Biorąc pod uwagę pozostałe dane pozyskane dzięki ankiecie (nie uwzględnione w formie graficznej na wcześniejszej rycinie), trzeba też dodać, iż w gminach objętych badaniem w niewielkim stopniu upowszechniło się korzystanie ze specjalistycznego oprogramowania ułatwiającego procesy zarządzania finansami, np. jedynie co 4 badana gmina korzysta z pakietów wspomagających proces wieloletniego prognozowania/planowania finansowego lub pakietów wspomagających zarządzanie bieżącą płynnością finansową JST. Zaledwie 3 gminy korzystają z programów ułatwiających planowanie inwestycyjne. Najczęściej stosowanym narzędziem IT w obszarze zarządzania finansowego są pakiety informatyczne wspierające sprawozdawczość finansową (59 pozytywnych wskazań gmin).

Podsumowując kwestie związane z zarządzaniem finansami w gminach warto podkreślić, iż na niższe wartości wskaźnika syntetycznego wpływa przede wszystkim relatywnie słabo rozpowszechnione w badanych gminach województwa łódzkiego stosowanie narzędzi strategicznego zarządzania finansami (plany inwestycyjne, budżet zadaniowy). Zdecydowanie lepiej wyglądają kwestie operacyjne, chociaż również w ich obszarze występują luki (np. w kwestii sięgania po zewnętrzną wiedzę ekspercką bądź nowoczesne oprogramowanie). Wobec stwierdzonych możliwości poprawy sytuacji w tym obszarze, zwłaszcza w kwestiach strategicznego zarządzania finansami, rolę samorządu województwa powinno być przede wszystkim budowanie kultury myślenia strategicznego w tym obszarze. Widać wyraźnie, że gminy są gotowe podejmować nieobligatoryjne działania w odniesieniu do procesów, gdyż zapewne widzą bezpośrednie korzyści w ułatwieniu prowadzenia codziennych działań. Są jednak niechętnie podejmowaniu bardziej ambitnych wyzwań, które niosą za sobą konieczność poważnych nakładów pracy (np. często stosowanie budżetu zadaniowego wymaga zatrudnienia dodatkowych kadr i jest stosunkowo czasochłonne, w relacji do tradycyjnego, dziedzinowego budżetu).

Ze względu na fakt, że w polskiej samorządności budżet zadaniowy jest najczęściej stosowany na poziomie województw, to właśnie Urząd Marszałkowski może być skutecznym adwokatem

wdrażania tego narzędzia, także na niższych szczeblach administracji publicznej. Warto więc organizować szkolenia, spotkania informacyjne i fora wymiany wiedzy także na temat planów inwestycyjnych i budżetów zadaniowych, aby upowszechniać świadomość płynących z tych rozwiązań korzyści i przede wszystkim poszerzać wiedzę o możliwych formach ich wdrożenia w gminach.

4 WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wnioski i rekomendacje płynące z zaprezentowanej analizy sprawności instytucjonalnej przebadanych gmin zlokalizowanych na obszarze województwa łódzkiego w przekroju dziesięciu obszarów tematycznych działalności samorządów lokalnych o potencjalnym wpływie na jakość życia mieszkańców, prezentowane są w dwóch wymiarach:

- **poznawczym** - na który składa się: (a) **syntetyczny meta-wskaźnik dla wszystkich obszarów tematycznych**²⁹; (b) **merytoryczne wnioski** uzyskane w toku analiz poszczególnych obszarów tematycznych dla 83 gmin województwa łódzkiego, jak również (c) **rekomendacje w sprawie sugerowanych kierunków działań służących minimalizacji deficytów w obszarze zarządzania sferą usług publicznych** w poszczególnych obszarach tematycznych;
- **metodologicznym** - w którym zaprezentowano wnioski dotyczące użyteczności zastosowanego narzędzia badawczego i rekomendacje dotyczące ewentualnych cyklicznych, panelowych badań sprawności instytucjonalnej w kontekście poprawy jakości życia mieszkańców województwa łódzkiego.

Przyjęte podejście metodologiczne ma nowatorski charakter i stanowi przedsięwzięcie pionierskie w analizowanym przedmiocie badania.

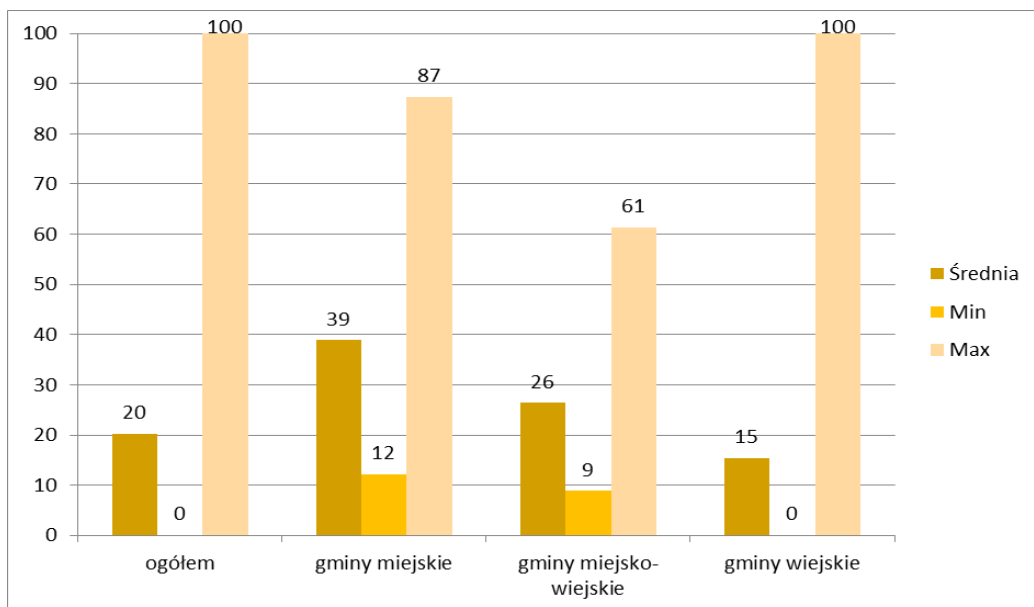
Podsumowaniu wyników projektu może posłużyć meta-wskaźnik, ilustrujący ogólną sprawność instytucjonalną we wszystkich obszarach działalności gmin. Analizę całkowitych wartości wskaźnika ilustruje wykres prezentujący podział na poszczególne typy gmin - rycina 4.1, oraz ranking gmin ujęty w formie tabelarycznej - tabela 4.1. Niemniej, dokonując takich podsumowań należy uwzględnić dwie kwestie. Po pierwsze gminy, które odpowiedziały na ankietę i zgodziły się poddać bardzo szczegółowej analizie w dziesięciu obszarach swojej działalności, mogą demonstrować wyższy poziom sprawności niż gminy, które nie uczestniczyły w badaniu. Nie oznacza to zatem, że najłabsza z prezentowanych w rankingu gmin osiąga rzeczywiście najłabszy wynik w województwie łódzkim. Po drugie analiza prezentowana na wykresie i w formie tabelarycznej ma charakter względny, gminy

²⁹ Zgodnie z założeniami metodologicznymi przyjętymi dla projektu.

porównywane są do siebie nawzajem na zasadzie najłabsza vs. najsilniejsza, stanowiąc dla siebie wzajemnie punkt odniesienia. Oznacza to, że w innym układzie, tj. przy uzupełnieniu badanej populacji gmin o inne, nie biorące udziału w badaniu jednostki, pozycja poszczególnych gmin w zestawieniu mogłaby ulec zmianie.

Analiza meta-wskaźnika syntetycznego sprawności instytucjonalnej gmin w zarządzaniu sferą usług publicznych (gdzie ponownie wartość 0 osiąga gmina o najłabszym wyniku, a wartość 100 gmina o najlepszym) wskazuje na średnią wartość wskaźnika na poziomie 20. Wskaźnik jest relatywnie mało zróżnicowany (o czym informuje odchylenie standardowe na poziomie 18), ale decydują o tym przede wszystkim niewielkie różnice występujące pomiędzy licznymi gminami wiejskimi (odchylenie na poziomie 15) wobec znacznego zróżnicowania w grupie gmin miejskich (21). Oznacza to, że przeciętna sprawność instytucjonalna przebadanych gmin wiejskich jest niska i ta sytuacja jest typowa w tej grupie gmin.

Rycina 3.5.1 Wartość meta-wskaźnika syntetycznego dla wszystkich obszarów tematycznych działalności gmin



Źródło: opracowanie własne.

Znacząco na tle innych wyróżnia się najlepsza pod względem sprawności instytucjonalnej wśród analizowanych - gmina wiejska Bełchatów, jednak sytuacja społeczno-

gospodarcza tej gminy jest wyjątkowa na tle gmin wiejskich. Dla porównania, sąsiadująca z nią gmina miejska osiąga już znacznie niższe wyniki (19) i znajduje się w klasie gmin o bardzo niskiej sprawności instytucjonalnej. Gminy miejskie osiągają przeciętnie najwyższe wyniki w badaniu – średnio na poziomie (39), a gminy miejsko-wiejskie (26), co stanowi odpowiednio 2,6 razy i 1,7 wyższy wynik niż gminy wiejskie. Gminy miejskie osiągają przeciętnie najwyższe wyniki, ale są też wewnętrznie zróżnicowane - w grupie najsprawniejszych plasują się: Łódź (87), Piotrków Trybunalski (59), Kutno (52) oraz Zgierz (51), natomiast w grupie najslabszych takie gminy jak: Rawa Mazowiecka (12), Łęczyca (17) czy właśnie Bełchatów (19)- zaliczane do klasy o bardzo niskiej sprawności instytucjonalnej.

Prezentowany w formie tabelarycznej ranking uwzględnia typowo kartograficzny podział wartości wskaźnika na klasy o równej rozpiętości przedziałów. Wynika z niego, że jedynie dwie gminy można uznać za jednostki charakteryzujące się wysokim poziomem sprawności instytucjonalnej: Łódź i Bełchatów - gm. wiejska, jedna gmina charakteryzuje się wysokim poziomem sprawności instytucjonalnej - Aleksandrów Łódzki. Siedem gmin zakwalifikowało się do grupy o przeciętnych wartościach wskaźnika (4 gminy miejskie, 1 miejsko-wiejska i 2 gminy wiejskie). 19 gmin prezentuje niski, a aż 53 gminy bardzo niski poziom sprawności instytucjonalnej. W grupie gmin o najniższych wynikach znalazły się trzy gminy miejskie i pięć gmin miejsko-wiejskich. Taką polaryzację uzyskanych wyników można uznać za sygnał alarmujący, szczególnie w sytuacji, gdy jak wynika z częściowych korelacji w poszczególnych obszarach tematycznych - zachodzi pozytywna współzależność pomiędzy sprawnością instytucjonalną gmin, a wynikami ich działalności zmierzającymi do podniesienia jakości życia mieszkańców. Potwierdza to prawidłowość o raczej niskich kompetencjach gmin wiejskich i raczej niskim poziomie życia na wsi (choć należy uwzględnić, że nie zawsze wymaga się w nich stosowania dokładnie tych samych instrumentów zarządzania, co na obszarach miejskich).

Tabela 4.1 Ranking sprawności instytucjonalnej gmin uczestniczących w badaniu

L.p.	Nazwa gminy	Typ gminy	Klasa wielkości	Wartość wskaźnika	Ocena poziomu wskaźnika
1	Bełchatów	gmina wiejska	10-20 tys.	100	b. wysoki
2	Łódź	gmina miejska	pow. 500 tys.	87,4	b. wysoki
3	Aleksandrów Łódzki	gmina miejsko-wiejska	20-50 tys.	61,3	wysoki
4	Piotrków Trybunalski	gmina miejska	50-100 tys.	59,6	przeciętny
5	Kutno	gmina miejska	20- 50 tys.	51,9	przeciętny
6	Biała Rawska	gmina miejsko-wiejska	10-20 tys.	51,8	przeciętny
7	Zgierz	gmina miejska	50-100 tys.	51,4	przeciętny
8	Nowosolna	gmina wiejska	do 5 tys.	50,9	przeciętny
9	Głowno	gmina miejska	10-20 tys.	45,7	przeciętny
10	Głuchów	gmina wiejska	5-10 tys.	40,6	przeciętny
11	Radomsko	gmina miejska	20- 50 tys.	38,0	niski
12	Skierniewice	gmina miejska	20- 50 tys.	37,9	niski
13	Dmosin	gmina wiejska	do 5 tys.	36,7	niski
14	Ksawerów	gmina wiejska	5-10 tys.	34,6	niski
15	Sędziejowice	gmina wiejska	5-10 tys.	34,0	niski
16	Kleszczów	gmina wiejska	5-10 tys.	31,0	niski
17	Rzgów	gmina miejsko-wiejska	5-10 tys.	28,4	niski
18	Pęczniew	gmina wiejska	do 5 tys.	26,9	niski
19	Wola Krzysztoporska	gmina wiejska	10-20 tys.	26,5	niski
20	Wolbórz	gmina miejsko-wiejska	5-10 tys.	26,5	niski
21	Brzeziny	gmina miejska	10-20 tys.	24,7	niski
22	Dobroń	gmina wiejska	5-10 tys.	24,2	niski
23	Łanięta	gmina wiejska	do 5 tys.	23,0	niski
24	Zapolice	gmina wiejska	do 5 tys.	23,0	niski
25	Klonowa	gmina wiejska	do 5 tys.	22,3	niski
26	Konstantynów Łódzki	gmina miejska	10-20 tys.	22,1	niski
27	Wielgomłynny	gmina wiejska	do 5 tys.	20,7	niski
28	Krzyżanów	gmina wiejska	do 5 tys.	20,1	niski
29	Andrespol	gmina wiejska	10-20 tys.	19,8	niski
30	Bełchatów	gmina miejska	50-100 tys.	19,0	bardzo niski
31	Maków	gmina wiejska	5-10 tys.	18,9	bardzo niski
32	Warta	gmina miejsko-wiejska	10-20 tys.	18,5	bardzo niski
33	Parzęczew	gmina wiejska	do 5 tys.	17,8	bardzo niski
34	Drzewica	gmina miejsko-wiejska	10-20 tys.	17,6	bardzo niski
35	Strzelce Wielkie	gmina wiejska	do 5 tys.	17,4	bardzo niski
36	Sieradz	gmina wiejska	10-20 tys.	17,3	bardzo niski
37	Stryków	gmina miejsko-wiejska	10-20 tys.	17,0	bardzo niski
38	Łęczyca Miasto	gmina miejska	10-20 tys.	16,8	bardzo niski
39	Grabica	gmina wiejska	5-10 tys.	16,4	bardzo niski

L.p.	Nazwa gminy	Typ gminy	Klasa wielkości	Wartość wskaźnika	Ocena poziomu wskaźnika
40	Brzeźnio	gmina wiejska	5-10 tys.	16,2	bardzo niski
41	Biała	gmina wiejska	5-10 tys.	15,2	bardzo niski
42	Sulmierzyce	gmina wiejska	do 5 tys.	14,2	bardzo niski
43	Zelów	gmina miejsko-wiejska	10-20 tys.	14,2	bardzo niski
44	Mokrsko	gmina wiejska	5-10 tys.	13,9	bardzo niski
45	Wierzchnas	gmina wiejska	5-10 tys.	13,6	bardzo niski
46	Brójce	gmina wiejska	5-10 tys.	13,6	bardzo niski
47	Wodzierady	gmina wiejska	do 5 tys.	13,3	bardzo niski
48	Widawa	gmina wiejska	5-10 tys.	13,0	bardzo niski
49	Grabów	gmina wiejska	5-10 tys.	12,7	bardzo niski
50	Rawa Mazowiecka	gmina wiejska	5-10 tys.	12,7	bardzo niski
51	Moszczenica	gmina wiejska	10-20 tys.	12,6	bardzo niski
52	Cielądz	gmina wiejska	do 5 tys.	12,4	bardzo niski
53	Rawa Mazowiecka	gmina miejska	10-20 tys.	12,2	bardzo niski
54	Dłutów	gmina wiejska	do 5 tys.	10,9	bardzo niski
55	Lipce Reymontowskie	gmina wiejska	do 5 tys.	10,6	bardzo niski
56	Radomsko	gmina wiejska	5-10 tys.	9,3	bardzo niski
57	Pajęczno	gmina miejsko-wiejska	10-20 tys.	8,8	bardzo niski
58	Czarnocin	gmina wiejska	do 5 tys.	8,8	bardzo niski
59	Zduny	gmina wiejska	5-10 tys.	8,7	bardzo niski
60	Godzianów	gmina wiejska	do 5 tys.	8,7	bardzo niski
61	Świnice Warckie	gmina wiejska	do 5 tys.	8,6	bardzo niski
62	Drużbice	gmina wiejska	5-10 tys.	8,1	bardzo niski
63	Kowiesy	gmina wiejska	do 5 tys.	7,8	bardzo niski
64	Goszczanów	gmina wiejska	5-10 tys.	7,6	bardzo niski
65	Białaczów	gmina wiejska	5-10 tys.	7,2	bardzo niski
66	Poświętne	gmina wiejska	do 5 tys.	7,2	bardzo niski
67	Jeżów	gmina wiejska	do 5 tys.	7,1	bardzo niski
68	Regnów	gmina wiejska	do 5 tys.	6,7	bardzo niski
69	Buczek	gmina wiejska	5-10 tys.	6,7	bardzo niski
70	Bolimów	gmina wiejska	do 5 tys.	6,5	bardzo niski
71	Rzeczyca	gmina wiejska	do 5 tys.	6,4	bardzo niski
72	Łęczycza Gmina	gmina wiejska	5-10 tys.	6,0	bardzo niski
73	Łęki Szlacheckie	gmina wiejska	do 5 tys.	6,0	bardzo niski
74	Galewice	gmina wiejska	5-10 tys.	4,0	bardzo niski
75	Gidle	gmina wiejska	5-10 tys.	3,9	bardzo niski
76	Brąszewice	gmina wiejska	do 5 tys.	3,9	bardzo niski
77	Oporów	gmina wiejska	do 5 tys.	3,8	bardzo niski
78	Czarnożyły	gmina wiejska	do 5 tys.	3,8	bardzo niski
79	Kodrąb	gmina wiejska	do 5 tys.	2,7	bardzo niski

L.p.	Nazwa gminy	Typ gminy	Klasa wielkości	Wartość wskaźnika	Ocena poziomu wskaźnika
80	Bielawy	gmina wiejska	5-10 tys.	2,2	bardzo niski
81	Sadkowice	gmina wiejska	5-10 tys.	1,9	bardzo niski
82	Słupia	gmina wiejska	do 5 tys.	1,5	bardzo niski
83	Budziszewice	gmina wiejska	do 5 tys.	0	bardzo niski

Źródło: opracowanie własne.

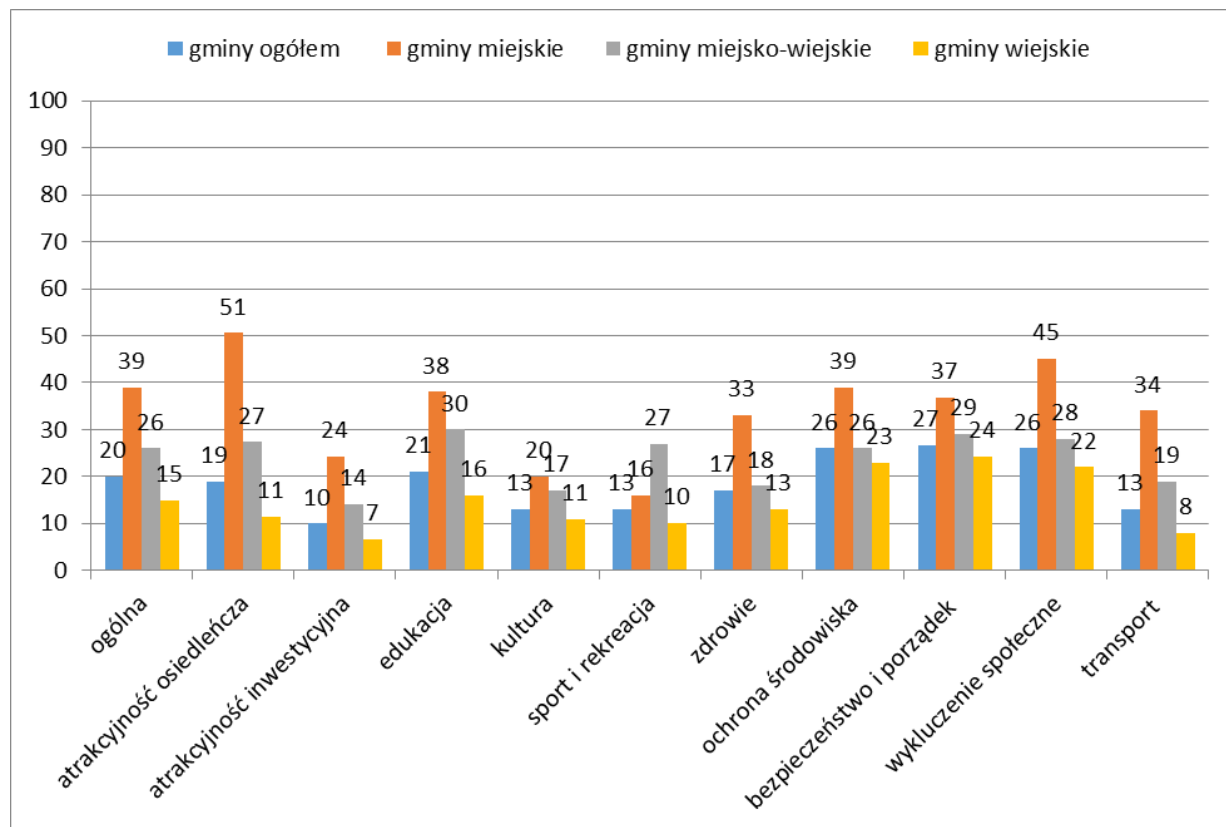
Analizując uzyskane wyniki standaryzowanych wskaźników obszarowych w przekroju tematycznym należy wskazać, że ogółem gminy najlepsze wyniki uzyskały w obszarach bezpieczeństwo i porządek publiczny (27), polityka społeczna w odniesieniu do działań w sferze zwalczania marginalizacji i wykluczenia społecznego (26) oraz ochrona środowiska (26). Dobre wyniki związane z zarządzaniem sferą usług publicznych – w obszarze edukacja (21), atrakcyjności osiedleńczej (19) oraz podstawowa opieka zdrowotna i ochrona zdrowia (17). Zaś najłabsze obszary pod względem poziomu sprawności instytucjonalnej to: atrakcyjność inwestycyjna (10), a także prezentujące się na tak samo niskim poziomie (13): kultura, sport i rekreacja oraz transport i komunikacja publiczna (rycina 4.2). Możliwości aktywizacji gmin w najłabszych obszarach ich funkcjonowania są zróżnicowane. O ile aktywizacja w obszarze transportu publicznego wymaga sporych nakładów i planowania na poziomie ponadlokalnym, o tyle aktywizacja w obszarze kultury, sportu i rekreacji wydaje się zadaniem wykonalnym w stosunkowo krótkim okresie czasu. Aktywizacja społeczna i instytucjonalna w tych obszarach polegałaby przede wszystkim na zwiększeniu liczby organizowanych imprez, działań oraz wydarzeń kulturalnych i sportowych w porozumieniu i współdziałaniu z lokalnymi organizacjami społecznymi. Dłuższego okresu czasu na wdrożenie wymagałyby inwestycje infrastrukturalne zważywszy na fakt, że koszty eksploatacyjne często przekraczają skromne możliwości budżetów gmin.

W grupie gmin miejskich najwyższą sprawność wykazywano w obszarach: atrakcyjności osiedleńczej (51) i polityki społecznej (45), a najniższą w obszarze sportu i rekreacji (16), kultury (20), i atrakcyjności inwestycyjnej (24). Gminy miejsko-wiejskie wypadały względnie najlepiej w obszarach bezpieczeństwa i porządku publicznego (29), ochrony środowiska (29)

oraz polityki społecznej (28), ale co różni je od ogólnego rozkładu także w obszarach sportu i rekreacji (27) i atrakcyjności osiedleńczej (27). Ta grupa gmin relatywnie najslabiej radziła sobie w obszarach kultury (17), zdrowia (18), transportu (19) i podobnie jak wszystkie gminy - atrakcyjności inwestycyjnej (14). Gminy wiejskie względnie pozytywnie wypadały w obszarach ochrony środowiska (26), bezpieczeństwa i porządku publicznego (24) i polityki społecznej (22) a bardzo słabo w płaszczyźnie atrakcyjności inwestycyjnej (7), transportu (8), sportu i rekreacji (10) oraz kultury (11) i atrakcyjności osiedleńczej (11).

Największe różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego pomiędzy poszczególnymi typami gmin (głównie pomiędzy z reguły najlepszymi gminami miejskimi, a najslabszymi gminami wiejskimi) odnotowano w obszarach atrakcyjności osiedleńczej, polityki społecznej i transportu. Z jednej strony wyniki te mogą sugerować, że gminy wiejskie niekoniecznie korzystają w tych obszarach z zaawansowanych narzędzi zarządzania i niekoniecznie posiadają podobne charakterystyki obszarów problemowych jak miasta (np. w zakresie atrakcyjności osiedleńczej), z drugiej strony uwzględniając pozytywne korelacje pomiędzy cząstkowymi wskaźnikami sprawności a wskaźnikami aktywności, pośrednio można wnioskować że jakość życia jest na obszarach wiejskich zdecydowanie niższa szczególnie we wskazanych powyżej sferach usług (tj. np. w gospodarce mieszkaniowej, dostępności przestrzennej, walce z wykluczeniem społecznym).

Rycina 3.5.2 Zestawienie wyników w przekroju obszarów działalności gmin w podziale na typy gmin



Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej główną determinantą uzyskiwanych wyników w poszczególnych obszarach tematycznych były deficyty, stwierdzone w obszarze zarządzania strategicznego i zarządzania opartego na wiedzy tj. brak monitorowania realizowanych procesów, usług, dokumentów strategicznych, słabe rozpoznawanie potrzeb mieszkańców, małe zróżnicowanie instrumentów wykorzystywanych w zarządzaniu i aktywizacji społeczności lokalnej. Prowadzi to do rutynizacji i biurokratyzacji zarządzania, a w niektórych przypadkach powodować może niewykorzystywanie potencjałów gminy z powodu braku wiedzy o istnieniu takich potencjałów dających możliwości rozwoju. W tabeli 4.2 zaprezentowano zbiór rekomendacji w przekroju tematycznym obszarów działalności gmin ze wskazaniem czynników (wymiarów

horyzontalnych sprawności instytucjonalnej), odpowiedzialnych za wyniki w każdym obszarze tematycznym.

Tabela 4.2 Rekomendacje w podziale na obszary tematyczne analizy

Obszar tematyczny	Czynnik determinujący wartość wskaźnika	Opis rekomendacji- obszary możliwej poprawy działań
Atrakcyjność osiedleńcza	zarządzanie wiedzą współpraca i partnerstwo	<ul style="list-style-type: none"> *zwiększenie dostępności dokumentów planistycznych i strategicznych, które nie wszystkie gminy posiadają; *stworzenia systemu monitoringu realizowanych działań w obszarze atrakcyjności osiedleńczej i efektów przez nie wywoływanych (głównie w obszarze gospodarki mieszkaniowej); *konsultowanie planowanych działań, szczególnie tych skierowanych bezpośrednio do mieszkańców;
Atrakcyjność inwestycyjna	-	Zaleca się przeprowadzenie odrębnego badania wyjaśniającego ogólnie niską sprawność instytucjonalną gmin w tym obszarze
Jakość oferty edukacyjnej	zarządzanie wiedzą współpraca i partnerstwo	<ul style="list-style-type: none"> *stworzenie systemu doskonalenia działań, którego podstawowy element stanowi system monitorowania; *opracowanie modelowego systemu wskaźników i procedur służących mierzeniu efektów i jakości działań; *podejmowanie usług animacji lokalnej realizowanych przez animatorów w zakresie wsparcia powstawania między-instytucjonalnych inicjatyw partnerskich w obszarze edukacji, które powinny być w pierwszej kolejności realizowane w gminach wykazujących mniejszy potencjał instytucjonalny;
Jakość oferty kulturalnej	zarządzanie wiedzą współpraca i partnerstwo zarządzanie kadrami	<ul style="list-style-type: none"> *poprawa jakości dokumentów strategicznych i precyzji ujmowania w nich kwestii kultury i budowania oferty kulturalnej; *stworzenia systemu monitoringu realizowanych działań w obszarze kultury i efektów przez nie wywoływanych; *konsultowanie planowanych działań, szczególnie tych skierowanych bezpośrednio do mieszkańców; *poprawa kompetencji kadr;
Jakość oferty sportowo-rekreacyjnej	zarządzanie strategiczne zarządzanie wiedzą zarządzanie kadrami	<ul style="list-style-type: none"> *ujmowanie zagadnień oferty sportowej i rekreacyjnej w dokumentach strategicznych, *opracowanie modelowego systemu wskaźników i procedur służących mierzeniu efektów i jakości działań; *podniesienie kompetencji kadr;

Jakość ochrony zdrowia i podstawowej opieki zdrowotnej	zarządzanie strategiczne współpraca i partnerstwo	<ul style="list-style-type: none"> *poprawa jakości dokumentów strategicznych (część gmin nie posiada nawet obowiązkowych programów zdrowotnych); *wprowadzanie systemu monitorowania działań; *konsultowanie planowanych działań (prawie 2/3 gmin nie praktykuje konsultowania przyjmowanych programów z ich odbiorcami – społecznością lokalną); *zadbanie o specjalizację zasobów kadrowych w kierunku wykształcenia kierunkowego i pogłębiania wymaganej w tym obszarze wiedzy;
Ochrona środowiska	zarządzanie wiedzą współpraca i partnerstwo	<ul style="list-style-type: none"> *brak systemów monitorowania, mała różnorodność stosowanych instrumentów; *promowanie ściślejszej współpracy gmin z sektorem pozarządowym;
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	zarządzanie wiedzą	<ul style="list-style-type: none"> *brak systemów monitorowania, mała różnorodność stosowanych instrumentów; *stworzenia systemu monitoringu realizowanych działań;
Zwalczanie wykluczeń i marginalizacji	zarządzanie strategiczne zarządzanie wiedzą współpraca i partnerstwo	<ul style="list-style-type: none"> *wypracowanie standardów świadczenia usług; *wypracowanie zestawu wskaźników oceny działań wraz z procedurami ich pomiaru *indywidualne plany wsparcia dla poszczególnych gmin, obejmujące działania o charakterze partnerskim, a więc animacyjne wspieranie współpracy z innymi partnerami
Transport i komunikacja	zarządzanie strategiczne zarządzanie wiedzą	<ul style="list-style-type: none"> *ujęcie zagadnienia w gminnych dokumentach strategicznych; *system monitorowania jakości i efektów działań.

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski z przeprowadzonej analizy w wymiarze metodologicznym muszą uwzględniać relatywnie niski poziom zwrotu ankiet, kształtujący się na poziomie 47% gmin. Właściwą reprezentatywność w tak małej populacji generalnej, złożonej ze 177 jednostek zapewniają wyniki uzyskane na próbie przekraczającej 150 jednostek. Należy zatem dążyć do zwrotu powyżej 85%. Prowadzi to do wniosku o konieczności modyfikacji stosowanej strategii badawczej. Może ona polegać na następujących działaniach:

a) skrócenie kwestionariusza ankiety

- redukcja obszarów uwzględnionych w syntetycznym wskaźniku sprawności instytucjonalnej dotyczącym jakości zarządzania sferą usług publicznych. Rekomenduje się przykładową integrację obszarów:

- ❖ atrakcyjność osiedleńcza i ochrona środowiska;
- ❖ kultura i sport i rekreacja;
- ❖ zwalczanie marginalizacji i wykluczeń, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny.

Ponadto rekomenduje się eliminację obszarów: atrakcyjność inwestycyjna jako wymagającą odrębnej pogłębionej analizy, oraz transport i komunikacja publiczna ze względu na niską porównywalność w przekroju strukturalnym gmin.

- redukcja liczby wskaźników produktu, uwzględnionych w ankiecie - ze względu na duże braki danych, ich niską porównywalność oraz kłopoty deklarowane przez poszczególne gminy w wypełnianiu tych informacji (szczegóły w aneksie 6.4). **Uwagę zwraca szczególny niedostatek danych w obszarach polityki społecznej (zwalczanie wykluczeń i marginalizacji) oraz transportu publicznego.** Przy tym odnotować należy, że duża ilość braków w przypadku danych o polityce społecznej gmin może wynikać z potrzeby sprecyzowania i dookreślenia charakteru poszukiwanych informacji. Zauważamy, że w tym obszarze pytania o dużej ilości braków danych dotyczą wskaźników z dokumentu, który gminy opracowują obowiązkowo co roku na podstawie ustawy o pomocy społecznej, tj. Oceny Zasobów Pomocy Społecznej. **Bardzo duża dostępność danych występuje w obszarach ochrona środowiska, a także edukacja, kultura, sport i rekreacja oraz ochrona zdrowia.**

b) zmiana sposobu realizacji badania

- zmiana częstotliwości badania. Rekomenduje się realizację szerokiego badania w dłuższych odstępach czasu np. co trzy lata.

- zmiana sposobu realizacji badania. Rekomenduje się gromadzenie materiału badawczego poprzez kontakt bezpośredni z respondentem na terenie wszystkich gmin regionu łódzkiego. Taki wariant pozwala na dodatkowe uzyskanie informacji o charakterze jakościowym np. poznania przyczyn wskazanych deficytów oraz uzyskania informacji o realnych

możliwościach zmiany zakresu stosowanych instrumentów w zarządzaniu poszczególnymi obszarami tematycznymi. Przykładowe zagadnienia o charakterze jakościowym, pogłębiające badanie mogłyby dotyczyć ustalenia, które obszary są priorytetowe w działalności gmin w ocenie osób odpowiedzialnych za planowanie strategiczne, które instrumenty gminy uważają za przydatne a które za mało przydatne, jakie są faktyczne możliwości i aktualne potrzeby gmin w kontekście poprawy obszarów sprawności instytucjonalnej np. szkoleń kadry itp. Taki wywiad pozwoliłby przede wszystkim **ustalić przyczyny niektórych deficytów stwierdzonych w badaniu ilościowym** oraz **określić i wyjaśnić kierunki zmian i przydatność poszczególnych instrumentów w przekroju różnych typów gmin: miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich.**

W przypadku zmiany strategii na realizację na miejscu rozważyć należy zmianę konstrukcji kwestionariusza z sektorowej na horyzontalną, np. w formie *check-listy* dotyczącej ujęcia poszczególnych obszarów w dokumentach strategicznych, co umożliwi gromadzenie informacji przekrojowo w ramach jednego pytania/ bloku (*czy strategia obejmuje następujące zagadnienia: kultura, zdrowie, sport, transport....?, czy ma cele poświęcone kultura, zdrowie, sport, transport...? Itp.*) Takie podejście skróci czas realizacji badania na miejscu.

Pozytywnie natomiast można ocenić konstrukcję wskaźnika syntetycznego, który w swojej standaryzowanej i przeskalowanej postaci, umożliwia szeroki zakres analiz porównawczych, zarówno w podziale na typy gmin, jak i pomiędzy poszczególnymi obszarami tematycznymi.

5 SPIS ŹRÓDEŁ

- ASM Centrum Badań i Analiz (2010) Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, opracowanie standardów kompetencyjnych oraz przeprowadzanie oceny potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów samorządowych. Badanie dla Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Warszawa.
- Barometr rozwoju instytucjonalnego JST, 2013. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa grudzień 2013.
- Burzyńska A., (2012), Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Campbell A., (1976), Subjective Measures of Well-being, American Psychologist z. 2.
- Czapiński J., Panek T. (2007-2013), Diagnoza Społeczna, warunki i jakość życia Polaków.
- Czapiński J., Panek T. (2011-2013), Diagnoza Społeczna, warunki i jakość życia Polaków.
- Długosz Dagmir (2008) Kadry w administracji publicznej (w:) Jerzy Hausner (red.) Administracja Publiczna. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 233-258.
- Grewiński M., Rymsza M. (2011), Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie.
- Hausner J. (2008), Zarządzanie publiczne, Warszawa.
- Janiszewska A. (2015), Depopulacja ludności w województwie łódzkim.
- Kobylińska U., (2013), Mierniki sprawności usług publicznych, Współczesne zarządzanie z.2
- Kurzynowski A., Błędowki P. (2006), Polityka społeczna, Oficyna Wydawnicza SGH.
- MSAP, 2010. Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego. Kraków, <http://www.pri.msap.pl/doki/AIG.pdf>, dostęp: 2014-12-19.
- Ostasiewicz W. (red., 2004), Ocena i analiza jakości życia. Seria Statystyka i Ryzyko. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu
- Piekara A. (red. 1995), Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego oraz Instytut Polityki Społecznej, Warszawa

Piróg Krzysztof, Leszczyńska Barbara, Wolińska Irena (2013) Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Podolec B., (2014), Wybrane aspekty analizy warunków życia ludności w Polsce. Metody ilościowe w badaniach empirycznych, Kraków

PSDB, 2013. Barometr rozwoju instytucjonalnego JST. Na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Raporty i analizy powstałe w ramach projektu "Dobry klimat dla powiatów" realizowanego przez Instytut na Rzecz Ekorozwoju

Raporty i analizy powstałe w ramach Projektu ESPON TANGO - Territorial Approaches for New Governance

Raporty i analizy powstałe w ramach Projektu ESPON TRACC - TRansport ACCessibility at regional/local scale and patterns in Europe.

Rzeńca Agnieszka (2009) Ochrona przyrody warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju (w:) Aleksandra Jewtuchowicz, Agnieszka Rzeńca (red.) Współczesne wyzwania miast i regionów. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 103-117.

Sej-Kolasa Małgorzata (2010) Generowanie informacji w badaniu stanu i ochrony środowiska (w:) Tadeusz Borys, Bogusław Fiedor (red.) Ekonomia 11. Gospodarka a środowisko. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, s. 156-167.

Skrzypczak B., Wieczorek M., Organizowanie Społeczności Lokalnej, analizy, konteksty, uwarunkowania. Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Szymańska Joanna (2010) System ochrony przyrody jako stymulatna wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w woj. dolnośląskim – wybrane problemy (w:) Tadeusz Borys, Bogusław Fiedor (red.) Ekonomia 11. Gospodarka a środowisko. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, s. 185-200.

TNS (2014) Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski. Badanie trackingowe - pomiar: październik 2014. Warszawa: Ministerstwo Środowiska.

Turała M., 2011. Analiza sprawności instytucjonalnej gmin województwa łódzkiego.

Opracowanie przygotowane w ramach prac Zespołu Ekspertów ds. aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa łódzkiego, dostęp: 2014-12-19.

Zalewski A., (red., 2005), Nowe Zarządzanie Publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Oficyna Wydawnicza SGH.

6 ANEKSY

6.1 KWESTIONARIUSZ BADANIA

KWESTIONARIUSZ BADANIA EWALUACYJNEGO PT.

**BADANIE JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW GMIN REGIONU
ŁÓDZKIEGO W ŚWIETLE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ GMIN**

REALIZOWANEGO NA ZLECENIE

REGIONALNEGO CENTRUM POLITYKI SPOŁECZNEJ W ŁODZI

DOTYCZY GMINY:

Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Wstęp / instrukcja wypełnienia ankiety

Szanowni Państwo,

na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi firma badawcza EGO s.c. realizuje „Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin w 2014 roku”.

Badanie ma kluczowe znaczenie dla rozpoznania poziomu i warunków życia mieszkańców gmin województwa łódzkiego oraz czynników, które na nie wpływają. Obejmuje analizę efektywności usług publicznych świadczonych na poziomie lokalnym m.in. w zakresie: oferty edukacyjnej, oferty kulturalnej, podstawowej opieki zdrowotnej, poprawy jakości środowiska naturalnego itd. Badanie będzie miało charakter cykliczny, a jego wyniki posłużą w przyszłości opracowywaniu właściwych polityk i instrumentów dedykowanych najważniejszym elementom wspierającym poprawę jakości życia mieszkańców województwa łódzkiego.

W związku z powyższym prosimy Państwa o wypełnienie niniejszego kwestionariusza. Kwestionariusz składa się z 12 części – sekcji złożonych z 6 do 16 pytań) podzielonych na bloki tematyczne. Każda część powinna być wypełniona przez właściwą komórkę/osobę, która w Państwa urzędzie zajmuje się daną tematyką. Poszczególne części stanowią integralną całość, niemniej jednak sugerujemy podzielenie kwestionariusza na osobne części i przesłanie ich do odpowiednich komórek organizacyjnych/osób. Jeśli tak jest Państwu wygodniej można przysłać cały kwestionariusz do kolejnych komórek organizacyjnych/osób, będzie to jednak wymagało dużej dyscypliny czasowej. Po wypełnieniu poszczególnych części i prosimy o ich ponowne scalenie w jeden dokument, a następnie odesłanie mailem zwrotnym lub pocztą.

W sytuacji, gdy nie mogą Państwo odpowiedzieć na niektóre z pytań np. z powodu braku danych, uprzejmie proszę o jednoznaczne poinformowanie nas o takiej sytuacji przy pytaniu („- brak danych”). Dzięki temu będziemy wiedzieli, że pytanie nie zostało pominięte.

Prosimy o przesłanie wypełnionego kwestionariusza w wersji elektronicznej na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl lub w wersji papierowej na adres: [Firma EGO s.c., ul. Podmokła 53b, 04-819 Warszawa](#) z dopiskiem „Sprawność instytucjonalna gmin w województwie łódzkim” do dnia **23-ego marca br.**

W razie wszelkich pytań i wątpliwości prosimy o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim pod wskazanym adresem mailowym.

Sekcja 1.1: Atrakcyjność osiedleńcza gminy (gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa gminy)

Ankieta dedykowana tej części składa się z 12 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej - bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych - blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych

dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery gospodarki przestrzennej i gospodarki mieszkaniowej gminy?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź charakteryzującą gospodarkę przestrzenną i jedną odpowiedź charakteryzującą sytuację w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Wybranie jednej odpowiedzi oznacza zaznaczenie głównego pudełka ze zdaniem opisującym sytuację oraz pudełka charakteryzującego obszar merytoryczny.

Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego (np. strategii rozwoju gminy), w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące obszaru:

gospodarki przestrzennej (w tym rewitalizacji)

gospodarki mieszkaniowej

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień z obszarów:

gospodarki przestrzennej (w tym rewitalizacji)

gospodarki mieszkaniowej

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszarów:

gospodarki przestrzennej (w tym rewitalizacji)

gospodarki mieszkaniowej

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarach:

gospodarowania przestrzenią (w tym rewitalizacji)

gospodarki mieszkaniowej

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny nieobligatoryjny² dokument strategiczny, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie

- gospodarka przestrzenna (np. lokalny program rewitalizacji)
- gospodarka mieszkaniowa, (np. program lub plan rozwoju mieszkalnictwa społecznego, lokalne programy mieszkaniowe dla różnych grup społecznych - mieszkanie dla młodych itp.)

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. Czy w ramach obowiązujących dokumentów strategicznych gmina prowadzi aktywną politykę w zakresie poprawy atrakcyjności osiedleńczej, wykorzystując instrumenty skierowane do:

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- ludności mieszkającej poza gminą lub np. promocja gminy jako miejsca zamieszkania;
- ludności mieszkającej na terenie gminy np. stosując przywileje przeznaczone tylko dla mieszkańców (karta zniżkowa na instytucje kultury, przedszkola, transport publiczny itp.);
- nie stosuje żadnych instrumentów.

3. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w sferze gospodarki mieszkaniowej realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze gospodarki mieszkaniowej.
- Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana.
- Dokument strategiczny wskazujące zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.
- Dokument strategiczny wskazujące zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.
- Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym nie są realizowane.
- Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

4. Czy w Państwa gminie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie gospodarki mieszkaniowej (np. ustalenie przejrzystych zasad przydziału mieszkań komunalnych, zasad bieżącej realizacji potrzeb mieszkaniowych)?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Nie zostały opracowane standardy świadczenia usług z zakresu gospodarki mieszkaniowej.
- Standardy świadczenia usług w obszarze gospodarki mieszkaniowej zostały opracowane.
- Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.
- Są objęte certyfikatem ISO.

¹ **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

5. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie gospodarki przestrzennej i gospodarki mieszkaniowej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi charakteryzujące gospodarke przestrzenną i sytuację w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Wybranie jednej odpowiedzi oznacza zaznaczenie głównego pudełka ze zdaniem opisującym sytuację oraz pudełka charakteryzującego obszar merytoryczny.

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie:
 - gospodarki przestrzennej
 - gospodarki mieszkaniowej
- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie:
 - gospodarki przestrzennej
 - gospodarki mieszkaniowej

Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹:

gospodarka przestrzenna

gospodarka mieszkaniowa

Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz na 5 lat):

gospodarka przestrzenna

gospodarka mieszkaniowa

Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach:

gospodarka przestrzenna

gospodarka mieszkaniowa

W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła lub wykonała samodzielnie co najmniej jednej analizy² w obszarze:

gospodarki przestrzennej

gospodarki mieszkaniowej

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

6. W jaki sposób w Państwa gminie prowadzi się monitoring jakości i efektów działań w zakresie gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Gmina posiada specjalistyczne oprogramowanie (np. systemy informacji o terenie);

Gmina prowadzi systematyczne inwentaryzacje obiektów i działek wymagających zagospodarowania;

Gmina prowadzi bazę danych na temat potrzeb społecznych w zakresie gospodarki mieszkaniowej lub gospodarki przestrzennej;

Gmina nie prowadzi takich działań.

7. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie gospodarki mieszkaniowej w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie istnieje.
- Istnieje- obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych (np. spółek komunalnych).
- Istnieje- obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. spółek komunalnych).
- Istnieje- obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

- 1 System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

8. W jakiej formie gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców w zarządzaniu gospodarką przestrzenną i mieszkaniową?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Gmina konsultuje plany zagospodarowania z właścicielami gruntów;
- Gmina konsultuje plany zagospodarowania z wszystkimi użytkownikami przestrzeni na etapie koncepcyjnym;
- Gmina przyjmuje systematycznie interesantów, którzy zgłaszają swoje potrzeby na bieżąco;
- Gmina stosuje inne instrumenty, pozwalające na rozpoznania potrzeb ludności w zakresie gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Jakiej? [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- W gminie nie prowadzi się działań z zakresu rozpoznania potrzeb ludności.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)

9. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:

co najmniej połowa osób zajmujących się planowaniem przestrzennym w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania przestrzenią.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie.
- Tak, ukończyły szkolenia (w 2014 roku).
- Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe (stan w 2014 roku).
- Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe (np. na kierunkach: gospodarka przestrzenna).

10. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na planowanie przestrzenne i gospodarkę mieszkaniową (we wszystkich działach) w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę %, tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

a. Udział wydatków na planowanie przestrzenne i gospodarkę mieszkaniową we wszystkich wydatkach we wszystkich wydatkach gminy (suma wydatków na planowanie przestrzenne i gospodarkę mieszkaniową z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %

b. Stosunek wydatków na planowanie przestrzenne i gospodarkę mieszkaniową we wszystkich wydatkach do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na planowanie przestrzenne i gospodarkę mieszkaniową z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

11. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie gospodarki mieszkaniowej?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, NFOŚ itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej

- Partnerstwo Publiczno-Prywatne
- Wkłady osób fizycznych
- Inne- jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

12. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty realizacji działań gminy w zakresie gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej za rok 2014.

Proszę wpisać wartość liczbową lub % (tj. 0-100) w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a.** Jaki jest % pokrycia gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego: %
- b.** Udział terenów uzbrojonych pod zabudowę przeznaczone na budownictwo społeczne w całkowitej powierzchni gminy: %
- c.** Udział oddanych mieszkań w ramach budownictwa społecznego w stosunku do ogółu oddanych mieszkań w roku 2014: %
- d.** Powierzchnia ogólnodostępnych terenów zielonych: ha

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.2: Atrakcyjność inwestycyjna gminy

Ankieta dedykowana tej części składa się z 9 pytań, uporządkowanych w cztery bloki tematyczne, pozwalające określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej - bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo;
- b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych - blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

- 1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery gospodarczej czyli bezpośredniego wspierania przedsiębiorczości, współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami, promocji gospodarczej gminy, obsługi inwestorów ?**

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące sfery gospodarczej.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień z obszaru gospodarki.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru gospodarki.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze gospodarki.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi gospodarki, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie bezpośredniego wspierania przedsiębiorczości, współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami, promocji gospodarczej gminy, obsługi inwestorów, itp.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina prowadząc aktywną politykę gospodarczą w ramach obowiązujących dokumentów strategicznych?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

W gminie funkcjonują stowarzyszenia, kluby biznesu, izby gospodarcze, w których zasiadają przedstawiciele gminy.

Gmina jest udziałowcem lokalnych instytucji otoczenia biznesu (banki, instytucje pożyczkowe, inkubatory przedsiębiorczości, usługi doradczo-szkoleniowe itp.).

Gmina prowadzi programy wsparcia dotując przedsiębiorstwa lokalne.

Gmina stosuje ulgi dla inwestorów (np. podatki od nieruchomości).

Gmina przeznaczona tereny pod lokalizację stref przemysłowych.

Gmina prowadzi promocję gospodarczą w celu pozyskiwania inwestorów zewnętrznych (aktywne uczestnictwo w targach, promocji instytucjonalnej państwa PAIZ, wydaje własne publikacje lub internet).

W gminie istnieją punkty informacji turystycznej.

Gmina nie wykorzystuje instrumentów współpracy z biznesem.

3. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w zakresie wspierania gospodarki realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze gospodarki.

- Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.
- Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.
- Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

4. Czy w Państwa gminie lub na jej zlecenie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie obsługi inwestora?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Nie zostały opracowane własne standardy świadczenia usług z zakresu obsługi inwestora.
- Zostały opracowane dla przynajmniej połowy usług.
- Zostały opracowane dla wszystkich usług.
- Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.
- Są objęte certyfikatem ISO.

² **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

5. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie współpracy z gospodarką?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej..

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie gospodarki.

- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie gospodarki.
- Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.
- Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.
- Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.
- W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze gospodarki.
- W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze gospodarki.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

6. Jak w Państwa gminie funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie gospodarki?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie istnieje.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze kultury. Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

7. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze gospodarki?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące.

- Nie są prowadzone.
- Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.
- Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.
- Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.

¹ Działania monitoringowe wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

8. Czy uwzględnia się potrzeby lokalnych przedsiębiorców w tworzeniu dokumentów i planów strategicznych gminy?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Nie ma takiej potrzeby. Dokumenty sporządzane są samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.
- Gmina prowadzi konsultacje z lokalnymi przedsiębiorcami.

BLOK 4. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

9. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty realizacji działań gminy w zakresie gospodarki.

Proszę wpisać wartość liczbową lub % (tj. 0-100) w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a. Udział powierzchni uzbrojonych terenów inwestycyjnych w powierzchni gminy w 2014 r.: %
- b. Liczba nowo utworzonych miejsc pracy w latach 2011-2014: [Kliknij tutaj](#), aby wprowadzić tekst.
- c. Powierzchnia nowoczesnych obiektów handlowych (sklepy wielko- i średniopowierzchniowe, galerie handlowe) w 2014 r.: m³
- d. Powierzchnia zakładów logistycznych w 2014 r.: m³

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.3: Jakość oferty edukacyjnej gminy

Ankieta dedykowana tej części składa się z 15 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej - bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- c. efekty sprawnych działań instytucjonalnych - blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE**1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery edukacji?**

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące jakości oferty edukacyjnej.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień dotyczących jakości oferty edukacyjnej.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru dotyczącego jakości oferty edukacyjnej.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze dotyczącym jakości oferty edukacyjnej.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi dotyczącemu jakości oferty edukacyjnej, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w tym zakresie.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w zakresie wspierania jakości oferty edukacyjnej realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej..

- Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze edukacji.
- Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.
- Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.
- Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

3. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie wspierania jakości oferty edukacyjnej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie wspierania jakości oferty edukacyjnej.
- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie wspierania jakości oferty edukacyjnej.
- Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.

- Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.
- Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.
- W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze edukacji.
- W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze edukacji.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

4. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie edukacji w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie istnieje.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze edukacji. Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

5. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze edukacji?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie są prowadzone.
- Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.
- Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.
- Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców/uczniów.

¹ **Działania monitoringowe** wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO**6. W jaki sposób gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców podczas przygotowywania oferty edukacyjnej?**

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Oferta ustalana jest samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.
- Z mieszkańcami konsultowane były rozstrzygnięcia w zakresie edukacji zapisane w strategii rozwoju gminy lub innym dokumencie strategicznym.
- Katalog działań w sferze edukacji (uwzględniający kształcenie formalne jak i nieformalne)¹ na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z organizacjami społecznymi, pozarządowymi (np. spotkania, za pośrednictwem strony internetowej).
- Katalog działań w sferze edukacji (uwzględniający kształcenie formalne jak i nieformalne)¹ na kolejne lata jest poddawany konsultacjom mieszkańców (np. spotkania, za pośrednictwem strony internetowej).
- Przynajmniej kilka działań realizowanych przez gminę w sferze edukacji (uwzględniający kształcenie formalne jak i nieformalne)¹ w poprzednim roku bazowała na inicjatywie organizacji pozarządowych lub mieszkańców
- Ponad połowa działań realizowana przez gminę w sferze edukacji (uwzględniający kształcenie formalne jak i nieformalne)¹ w poprzednim roku bazowała na inicjatywie organizacji pozarządowych lub mieszkańców.

¹ **Oferta kształcenia formalnego i nieformalnego** obejmuje działania realizowanych na rzecz dzieci i młodzieży podlegających powszechnemu obowiązkowi szkolnemu, jak również osób dorosłych (np. w formie kursów, podnoszenia kwalifikacji czy uniwersytetów trzeciego wieku).

7. W jaki sposób gmina współpracuje z innymi podmiotami podczas realizacji zadań z zakresu edukacji?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Wszystkie zadania z zakresu edukacji gmina realizuje samodzielnie.
- Przynajmniej 20% dostępnych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie gminy tworzona jest przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe).
- Ponad połowa dostępnych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie gminy tworzona jest przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe).

- Przynajmniej 10% uczniów szkół podstawowych uczęszcza do placówek prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe).
- Ponad połowa uczniów szkół podstawowych uczęszcza do placówek prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe).
- Przynajmniej 10% uczniów szkół gimnazjalnych uczęszcza do placówek prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe).
- Ponad połowa uczniów szkół gimnazjalnych uczęszcza do placówek prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (firmy prywatne lub organizacje pozarządowe).
- Przynajmniej kilka działań w sferze edukacji (uwzględniających kształcenie na różnych etapach życia)¹ zrealizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.
- Ponad połowę działań w sferze edukacji (uwzględniających kształcenie na różnych etapach życia)¹ zrealizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.

¹ **Oferta kształcenia nieformalnego**- dotyczy zarówno działań realizowanych na rzecz dzieci i młodzieży, jak i osób dorosłych (np. w formie kursów, szkoleń, uniwersytetów trzeciego wieku czy innych form edukacji nieformalnej), bez uwzględnienia edukacji formalnej w formie prowadzenia placówek wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjalnych.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)

8. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:

Co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem edukacji w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania oświatą.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie.
- Tak, ukończyły szkolenia (w 2014 roku).
- Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe (stan w 2014 roku).
- Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe.

9. Proszę podać dane liczbowe za 2014 r. odsetki nauczycieli w ramach danych kategorii awansu zawodowego w podziale na szkoły podstawowe i gimnazjalne.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższej tabeli. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości- tj. za rok 2013.

Stopnie zawodowego awansu nauczycieli	Liczba nauczycieli danej kategorii – szkoły podstawowe	Liczba nauczycieli danej kategorii – szkoły gimnazjalne
Nauczyciel stażysta		
Nauczyciel kontraktowy		
Nauczyciel mianowany		
Nauczyciel dyplomowany		
Profesor oświaty		
Łączna liczba nauczycieli		

10. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na dział 801 „oświata i wychowanie” w latach 2011-2014.

Proszę wpisać wartość w % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków na dział 801 „oświata i wychowanie” oraz rozdział 85401 „światlice szkolne” i rozdział 85446 „doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” we wszystkich wydatkach gminy (suma wydatków na dział 801 „oświata i wychowanie” oraz rozdział 85401 „światlice szkolne” i rozdział 85446 „doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków na dział 801 „oświata i wychowanie” oraz rozdział 85401 „światlice szkolne” i rozdział 85446 „doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na dział 801 oraz rozdział 85401 i rozdział 85446 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

11. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie edukacji?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej, lub wpisać własną odpowiedź w polu tekstowym.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach subwencji oświatowej
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne

- Wkłady osób fizycznych
- Inne- jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW**12. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty realizacji działań gminy w zakresie edukacji za rok 2014.**

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości- tj. za rok 2013.

- a. Liczba dzieci w wieku przedszkolnym:Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- b. Liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę:Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- c. Liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego dofinansowanych przez gminę (ale nie prowadzonych przez gminę) :Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- d. Liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego ogółem:Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- e. Średnia liczba uczniów przypadająca na 1 etat nauczyciela w szkołach podstawowych:
- f. Średnia liczba uczniów przypadająca na 1 etat nauczyciela w szkołach gimnazjalnych:
Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

13. Proszę podać liczbę projektów/działań z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia¹

Proszę wpisać wartość liczbową.

- a. organizowane przez gminę i jej jednostki:
 - i. Liczba projektów/działań:Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
 - ii. Liczba uczestników: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- b. inne wspierane, współfinansowane lub finansowane przez gminę:
 - iii. Liczba projektów/działań:Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
 - iv. Liczba uczestników: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

14. Proszę podać informację na temat przyznanych przez gminę dotacji, stypendiów i nagród w obszarze edukacji w latach 2011-2014.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

a. Wartość w zł: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

b. Liczba: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

¹ Projekty/działania dotyczą każdego działania na rzecz mieszkańców gminy z zakresu edukacji, stanowiące odrębne zadania organizacyjnie i tematycznie, np. organizowanie kursów, szkoleń, uniwersytetów trzeciego wieku czy innych form edukacji nieformalnej.

15. Proszę wskazać dane liczbowe dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi w ramach zadań zlecone w obszarze edukacji

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

a. Zadania zlecone w trybie działalności pożytku publicznego

- i. Liczba organizacji, którym zlecono zadania w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- ii. Liczba zleceń umów w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- iii. Wartość środków w latach 2011-2014 w zł: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

b. Zadania zlecone w trybie zamówień publicznych:

- i. Liczba organizacji, którym zlecono zadania w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- ii. Liczba zleceń umów w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- iii. Wartość środków w latach 2011-2014 w zł: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.4: Jakość oferty kulturalnej gminy

Ankieta dedykowana tej części składa się z 14 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej - bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych - blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE
1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery kultury?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące obszaru kultury.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień z obszaru kultury.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru kultury.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze kultury.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi kultury, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie edukacji kulturalnej, inicjatyw kulturalnych, opieki nad zabytkami (jeśli takie znajdują się w gminie), itp.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia. Nie należy zatem uwzględniać w odpowiedzi np. gminnego programu opieki nad zabytkami.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w zakresie kultury realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze kultury.
- Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.
- Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.
- Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

3. Czy w Państwa gminie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie kultury?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane dla przynajmniej połowy usług.
- Zostały opracowane dla wszystkich usług.
- Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.

Są objęte certyfikatem ISO.

¹ **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

4. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie kultury?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie kultury.

Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie kultury.

Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.

Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.

Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.

W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze kultury.

W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze kultury.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

5. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie kultury w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie istnieje.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych

(np. instytucji kultury).

- Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. instytucji kultury).
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze kultury. Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

6. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze kultury?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie są prowadzone.
- Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.
- Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.
- Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.

¹ **Działania monitoringowe** wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

7. W jaki sposób gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców podczas przygotowywania oferty kulturalnej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Oferta ustalana jest samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.
- Z mieszkańcami konsultowane były rozstrzygnięcia w zakresie kultury zapisane w strategii rozwoju gminy lub innym dokumencie strategicznym.
- Katalog inicjatyw na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).
- Katalog inicjatyw na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z mieszkańcami (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).
- Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku zrealizowano na podstawie inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców.

Ponad połowa wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców.

8. W jaki sposób gmina współpracuje z innymi podmiotami podczas realizacji inicjatyw kulturalnych?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Wszystkie inicjatywy i wydarzenia kulturalne gmina realizuje samodzielnie.

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z innymi JST.

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.

Ponad połowę wydarzeń zorganizowano we współpracy z innymi podmiotami: JST, organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)

9. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:

co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem kultury w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania kulturą.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie.

Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku (np. zarządzanie strategiczne w instytucjach kultury).

Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe (np. zarządzanie kulturą)- stan w 2014 roku.

Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe (np. na kierunkach: zarządzanie kulturą i mediami, ochrona dóbr kultury, regionalistyka kulturowa, kulturoznawstwo).

10. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na dział kultura i dziedzictwo narodowe w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków na dział 921 „kultura i dziedzictwo narodowe” we wszystkich wydatkach (suma wydatków na dział 921 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków na dział 921 „kultura i dziedzictwo narodowe” do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na dział 921 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

11. Jaka jest wartość pozyskanego dofinansowania zewnętrznego na działania w zakresie kultury w latach 2011-2014 .

Proszę wpisać liczbę w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Proszę podać kwotę zewnętrznych środków pozyskanych przez gminę (w tym gminne jednostki organizacyjne) z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz innych źródeł (nie wliczając środków unijnych programów operacyjnych) na działania z zakresu kultury¹ w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

¹ np. programy edukacji kulturalnej, wspieranie działań muzealnych, kulturę ludową i tradycyjną, rozwój infrastruktury kultury.

12. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie kultury?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, PISF, itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne
- Wkłady osób fizycznych
- Inne - jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

- 13. Proszę podać liczbę imprez masowych (bez sportowych) zorganizowanych w 2014 r. i ich uczestników.**

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

a. organizowane przez gminę i jej jednostki:

- i. Liczba imprez: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- ii. Liczba uczestników: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

b. inne wspierane, finansowane lub współfinansowane przez gminę:

- iii. Liczba imprez: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- iv. Liczba uczestników: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

14. Proszę wskazać przyznane przez gminę dotacje, stypendia, nagrody w obszarze działalności kulturalnej w latach 2011-2014.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a. Wartość dotacji dla organizacji i instytucji: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- b. Liczba wspartych organizacji i instytucji: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- c. Wartość indywidualnych stypendiów i nagród: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- d. Liczba indywidualnych stypendiów i nagród: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.5: Jakość oferty sportowej i rekreacyjnej gminy

Ankieta dedykowana tej części składa się z 16 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej - bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych - blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE
1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery sportu i rekreacji?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące obszaru sportu i rekreacji.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień z obszaru sportu i rekreacji.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru sportu i rekreacji.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze sportu i rekreacji.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi sportu i rekreacji, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie kultury fizycznej i turystyki, terenów rekreacyjnych, urządzeń sportowych, itp.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w zakresie sportu i rekreacji realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze sportu i rekreacji.
- Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.
- Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.
- Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

3. Czy w Państwa gminie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie sportu i rekreacji?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane dla przynajmniej połowy usług.
- Zostały opracowane dla wszystkich usług.
- Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.

Są objęte certyfikatem ISO.

¹ **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

4. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie sportu i rekreacji?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie sportu i rekreacji.

Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie sportu i rekreacji.

Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.

Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.

Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.

W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze sportu i rekreacji.

W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze sportu i rekreacji.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

5. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie sportu i rekreacji w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie istnieje.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych

(np. ośrodków sportu).

Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. ośrodków sportu).

Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy (np. stowarzyszeń, klubów).

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze kultury. Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

6. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze sportu i rekreacji?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie są prowadzone.

Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.

Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.

Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.

¹ **Działania monitoringowe** wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

7. W jaki sposób gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców podczas przygotowywania oferty sportowo-rekreacyjnej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Oferta ustalana jest samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.

Z mieszkańcami konsultowane były rozstrzygnięcia w zakresie sportu i rekreacji zapisane w strategii rozwoju gminy lub innym dokumencie strategicznym.

Katalog inicjatyw na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).

Katalog inicjatyw na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z mieszkańcami (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku zrealizowano na podstawie inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców.

Ponad połowa wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców.

8. W jaki sposób gmina współpracuje z innymi podmiotami podczas realizacji inicjatyw sportowych lub rekreacyjnych?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Wszystkie inicjatywy i wydarzenia kulturalne gmina realizuje samodzielnie.

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z innymi JST.

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.

Ponad połowę wydarzeń zorganizowano we współpracy z innymi podmiotami: JST, organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)

9. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:

co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem sportu i rekreacji w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania kulturą.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie.

Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku (np. organizacja i zarządzanie sportem, zarządzanie infrastrukturą sportową).

Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe (np. zarządzanie sportem, organizacja i zarządzanie sportem, zarządzanie sportem i rekreacją)- stan w 2014 roku.

Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe (np. na kierunkach turystyka i rekreacja, sport).

10. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na dział kultura fizyczna narodowe w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków na dział 926 „kultura fizyczna” we wszystkich wydatkach (suma wydatków na dział 926 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków na dział 926 „kultura fizyczna” do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na dział 926 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

11. Jaka jest wartość pozyskanego dofinansowania zewnętrznego na działania w zakresie kultury w latach 2011-2014 .

- a) Proszę podać kwotę zewnętrznych środków pozyskanych przez gminę (w tym gminne jednostki organizacyjne) z Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz innych źródeł (nie wliczając środków unijnych programów operacyjnych) na działania z zakresu sportu¹ w latach 2011-2014: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

¹ **Przykłady potencjalnych źródeł** to fundusz rozwoju kultury fizycznej, fundusz zajęć sportowych dla uczniów.

12. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie sportu?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, budowa Orlików, itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne
- Wkłady osób fizycznych
- Inne - jakie?

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

13. Proszę podać liczbę obiektów sportowo-rekreacyjnych w gminie - stan w 2014 r.

Proszę wpisać wartość liczbową. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a. Całkowita liczba ogólnodostępnych obiektów sportowych: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

b. Liczba obiektów sportowych należących do gminy: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

14. Proszę podać liczbę sportowych i rekreacyjnych imprez masowych i ich uczestników - stan w 2014 r.

Proszę wpisać wartość liczbową. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

a. organizowane przez gminę i jej jednostki

- i. Liczba imprez: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- ii. Liczba uczestników: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

b. Inne wspierane, finansowane lub współfinansowane przez gminę

- i. Liczba imprez: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- ii. Liczba uczestników: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

15. Proszę wskazać przyznane przez gminę dotacje, stypendia, nagrody sportowe w latach średnio rocznie w latach 2011-2014.

Proszę wpisać wartość liczbową.

- a. Wartość dotacji dla organizacji sportowych [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- b. Liczba wspartych organizacji sportowych [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- c. Wartość indywidualnych stypendiów i nagród [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- d. Liczba indywidualnych stypendiów i nagród [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

16. Proszę wskazać udział mieszkańców objętych działaniami w zakresie aktywizacji sportowo-ruchowej w 2014 r.

Proszę wpisać wartość % (tj. 0-100). W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a. Udział uczniów klas sportowych wśród wszystkich uczniów szkół podstawowych i gimnazjów [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- b. Udział dzieci i młodzieży objętych finansowanymi lub współfinansowanymi przez gminę pozalekcyjnymi zajęciami o charakterze sportowo-rekreacyjnym [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- c. Udział dorosłych objętych programy aktywizacji sportowo-ruchowej finansowanymi lub współfinansowanymi przez gminę [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.6: Jakość podstawowej opieki zdrowotnej i ochrony zdrowia

Ankieta dedykowana tej części składa się z 12 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej - bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych - blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące obszaru ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień z obszaru ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi sportu i rekreacji, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. Jakie plany/ programy w obszarze ochrony zdrowia gmina realizuje bądź realizowała w latach 2011-2014:

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- program rozwiązywania problemów alkoholowych,
- program przeciwdziałania narkomanii
- program ochrony zdrowia psychicznego;
- programów zapobiegania przemocy (w rodzinie, szkole, środowisku lokalnym);
- programy profilaktyki zdrowotnej
- inne, jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

3. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.

Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.

Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.

W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

4. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie istnieje.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych (np. SPZOZ).

Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. SPZOZ).

Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy (np. SPZOZ).

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze kultury. Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

5. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie są prowadzone.

Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.

Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.

Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.

Uwzględniają pomiar stanu zdrowia populacji, uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i najczęściej występujących problemów zdrowotnych.

¹ **Działania monitoringowe** wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO**6. W jaki sposób gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców podczas przygotowywania działań w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej?**

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Działania projektowane są samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.
- Przynajmniej część realizowanych planów/programów w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej² była konsultowana z mieszkańcami i z organizacjami społecznymi, pozarządowymi (np. spotkania, za pośrednictwem strony internetowej).
- Ponad połowa realizowanych planów/programów w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej² była konsultowana z mieszkańcami i z organizacjami społecznymi, pozarządowymi (np. spotkania, za pośrednictwem strony internetowej).
- Wszystkie realizowane plany/programy w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej² były konsultowane z mieszkańcami i z organizacjami społecznymi, pozarządowymi (np. spotkania, za pośrednictwem strony internetowej).

² **Przykładowe programy w zakresie ochrony zdrowia** obejmują: program rozwiązywania problemów alkoholowych, program ochrony zdrowia psychicznego, programy profilaktyki zdrowotnej.

7. W jaki sposób gmina współpracuje z innymi podmiotami podczas realizacji zadań w obszarze ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej (w realizacji planów/programów zdrowotnych)?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Wszystkie zadania gmina realizuje samodzielnie.
- Przynajmniej kilka zadań zorganizowano we współpracy z innymi JST.
- Przynajmniej kilka zadań zorganizowano we współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Przynajmniej kilka zadań zorganizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.
- Ponad połowę zadań zorganizowano we współpracy z innymi podmiotami: JST, organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)

8. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:

co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w tym zakresie.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie.
- Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku (np. zarządzanie ochroną zdrowia w samorządach, organizacyjno-prawne aspekty zarządzania w ochronie zdrowia).
- Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe (np. zarządzanie ochroną zdrowia, zarządzanie organizacjami ochrony zdrowia)- stan w 2014 roku.
- Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe (np. na kierunkach zdrowie publiczne, administrowanie ochroną zdrowia).

9. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na dział ochrona zdrowia w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a.** Udział wydatków na 851 „ochrona zdrowia” we wszystkich wydatkach (suma wydatków na dział 851 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b.** Stosunek wydatków na dział 851 „ochrona zdrowia” do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na dział 851 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

10. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, NFZ itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne

Wkłady osób fizycznych

Inne - jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

11. Proszę podać liczbę osób objętych programami/badaniami profilaktycznymi organizowanymi przez gminę w latach 2011-2014.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

a. Liczba dorosłych: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

b. Liczba dzieci: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

12. Proszę podać liczbę praktykujących w gminie lekarzy podstawowej opieki medycznej w 2014 r.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższym polu liczbowym. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

a. Ogółem: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.7: Ochrona środowiska

Ankieta dedykowana tej części składa się z 10 pytań, uporządkowanych w cztery bloki tematyczne, pozwalające określić nam poziom sprawności instytucjonalnej. Są to następujące bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących ochrony środowiska?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące ochrony środowiska.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień dotyczących ochrony środowiska.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru dotyczącego ochrony środowiska.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze dotyczącym ochrony środowiska.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi dotyczącemu ochronie środowiska., wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w tym zakresie.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia. Nie należy zatem uwzględniać w odpowiedzi np. gminnego programu gospodarowania odpadami, czy też gminnego programu ochrony środowiska, ale te nieobligatoryjne, np. gminny plan gospodarki niskoemisyjnej.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina prowadząc aktywną politykę ochrony środowiska w ramach obowiązujących dokumentów strategicznych?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Gmina pozyskuje środki zewnętrzne na inwestycje i projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony powietrza, efektywnego wykorzystania paliw i ograniczenie zużycia energii.

Gmina stosuje systemowo tzw. kary ekologiczne, np. za pobór wody w ilości większej niż ustalona w pozwoleniu wodnoprawnym, wycinkę drzew bez pozwolenia, palenie niedozwolonych śmieci itp.

Gmina udziela dofinansowania dla przedsiębiorstw i mieszkańców realizujących inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (np. dotacje na efektywność energetyczną budynków (wymianę systemów ciepłowniczych, elewacji, stolarki okiennej), czy też instalacje energii odnawialnej (np. kolektory słoneczne).

Gmina prowadzi działania z zakresu edukacji ekologicznej (wydarzenia promocyjne, konkursy, akcje informacyjne).

Gmina organizuje zbiórki specyficznych typów odpadów (np. baterii, innych tzw. „elektro-śmieci”, przeterminowanych leków).

Gmina wykorzystuje instrumenty prawno-administracyjne, np. system monitoringu ekologicznego i/lub system zarządzania środowiskiem.

Inne, jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Gmina nie wykorzystuje żadnych instrumentów w obszarze ochrony środowiska.

3. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w zakresie ochrony środowiska realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze ochrony środowiska.

- Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.
- Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.
- Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.
- Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.
- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

4. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie ochrony środowiska?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie ochrony środowiska.
- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie ochrony środowiska.
- Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.
- Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.
- Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.
- W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze ochrony środowiska.
- W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze ochrony środowiska.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

5. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie ochrony środowiska w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie istnieje.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych (np. przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych).
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych).
- Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze edukacji Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

6. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze ochrony środowiska?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie są prowadzone.
- Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.
- Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.
- Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.

¹ **Działania monitoringowe** wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

7. W jaki sposób gmina współpracuje z innymi podmiotami podczas planowania i realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Wszystkie inicjatywy (np. projekty inwestycyjne, konkursy dla mieszkańców) gmina planuje i realizuje samodzielnie.
- Przynajmniej kilka inicjatyw zorganizowano we współpracy z innymi JST, z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.

- Ponad połowę inicjatyw zorganizowano we współpracy z innymi JST, z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.
- Gmina prowadzi konsultacje z obywatelami w zakresie określania wyzwań związanych z ochroną środowiska i potencjalnych działań (np. w formie ankiety przekazanej gospodarstwom domowym).

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)**8. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:**

Co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem ochrony środowiska w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania tym obszarem.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie.
- Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku.
- Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe- stan w 2014 roku.
- Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe.

9. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na ochronę środowiska (wszystkie działy) w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę %, tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków na ochronę środowiska we wszystkich wydatkach gminy (suma wydatków na ochronę środowiska z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków na ochronę środowiska do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na ochronę środowiska z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

10. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie ochrony środowiska?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej, lub wpisać własną odpowiedź w polu tekstowym.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, WFOŚ, NFOŚ itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne
- Wkłady osób fizycznych
- Inne- jakie? [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

- 11. Proszę podać wartości dla poszczególnych wskaźników określających rezultaty działań w zakresie ochrony środowiska w roku 2014. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.**
- a. Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła [w % wszystkich odpadów komunalnych zebranych na terenie gminy] (wskaźnik P_{pmts}) %
 - b. Liczba budynków prywatnych i publicznych wyposażonych w kolektory słoneczne sfinansowane z dotacji przyznanej przez gminę lub z innych środków finansowych gminy [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
 - c. Liczba zlikwidowanych kotłów domowych i komunalnych opalanych węglem [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
 - d. Łączna kubatura budynków publicznych poddanych termomodernizacji m³
 - e. Łączna powierzchnia gminy objęta formami ochrony przyrody ustanawianymi na drodze uchwały przez radę gminy (użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe) ha
 - f. Różnica pomiędzy odsetkiem ludności korzystającej z wodociągu i z kanalizacji [pkt. proc] %
 - g. Liczba wybudowanych przydomowych oczyszczalni ścieków [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
 - h. Liczba osób, które wzięły udział w projektach z zakresu edukacji ekologicznej wspartych przez gminę (np. w ramach gminnych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi). Jeśli brak takich danych, liczba zadań z tego zakresu wspartych przez gminę osób zadań
 - i. Liczba nasadzonych drzew i krzewów [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
 - j. Liczba budynków prywatnych i publicznych wyposażonych w kolektory słoneczne sfinansowane z dotacji przyznanej przez gminę lub z innych środków finansowych gminy

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.8: Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Ankieta dedykowana tej części składa się z 12 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej- bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych- blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień dotyczących obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru dotyczącego obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze dotyczącym obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi bezpieczeństwa i porządku publicznego, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w tym zakresie (np. plany ochrony przeciwpowodziowej).

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina prowadząc aktywną politykę w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach obowiązujących dokumentów strategicznych?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

W gminie działa straż gminna.

Gmina zasila finansowo fundusz Policji.

W gminie funkcjonują OSP, w tym OSP należące do krajowego systemu ratownictwa.

Gmina realizuje programy lub kampanie społeczne o charakterze informacyjnym lub w zakresie profilaktyki w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Gmina nie stosuje żadnych instrumentów obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

3. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze bezpieczeństwa i/lub porządku publicznego.

Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana

Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.

Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.

Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.

Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.

Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.

- Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².
- Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

4. Czy w Państwa gminie opracowano procedury w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - zgodnie z opracowanymi standardami.
- Są objęte certyfikatem ISO.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

5. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.
- Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.
- Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.
- W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

6. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie istnieje.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące właściwych jednostek podległych.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze edukacji Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

7. W jaki sposób gmina prowadzi współpracę z innymi podmiotami w obszarze poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi. W celu dodania własnej odpowiedzi, proszę ją umieścić w odpowiednim polu tekstowym, uprzednio zaznaczając okienko przypisane tej odpowiedzi.

Gmina współpracuje z policją w zakresie tworzenia dodatkowych patroli.

W gminie funkcjonują programy współpracy z pomiędzy instytucjami w zwalczaniu patologii społecznych (np. przeciwdziałaniu alkoholizmowi, narkomanii, przemocy domowej).

Gmina organizuje spotkania z mieszkańcami/ konsultacje na temat bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W gminie prowadzone są inne działania, ukierunkowane na współpracę w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jakież? [Kliknij tutaj](#), aby wprowadzić tekst.

Gmina nie prowadzi działań ukierunkowanych na współpracę w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)**8. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:**

Co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem bezpieczeństwa i porządku publicznego w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania tym obszarem.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie.
- Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku.
- Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe- stan w 2014 roku.
- Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe (np. bezpieczeństwo narodowe).

9. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na dział na bezpieczeństwo i porządek publiczny w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków na dział bezpieczeństwo i porządek publiczny we wszystkich wydatkach gminy (suma wydatków na bezpieczeństwo i porządek publiczny z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków na bezpieczeństwo i porządek publiczny do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na dział 801 z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

10. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej, lub wpisać własną odpowiedź w polu tekstowym.

- Środki własne.
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych.
- Bank Gospodarstwa Krajowego.
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, NFOŚ itp.)

- Środki pochodzące z Unii Europejskiej.
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne.
- Wkłady osób fizycznych.
- Inne - jakie?

11. Jaka jest wartość pozyskanego dofinansowania zewnętrznego na działania w zakresie kultury w latach 2011-2014 .

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a.** Proszę podać kwotę środków unijnych pozyskanych przez gminę na działania z zakresu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w latach 2011-2014: zł
- b.** Proszę podać kwotę zewnętrznych środków pozyskanych przez gminę ze źródeł krajowych (nie wliczając środków unijnych programów operacyjnych) na działania z zakresu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego w latach 2011-2014: zł

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

12. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty realizacji działań gminy w obszarze bezpieczeństwo i porządek publiczny za rok 2014.

Proszę wpisać wartość liczbową lub % (tj. 0-100) w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a.** Poziom statystyczny przestępczości na terenie gminy w 2014 r.: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- b.** Wyniki badania oceny (poczucia) bezpieczeństwa mieszkańców na terenie gminy w 2014 r.: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- c.** Liczba osób posiadających Niebieską Kartę na terenie gminy w 2014 r.: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.9: Zwalczanie wykluczeń i marginalizacji poszczególnych grup społecznych (w tym wykluczenia cyfrowego) i z obszaru ekonomii społecznej

Ankieta dedykowana tej części składa się z 16 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających określić nam:

a. poziom sprawności instytucjonalnej- bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;

b. efekty sprawnych działań instytucjonalnych- blok: wskaźniki produktów.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji różnych grup społecznych?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

Gmina posiada aktualną¹ strategię rozwiązywania problemów społecznych.

Gmina posiada aktualną¹ strategię rozwiązywania problemów społecznych oraz odrębne aktualne¹ i nieobligatoryjne² dokumenty strategiczne poświęcone co najmniej jednej grupie osób wykluczonych i/lub marginalizowanych społecznie (lub osób zagrożonych), wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie działań na rzecz tej grupy (grup).

Gmina posiada aktualną¹ strategię rozwiązywania problemów społecznych oraz odrębne aktualne¹ i nieobligatoryjne² dokumenty strategiczne poświęcone w szczególności jednej (lub kilku) z grup wykluczonych/marginalizowanych społecznie (lub osób zagrożonych), wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w zakresie działań na rzecz tej grupy (grup), a przynajmniej jeden z tych dokumentów zawiera rozstrzygnięcia dotyczące wsparcia przedsiębiorstw społecznych⁴.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

⁴ **Przedsiębiorstwa społeczne** to podmioty gospodarcze, których działalność ma cele społeczne tj. które przeznaczają swoje zyski na cele społeczne. Działają w różnych formach (np. spółdzielnie socjalne, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółki pożytku publicznego, non-profit lub te należące do organizacji pozarządowych, spółdzielnie pracy, wzajemnościowe fundusze poręczeniowe i pożyczkowe (w tym mikropożyczkowe), organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą w różnej postaci).

2. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji różnych grup społecznych realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Dokumenty strategiczne wskazujące zadania¹ nie posiadają harmonogramu² realizacji.

Dokumenty strategiczne wskazujące zadania¹ posiadają harmonogram² realizacji.

Zadania¹ wskazane w dokumentach strategicznych nie są realizowane.

Część zadań¹ wskazanych w dokumentach jest już zrealizowana.

Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumentach jest już zrealizowana.

Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

3. Czy w Państwa gminie lub na jej zlecenie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie przeciwdziałania marginalizacji i wykluczaniu społecznemu różnych grup społecznych (tj. w ramach pomocy i integracji społecznej)?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Nie zostały opracowane własne standardy świadczenia usług z zakresu pomocy i integracji społecznej.

Zostały opracowane dla przynajmniej połowy usług.

- Zostały opracowane dla wszystkich usług.
- Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.
- Są objęte certyfikatem ISO.

³ **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

4. Jak przebiega w Państwa gminie realizacja standardów¹ świadczenia usług opracowanych w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego lub innych standardów o charakterze zewnętrznym²?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Nie są wdrażane i nie planuje się ich wdrożenia.
- Nie są wdrażane, ale planuje się ich wdrożenie.
- Są w początkowej fazie wdrożenia.
- Są już wdrożone, ale system wymaga jeszcze usprawnień.
- Standardy są w pełni wdrożone, a stopień ich realizacji jest monitorowany.

¹ **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

² **Standardy usług o charakterze zewnętrznym** to standardy powstałe niezależnie od działań podejmowanych przez gminę, w tym w szczególności nie na zlecenie gminy.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

5. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji różnych grup społecznych (poza corocznie dokonywaną Oceną Zasobów Pomocy Społecznej)?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu.
- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu.
- Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.
- Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.
- Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.
- W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji różnych grup społecznych.
- W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji różnych grup społecznych.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO

6. Jaki jest okres obowiązywania aktualnego programu współpracy¹ z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

Proszę wpisać okres obowiązywania dokumentu w polu tekstowym na końcu zdania.

Aktualny program współpracy z organizacjami pozarządowymi etc. został uchwalony na lata [Kliknij tutaj](#), aby wprowadzić tekst.

¹ **Aktualny program współpracy** to dokument obowiązujący w momencie przeprowadzenia badania.

7. Jakie zadania uwzględni obowiązujący program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- zadania z zakresu polityki społecznej, w szczególności z obszaru przeciwdziałania i marginalizacji różnych grup społecznych;
- zadania z zakresu wsparcia ekonomii społecznej, w tym w szczególności przedsiębiorstw społecznych;
- zadania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu;
- zadania z zakresu wsparcia edukacji na różnych etapach życia;
- inne związane z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu mieszkańców, jakie?: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

8. Jaki jest zakres zadań objętych współpracą¹ z podmiotami zewnętrznymi w obszarze polityki społecznej (w tym przeciwdziałania i marginalizacji określonych grup społecznych, wsparcia ekonomii społecznej itp.)?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Wszystkie zadania z zakresu polityki społecznej gmina realizuje samodzielnie.
- Przynajmniej kilka zadań z zakresu polityki społecznej jest we współpracy z innymi JST.
- Przynajmniej kilka zadań z zakresu polityki społecznej zrealizowano we współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Przynajmniej kilka zadań z zakresu polityki społecznej zrealizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.
- Ponad połowę zadań z zakresu polityki społecznej zrealizowano we współpracy z innymi JST, organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.

¹ **Współpraca** rozumiana jako każda forma wspólnej realizacji zadania na dowolnym jego etapie: planowania, realizacji (w tym w szczególności zlecenia), rozliczania oraz monitorowania i ewaluacji).

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)

9. Proszę podać dane liczbowe za 2014 r. o zasobach kadrowych pracowników pomocy społecznej w gminie (w tym w jednostkach pomocy społecznej).

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a.** Liczba pracowników socjalnych w zawodzie: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- b.** Liczba wszystkich pracowników pomocy społecznej: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- c.** Liczba pracowników socjalnych ze specjalnością I stopnia w zawodzie: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

- d. Liczba pracowników socjalnych ze specjalizacją II stopnia w zawodzie: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- e. Liczba pracowników socjalnych ze specjalizacją w organizacji pomocy społecznej w zawodzie: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- f. Liczba wolontariuszy pomocy społecznej: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

10. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę w obszarze pomocy społecznej i innych obszarów polityki społecznej w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków pomocy społecznej i innych obszarów polityki społecznej we wszystkich wydatkach gminy (suma wydatków pomocy społecznej i innych obszarów polityki społecznej z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków w pomocy społecznej i innych obszarów polityki społecznej do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków pomocy społecznej i innych obszarów polityki społecznej z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

11. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji różnych grup społecznych?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej, lub wpisać własną odpowiedź w polu tekstowym.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne
- Wkłady osób fizycznych
- Inne - jakie? [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW
12. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty realizacji działań gminy w zakresie polityki społecznej (w tym przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu różnych grup społecznych) za rok 2014.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- Liczba osób, którym udzielono pomocy i wsparcia ogółem: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- Liczba osób [długotrwale](#)¹ korzystających ze wsparcia: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- Średnia wartość udzielonego wsparcia na jedną osobę w zł: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

¹ Termin osoby długotrwale korzystające ze wsparcia oznacza osoby korzystające ze wsparcia 36 miesięcy i więcej.

13. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty w zakresie instytucjonalnych form przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu różnych grup społecznych za rok 2014.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych tabelach. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

Rodzaj instytucji	Liczba dostępnych miejsc	Liczba instytucji prowadzona przez gminę	Liczba instytucji prowadzona przez NGO
Domy pomocy społecznej			
Ośrodki wsparcia			
Ośrodki interwencji kryzysowej			
Placówki specjalistycznego poradnictwa			

Rodzaj instytucji	Liczba uczestników zajęć	Liczba instytucji prowadzona przez gminę	Liczba instytucji prowadzona przez NGO
Klub Integracji Społecznej			
Centrum Integracji Społecznej			
Warsztat Terapii Zajęciowej			
Zakład Aktywizacji Zawodowej			

14. Proszę wskazać dane liczbowe dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi w ramach zadań zleconych w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji (w tym wykluczeniu cyfrowemu)

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

a. Zadania zlecone w trybie działalności pożytku publicznego

- i. Liczba organizacji, którym zlecono zadania w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- ii. Liczba zleceń umów w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- i. Wartość środków w zł w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

b. Zadania zlecone w trybie zamówień publicznych

- ii. Liczba organizacji, którym zlecono zadania w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- iii. Liczba zleceń umów w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- iv. Wartość środków zł w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

15. Proszę podać następujące wskaźniki ilustrujące stosowanie klauzul społecznych w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Państwa gminie.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Liczba postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań całej gminy, w których zastosowano [klauzule społeczne](#)¹ w latach 2011-2014: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- b. Wartość umów zawartych w trybie zamówień publicznych w ramach działań całej gminy, w których zastosowano [klauzule społeczne](#)¹ w latach 2011-2014 w zł: Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

¹ **Klauzule społeczne** to instrumenty pozwalające uwzględniać istotne cele społeczne przy udzielaniu zamówień (art. 22 i 29 ustawy Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177, z późn. zm).

16. Proszę podać następujące wskaźniki ilustrujące wsparcie w obszarze ekonomii społecznej.

Proszę wpisać wartość liczbową w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- c. Liczba przedsiębiorstw społecznych¹ działających na terenie gminy w latach 2011-2014: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- d. Liczba przedsiębiorstw społecznych¹ wspartych przez gminę: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)
- e. Wysokość środków przeznaczonych przez gminę na wsparcie przedsiębiorstw społecznych¹ w latach 2011-2014 w zł: [Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.](#)

1 **Przedsiębiorstwa społeczne** to podmioty gospodarcze, których działalność ma cele społeczne tj. które przeznaczają swoje zyski na cele społeczne. Działają w różnych formach (np. spółdzielnie socjalne, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółki pożytku publicznego, non-profit lub te należące do organizacji pozarządowych, spółdzielnie pracy, wzajemnościowe fundusze poręczeniowe i pożyczkowe (w tym mikropożyczkowe), organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą w różnej postaci).

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 1.10: Transport i komunikacja publiczna

Ankieta dedykowana tej części składa się z 12 pytań, uporządkowanych w pięć bloków tematycznych, pozwalających nam określić:

- a. poziom sprawności instytucjonalnej- bloki: zarządzanie strategiczne, zarządzanie wiedzą, współpraca i partnerstwo, kwestie horyzontalne;
- b. efekty sprawności instytucjonalnej- blok: wskaźniki

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

- 1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery transportu i komunikacji (w tym np. transportu drogowego, transportu zbiorowego, mobilności pieszej i rowerowej)?**

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada aktualnego¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące transportu.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień dotyczących transportu.
- Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do transportu.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne zadania³ w obszarze dotyczącym transportu.

Gmina posiada aktualną¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny aktualny¹ i nieobligatoryjny² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi dotyczącemu transportu, wskazujący cele szczegółowe i zadania³ w tym zakresie.

¹ **Aktualny dokument** czyli dokument, który został uchwalony, bądź zaktualizowany w 2011 r. bądź później.

² **Dokument nieobligatoryjny** czyli dokument niewymagany zapisami właściwej ustawy/rozporządzenia.

³ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

2. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie planu transportowego w rozumieniu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź (w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka).

Gmina nie posiada planu transportowego i nie jest na nią nałożony taki obowiązek ze względu na liczbę ludności.

Gmina nie posiada planu transportowego, chociaż jest na nią nałożony taki obowiązek ze względu na liczbę ludności.

Gmina posiada plan transportowy i nie jest na nią nałożony taki obowiązek ze względu na liczbę ludności.

Gmina posiada planu transportowy, jest na nią nałożony taki obowiązek ze względu na liczbę ludności.

3. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w obszarze transportu realizowane są w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania¹ w obszarze transportu.

Realizacja zadań¹ nie jest monitorowana

Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ nie posiada harmonogramu² realizacji.

Dokument strategiczny wskazujący zadania¹ posiada harmonogram² realizacji.

Zadania¹ wskazane w dokumencie strategicznym, nie są realizowane.

Część zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.

Ponad połowa zadań¹ wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.

Mniej niż połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

Ponad połowa zadań¹ jest realizowana zgodnie z harmonogramem².

¹ **Zadania** czyli konkretne inwestycje, przedsięwzięcia służące realizacji celów.

² **Harmonogram** czyli dokument wskazujący co najmniej termin realizacji i budżet inwestycji / przedsięwzięcia.

4. Czy w Państwa gminie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie w zakresie transportu (np. wydawanie prawa jazdy i rejestracji pojazdów, regulamin przewozów itp.)?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane dla przynajmniej połowy usług.
- Zostały opracowane dla wszystkich usług.
- Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.
- Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.
- Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.
- Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.
- Są objęte certyfikatem ISO.

¹ **Standardy usług** to określone wzorce jej świadczenia. Mogą przykładowo określać: zakres i charakterystykę usługi, sposób świadczenia usługi, czas dostępu do usługi, opłaty za usługę, warunki, które powinien spełnić odbiorca usługi, podmiot świadczący usługę.

BLOK 2. ZARZĄDZANIE WIEDZĄ

5. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie transportu?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

- Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie transportu.
- Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie transportu.
- Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne¹.
- Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.
- Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.

W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy² w obszarze transportu.

W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę² w obszarze transportu.

¹ **Wartości docelowe wskaźników** to wartości oczekiwane, pożądane, do których porównywane są faktycznie osiągnięte wartości wskaźników.

² **Analiza** rozumiana jako ekspertyza, ewaluacja lub badanie, które miało określony cel badawczy, pytania badawcze, metody badawcze, a jego realizacja zakończyła się przygotowaniem raportu końcowego wskazującego wyniki, wnioski i rekomendacje z badania.

6. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie transportu w Państwa gminie?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie istnieje.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.

Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych (np. komunalnych operatorów transportu).

Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. komunalnych operatorów transportu).

Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.

¹ **System monitoringu** rozumiany co najmniej jako katalog wskaźników, pozwalających mierzyć jakość i efekty działań oraz sytuację w gminie w obszarze edukacji Najlepiej, gdy towarzyszą mu procedury regularnego gromadzenia danych i ich analizy.

7. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze transportu?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

Nie są prowadzone.

Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.

Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.

Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.

¹ **Działania monitoringowe** wymagają posiadania katalogu wskaźników i ich regularnego pomiaru.

BLOK 3. WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO**8. W jaki sposób gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców podczas planowania usług w obszarze transportu?**

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Działania w zakresie transportu (np. budowa lub modernizacja dróg, wytyczanie ścieżek rowerowych, ustalanie rozkładów jazdy) ustalane są samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.
- Z mieszkańcami konsultowane były rozstrzygnięcia w zakresie transportu zapisane w ogólnej strategii rozwoju.
- Przyjęte rozwiązania w zakresie transportu poddawane są konsultacjom z organizacjami pozarządowymi (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).
- Przyjęte rozwiązania w zakresie transportu poddawane są konsultacjom mieszkańców (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).
- Przyjęte rozwiązania w zakresie transportu poddawane są konsultacjom z przedstawicielami lokalnych przedsiębiorców (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).

9. W jaki sposób gmina podejmuje współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie transportu?

- Gmina nie prowadzi w tym zakresie współpracy z żadnymi innymi jednostkami samorządu terytorialnego.
- Gmina uczestniczy w ustalaniu cen biletów za zbiorowy transport publiczny we współpracy z ościennymi gminami.
- Gmina współdziała z innymi jednostkami samorządowymi w zakresie realizacji zadania publicznego transportu drogowego.
- Gmina uczestniczy w przygotowaniu Zintegrowanego Programu Transportu Publicznego z innymi podmiotami samorządowymi.

BLOK 4. KWESTIE HORYZONTALNE (KADRY, FINANSE)**10. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:**

Co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem transportu w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania tym obszarem.

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi.

- Nie.
- Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku.
- Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe- stan w 2014 roku.
- Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe.

11. Proszę określić relatywną wysokość wydatków budżetowych poniesionych przez gminę na dział transport i łączność w latach 2011-2014.

Proszę wpisać liczbę % , tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

- a. Udział wydatków na ochronę środowiska we wszystkich wydatkach gminy (suma wydatków na dział 600 „transport i łączność” podzielona przez sumę wszystkich wydatków w latach 2011-2014): %
- b. Stosunek wydatków na dział 600 „transport i łączność” do wydatków na dział 750 „administracja publiczna” (suma wydatków na transport i łączność z lat 2011-2014 podzielona przez sumę wydatków na dział 750 w latach 2011-2014): %

12. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w obszarze transportu publicznego?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej, lub wpisać własną odpowiedź w polu tekstowym.

- Środki własne
- Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych
- Bank Gospodarstwa Krajowego
- Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne tj. Program Przebudowy Dróg Lokalnych, WFOŚ, NFOŚ itp.)
- Środki pochodzące z Unii Europejskiej
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne
- Wkłady osób fizycznych

Inne - jakie? Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

BLOK 5. WSKAŹNIKI PRODUKTÓW

13. Proszę podać wartości następujących wskaźników opisujących efekty realizacji działań gminy w transporcie publicznym za rok 2014.

Proszę wpisać wartość liczbową lub % (tj. 0-100) w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a. Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych (w km): km
- b. Łączna liczba przewiezionych pasażerów w transporcie drogowym (wg liczby sprzedanych biletów jednorazowych, gdzie jeden bilet=1 pasażer) łączna liczba przewiezionych pasażerów (wg liczby sprzedanych biletów miesięcznych, gdzie jeden bilet miesięczny = 44 pasażerów): Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- c. Łączna liczba autobusów (kategorii A1, A2, A3), którymi są wykonywane przewozy na obszarze właściwości organizatora : Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 2.1.: Zarządzanie finansami gminy

Ankieta dedykowana tej części w obszarze zarządzania finansami gminy dotyczy kwestii horyzontalnych (wspólnych dla wszystkich analizowanych zagadnień). Składa się z 7 pytań, uporządkowanych w dwa bloki tematyczne:

a. zarządzanie strategiczne

b. zarządzanie operacyjne.

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK 1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w 2014 r. w zakresie w zakresie opracowywania wieloletniego planu inwestycyjnego¹?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie posiada dokumentu o takim charakterze.
- Gmina przygotowuje się do opracowania dokumentu.
- Został opracowany taki dokument, ale jego horyzont czasowy nie pokrywa się z wieloletnią prognozą finansową, a zakres merytoryczny nie odpowiada priorytetom zapisanym w strategii rozwoju gminy
- Dokument został opracowany, a jego horyzont czasowy pokrywa się z wieloletnią prognozą finansową, natomiast zakres merytoryczny odpowiada priorytetom zapisanym w strategii rozwoju gminy.

¹ **Wieloletni plan inwestycyjny** w rozumieniu dokumentu dokumentem, który przedstawia listę wybranych inwestycji zatwierdzonych do realizacji w gminie w co najmniej trzyletniej perspektywie planistycznej.

2. Które stwierdzenie najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w 2014 r. w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Gmina nie wdraża w żadnej formie i nie planuje wdrażać budżetu w układzie zadaniowym.
- Gmina na razie nie wdrożyła, ale przygotowuje się do wdrażania budżetu w układzie zadaniowym (np. pracownicy gminy uczestniczą w szkoleniach z tego zakresu).
- Gmina wdrożyła elementy budżetu zadaniowego w odniesieniu do kwestii operacyjnych (do poszczególnych biur/wydziałów/referatów przypisane są zadania, dla których alokowano określone zasoby finansowe).
- Gmina wdrożyła elementy budżetu zadaniowego w odniesieniu do kwestii strategicznych (dla obszarów merytorycznych działań wyznaczane są zadania, do nich przypisywane cele i mierniki, metody pomiaru i określone alokacje finansowe).

3. Czy w Państwa gminie w 2014 r. realizowany był budżet partycypacyjny (obywatelski)?

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- Nie i nie planujemy go realizować w następnych latach.
- Nie, ale planujemy go zrealizować w następnych latach.
- Tak, ale nie planujemy jego kontynuacji w następnych latach.
- Tak i planujemy jego kontynuację w następnych latach.

Jeśli dokonywali Państwo wydatków w formie budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w 2014 r. lub w latach poprzedzających, prosimy o dodatkową odpowiedź na pytanie 4.

4. Jaki był udział środków wydatkowanych w formie budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) w relacji do ogólnych wydatków gminy w następujących latach:

- a. Udział budżetu obywatelskiego w ogólnych wydatkach gminy w 2011r.: %
- b. Udział budżetu obywatelskiego w ogólnych wydatkach gminy w 2012r.: %
- c. Udział budżetu obywatelskiego w ogólnych wydatkach gminy w 2013r.: %
- d. Udział budżetu obywatelskiego w ogólnych wydatkach gminy w 2014r.: %

BLOK 2. ZARZĄDZANIE OPERACYJNE

5. Proszę opisać stan związany z opracowaniem i wdrażaniem procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania finansami w Państwa urzędzie na podstawie poniższych zagadnień stwierdzeń.

Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź w każdym obszarze oznaczonym kolejno a-e.

a. nieobligatoryjne elementy zasad rachunkowości (np. instrukcja inwentaryzacyjna, instrukcja kasowa):

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane, ale nie podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Zostały opracowane i podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Są dostępne publicznie (np. w BIP lub na stronie www urzędu).

b. procedury obiegu dokumentów finansowo-księgowych wewnątrz urzędu (np. określające terminy przekazywania faktur między komórkami merytorycznymi a księgowością):

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane, ale nie podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Zostały opracowane, i podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Są dostępne publicznie (np. w BIP lub na stronie www urzędu).

c. zasady udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej progów wskazanych w ustawie Pzp:

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane, ale nie podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Zostały opracowane i podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Są dostępne publicznie (np. w BIP lub na stronie www urzędu).

d. procedury zawierania umów cywilnoprawnych (zlecenia, o dzieło) z osobami nie będącymi pracownikami urzędu:

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane, ale nie podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Zostały opracowane i podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Są dostępne publicznie (np. w BIP lub na stronie www urzędu).

e. standardowe wzory umów służących zamawianiu podobnych usług/ dostaw/ prac:

- Nie zostały opracowane.
- Zostały opracowane, ale nie podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Zostały opracowane i podlegają cyklicznym przeglądom i aktualizacji.
- Są dostępne publicznie (np. w BIP lub na stronie www urzędu).

6. Czy w latach 2011-2014 gmina korzystała z usług zewnętrznych w obszarze zarządzania finansami?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi- jedną lub więcej.

- Nieobligatoryjny audyt zewnętrzny dotyczący zarządzania finansami.
- Zewnętrzne doradztwo w zakresie optymalizacji lub restrukturyzacji struktury finansowej (np. w zakresie obsługi zadłużenia).
- Zewnętrzne doradztwo w zakresie pozyskiwania finansowania środków dla planowanych lub realizowanych działań inwestycyjnych (np. w zakresie kredytów, pożyczek, obligacji).
- Gmina nie korzystała z żadnych usług zewnętrznych w obszarze zarządzania finansami.

7. Jakie oprogramowanie¹ wykorzystują Państwo w zarządzaniu finansami gminy?

Proszę zaznaczyć pasujące odpowiedzi- jedną lub więcej.

- Wspomagające proces wieloletniego prognozowania/planowania finansowego (np. zestawiające i analizujące strukturę planowanych inwestycji z zaciągniętymi i planowanymi zobowiązaniami, umożliwiające prognozowanie przychodów, itd.
- Wspomagające zarządzanie bieżącą płynnością finansową JST (roczne prognozy wydatków, wymiana danych z jednostkami organizacyjnymi, integracja z bankowością elektroniczną)
- Wspomagające sprawozdawczość finansową (ułatwiający monitorowanie wykonania budżetu w różnych okresach, prezentujące strukturę dochodów, subwencji, dotacji, itd. w wybranym okresie).
- Wspomagające zarządzanie zobowiązaniami.
- Wspomagające zarządzanie inwestycjami (np. pomagający przygotować plan inwestycyjny).

¹ **Oprogramowanie zintegrowane:** jeżeli korzystają Państwo z jednego pakietu/systemu, który posiada kilka zintegrowanych funkcji, prosimy zaznaczyć przy każdej z funkcji, o którą pytamy odpowiedź „tak” i wszędzie wpisać nazwę programu/systemu.

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin



Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

Sekcja 2.2.: Zarządzanie kadrami gminy

Ankieta dedykowana tej części w obszarze zarządzania kadrami gminy dotyczy kwestii horyzontalnych (wspólnych dla wszystkich analizowanych zagadnień). Składa się z 6 pytań, uporządkowanych w dwa bloki tematyczne:

a. zarządzanie strategiczne

b. wskaźniki efektów

Dla ułatwienia technicznego wybór odpowiedzi został opracowany w formie okienek. w celu wybrania odpowiedzi proszę kliknąć myszką na odpowiednie pudełko, w celu odznaczenia odpowiedzi - tj. zmiany wyboru - proszę ponownie kliknąć na obszar pudełka. Jeśli taka forma uzupełnienia nie będzie możliwa (w przypadku różnych wersji oprogramowania), prosimy zaznaczać wybrane odpowiedzi pogrubieniem lub kolorem.

Pytania zebrane w ankiecie dotyczą zasadniczo stanu za rok 2014, Niektóre z pytań odnoszą się do okresu 2011-2014, co każdorazowo zaznaczono w treści pytania.

Pod niektórymi pytaniami zawarto wyjaśnienia istotnych pojęć, by były one jednoznacznie rozumiane. Proszę się z nimi zapoznać przed udzieleniem odpowiedzi.

Ważne! Prosimy o udzielanie odpowiedzi opartych o stan faktyczny i znajdujących pokrycie w dokumentach strategicznych, planistycznych lub procedurach. Badanie zakłada proces weryfikacji na losowo wybranej próbie kontrolnej 15% respondentów (gmin województwa łódzkiego). Istnieje możliwość, że zwrócimy się do Państwa z prośbą o przesłanie wybranych dokumentów, potwierdzających prawdziwość udzielonych nam odpowiedzi.

W razie pytań lub wątpliwości proszę o kontakt z przedstawicielem firmy EGO s.c. p. Andrzejem Krzewskim na adres e-mail: a.krzewski@evaluation.pl

Dziękujemy za udział w badaniu i Państwa wkład!

BLOK : ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE**1. W jaki sposób dokonuje się oceny stanu zatrudnienia w kontekście planowania naborów?**

Proszę uważnie przeczytać poniższe stwierdzenia dotyczące różnych wymiarów zarządzania zasobami ludzkimi, a następnie zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

W urzędzie istnieje procedura cyklicznej oceny stanu zatrudnienia (np. komórka ds. kadr wysyła co pół roku ankietę do komórek merytorycznych z pytaniami dotyczącymi ew. braków kadrowych, planowanych zmian, które mogą wpłynąć na potrzeby zatrudnieniowe)

Każda zmiana organizacyjna w urzędzie (np. nałożenie na urząd nowych zobowiązań wynikających z ustaw i rozporządzeń) skutkuje obiektywną oceną potrzeb zatrudnieniowych (np. komórka ds. kadr analizuje kompetencje i zakresy obowiązków osób zatrudnionych weryfikując, czy będą w stanie wykonać nowe obowiązki, czy potrzebne jest zatrudnienie dodatkowych osób).

Praktyka związana z rozwiązywaniem stosunku pracy powiązana jest ściśle z oceną pracowników oraz oceną jakości i efektywności usług/zadań realizowanych poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu.

W urzędzie nie stosuje się żadnych wymienionych wyżej praktyk.

2. W jaki sposób przebiegają procesy rekrutacji, oceny pracowniczej i projektowania ścieżek kariery?

Proszę uważnie przeczytać poniższe stwierdzenia dotyczące różnych wymiarów zarządzania zasobami ludzkimi, a następnie zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Podczas prowadzenia naboru na wolne stanowiska urzędnicze w urzędzie korzysta się nie tylko z obligatoryjnych form upowszechniania informacji o naborze (ogłoszenie w BIP i na tablicy w urzędzie), ale też z innych form upowszechnienia informacji, np. ogłoszenia w lokalnych mediach, ogłoszenia na portalach poświęconych poszukiwaniu pracy, itp.

W procedurze naboru na wolne stanowisko urzędnicze w urzędzie poza weryfikacją dokumentów kandydatów i rozmowami kwalifikacyjnymi, stosuje się zobiektywizowane, standaryzowane metody oceny potencjału, np. testy wiedzy i kompetencji (np. test kompetencji analitycznych)

W urzędzie istnieje jasna ścieżka awansu zawodowego, premiowanie pracowników na wyższe stanowiska (w ramach tej samej grupy stanowisk) odbywa się według obiektywnych kryteriów merytorycznych, z którymi są zapoznani wszyscy pracownicy.

W urzędzie istnieje zarządzenie kierownika ustalające sposób dokonywania okresowych ocen, okresy, za które jest sporządzana ocena, kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen

W urzędzie nie stosuje się żadnych wymienionych wyżej praktyk.

3. W jaki sposób ustalane są wynagrodzenia i jakie są zachęty motywacyjne?

Proszę uważnie przeczytać poniższe stwierdzenia dotyczące różnych wymiarów zarządzania zasobami ludzkimi, a następnie zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego, które otrzymują pracownicy, poza regulacjami ustawowymi, jest także powiązana z wynikami okresowej oceny pracownika (tzn. w wyniku oceny wynagrodzenie zasadnicze bywa podnoszone lub obniżane)

W urzędzie poza ustawowymi dodatkami (np. za wieloletnią pracę) i nagrodami (np. jubileuszowymi) stosuje się inne finansowe motywatory (np. premie, dodatkowe wynagrodzenia za realizację dodatkowych obowiązków lub wyróżniające się efekty osiągnięte przez pracowników)

W urzędzie stosuje się narzędzia integrujące zespół, budujące lepszą atmosferę pracy, etc. (np. przez wspólne warsztaty/szkolenia kompetencji miękkich, wyjazdy integracyjne, wspólne uroczystości, np. świąteczne).

Poziom motywacji i zaangażowania pracowników w realizację zadań jest stale mierzony (np. co roku przeprowadzana jest ankieta wśród pracowników pozwalająca ocenić poziom satysfakcji z pracy).

W urzędzie nie stosuje się żadnych wymienionych wyżej praktyk.

4. W jaki sposób podnoszone są kwalifikacje pracowników i jak zorganizowany jest proces uczenia się organizacji?

Proszę uważnie przeczytać poniższe stwierdzenia dotyczące różnych wymiarów zarządzania zasobami ludzkimi, a następnie zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

W urzędzie istnieje procedura kierowania pracowników do udziału w różnych formach podnoszenia kwalifikacji i rozwoju zawodowego (np. zasady co do częstotliwości udziału, zasady oceny przydatności szkoleń w odniesieniu do obowiązków wnioskującej osoby, zasady określające poziom dofinansowania, zasady zwolnień z pracy w czasie szkoleń, etc.)

Każdy z pracowników posiada aktualny plan rozwoju zawodowego wyznaczający harmonogram podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych w określonym czasie (np. w najbliższych dwóch latach)

Pracownicy, którym zmieniają się zakresy obowiązków (np. wynikające z nowych regulacji prawnych) kierowani są do udziału w szkoleniach, kursach, studiach podyplomowych, aby lepiej przygotować się do nowych zadań

Urząd prowadzi ocenę efektywności form szkoleniowych, w których biorą udział pracownicy (np. wykorzystując metody ewaluacji szkoleń, takie jak ankiety)

Istnieją mechanizmy dzielenia się wiedzą między pracownikami (np. osoby uczestniczące w zewnętrznych szkoleniach, przeprowadzają krótkie prezentacje dla osób, które w danym szkoleniu nie mogły uczestniczyć, dzielą się materiałami i wiedzą ze szkoleń)

W urzędzie istnieje mechanizm tzw. retencji wiedzy, czyli przekazywania doświadczeń i wiedzy przez pracowników planujących emeryturę lub dłuższą nieobecność (np. osoba odchodząca na urlop macierzyński/wychowawczy wdraża innego pracownika do przejęcia obowiązków)

W urzędzie nie stosuje się żadnych wymienionych wyżej praktyk.

5. Jaki jest udział środków finansowych na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w ogólnych kosztach osobowych¹ urzędu w 2014 roku?

Proszę wpisać liczbę %, tj. 0-100 w polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką.

Udział środków wydatkowanych na szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji w ogólnych kosztach osobowych w 2014 r. wynosi: %

¹ Koszty osobowe uwzględniane w planie finansowym jednostki zgodnie z art. 29 ustawy o pracownikach samorządowych.

BLOK 2: WSKAŹNIKI EFEKTÓW

6. Proszę podać wartości następujących wskaźników w obszarze zarządzania kadrami za rok 2014:

Proszę wpisać wartość liczbową lub % (tj. 0-100) w poniższych polach liczbowych. Proszę zaznaczyć pole tekstowe przez kliknięcie myszką. W przypadku, gdy dane nie są dostępne za 2014 r., prosimy o podanie ich ostatniej znanej wartości - tj. za rok 2013.

- a. Liczba osób pracujących (liczba etatów) w urzędzie w roku 2014:
- b. Liczba osób przyjętych do pracy w latach 2010-2014
- c. Liczba osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy w latach 2010-2014
- d. Ogólny wzrost wynagrodzeń (tj. wartość wynagrodzeń w 2014 r. w relacji do wartości wynagrodzeń w 2013r.): Kliknij tutaj, aby wprowadzić tekst.
- e. Liczba pracowników uczestniczących studiów podyplomowych¹ w latach 2010-2014
- f. Liczba uczestników szkoleń¹ w latach 2010-2014
- g.

¹ **studia podyplomowe lub szkolenia** finansowane lub współfinansowane ze środków urzędu.

Firma badawcza EGO s.c. w imieniu swoim i Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Dziękuję Państwu za udział w badaniu.

6.2 ARKUSZ OCENY EKSPERCKIEJ

Przykład opracowany dla sekcji 1.4. obejmuje jedynie pytania wymagające punktacji tj. bez wskaźników produktu. Jakość oferty kulturalnej gminy i zastosowany w pozostałych obszarach na zasadzie analogii.

1. Które z poniższych stwierdzeń najlepiej charakteryzuje sytuację Państwa gminy w zakresie rozstrzygnięć strategicznych dotyczących sfery kultury?

jednokrotny wybór	pkt
1.1. <input type="checkbox"/> Gmina nie posiada <u>aktualnego</u> ¹ dokumentu strategicznego, w którym zawarte są rozstrzygnięcia dotyczące obszaru kultury.	0
1.2. <input type="checkbox"/> Gmina posiada <u>aktualną</u> ¹ ogólną strategię rozwoju, w której ogólnie odniesiono się do zagadnień z obszaru kultury.	0,25
1.3. <input type="checkbox"/> Gmina posiada <u>aktualną</u> ¹ ogólną strategię rozwoju, w której przynajmniej jeden z celów strategicznych odnosi się do obszaru kultury.	0,5
1.4. <input type="checkbox"/> Gmina posiada <u>aktualną</u> ¹ ogólną strategię rozwoju. Strategia wskazuje przynajmniej jeden cel strategiczny i konkretne <u>zadania</u> ³ w obszarze kultury.	0,75
1.5. <input type="checkbox"/> Gmina posiada <u>aktualną</u> ¹ ogólną strategię rozwoju oraz odrębny <u>aktualny</u> ¹ i <u>nieobligatoryjny</u> ² dokument strategiczny poświęcony szczególnie obszarowi kultury, wskazujący cele szczegółowe i <u>zadania</u> ³ w zakresie edukacji kulturalnej, inicjatyw kulturalnych, opieki nad zabytkami (jeśli takie znajdują się w gminie), itp.	1

2. W jaki sposób zapisy dokumentów strategicznych w zakresie kultury realizowane są w Państwa gminie?

wielokrotny wybór	pkt
2.1. <input type="checkbox"/> Brak dokumentu strategicznego wskazującego zadania w obszarze kultury.	0
2.2. <input type="checkbox"/> Realizacja zadań nie jest monitorowana.	0
2.3. <input type="checkbox"/> Dokument strategiczny wskazujący zadania nie posiada harmonogramu realizacji.	0
2.4. <input type="checkbox"/> Dokument strategiczny wskazujący zadania posiada harmonogram realizacji.	0,1
2.5. <input type="checkbox"/> Zadania wskazane w dokumencie strategicznym, nie są	0

realizowane.	
2.6. <input type="checkbox"/> Część zadań wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana	0,4
2.7. <input type="checkbox"/> Ponad połowa zadań wskazanych w dokumencie jest już zrealizowana.	0,8
2.8. <input type="checkbox"/> Mniej niż połowa zadań jest realizowana zgodnie z harmonogramem	0,4
2.9. <input type="checkbox"/> Ponad połowa zadań jest realizowana zgodnie z harmonogramem.	0,8
ostateczna punktacja to suma(2.4:2.9)	

- Jeśli zaznaczono 2.1 lub 2.2 lub 2.5 to końcowa punktacja = 0, niezależnie od pozostałych odpowiedzi

3. Czy w Państwa gminie opracowano standardy¹ świadczenia usług w zakresie kultury?

wielokrotny wybór	pkt
3.1. <input type="checkbox"/> Nie zostały opracowane.	0
3.2. <input type="checkbox"/> Zostały opracowane dla przynajmniej połowy usług.	0,25
3.3. <input type="checkbox"/> Zostały opracowane dla wszystkich usług.	0,5
3.4. <input type="checkbox"/> Podlegały konsultacjom z mieszkańcami.	0,1
3.5. <input type="checkbox"/> Podlegają okresowemu przeglądowi i aktualizacji.	0,1
3.6. <input type="checkbox"/> Ich opis jest powszechnie dostępny za pośrednictwem strony internetowej.	0,1
3.7. <input type="checkbox"/> Są realizowane - usługi świadczone są zgodnie z opracowanymi standardami.	0,1
3.8. <input type="checkbox"/> Są objęte certyfikatem ISO.	0,1
ostateczna punktacja to sum(3.2:3.8)	

- Jeśli zaznaczono 3.1, to końcowa punktacja = 0, niezależnie od pozostałych odpowiedzi
- Jeśli zaznaczono 3.2 i 3.3 to zaliczane jest tylko 3.3

4. W jaki sposób w Państwa gminie monitoruje się jakość i efekty działań prowadzonych w zakresie kultury?

wielokrotny wybór	pkt
-------------------	-----

4.1 <input type="checkbox"/> Gmina nie posiada systemu (zestawu wskaźników i procedur) monitorowania jakości i efektów działań w zakresie kultury.	0
4.2. <input type="checkbox"/> Gmina posiada katalog wskaźników monitorowania jakości i efektów działań w zakresie kultury.	0,2
4.3. <input type="checkbox"/> Wskaźniki mają określone wartości docelowe / referencyjne.	0,2
4.4. <input type="checkbox"/> Gmina posiada procedury zgodnie z którymi dane wskaźnikowe są zbierane co najmniej raz do roku.	0,2
4.5. <input type="checkbox"/> Zbierane dane są analizowane i na ich podstawie modyfikuje się działania realizowane w kolejnych latach.	0,1
4.6. <input type="checkbox"/> W ciągu ostatnich 5 lat gmina zleciła wykonanie co najmniej jednej analizy w obszarze kultury.	0,15
4.7. <input type="checkbox"/> W ciągu ostatnich 5 lat pracownicy gminy wykonali samodzielnie co najmniej jedną analizę w obszarze kultury.	0,15
ostateczna punktacja to sum(4.2:4.7)	

- Jeśli zaznaczono 4.1, to punkty za 4.2-4.5 nie są uwzględniane, nawet jeśli te odpowiedzi zaznaczono

5. Jak funkcjonuje system monitoringu¹ jakości i efektów działań w zakresie kultury w Państwa gminie?

wielokrotny wybór	pkt
5.1. <input type="checkbox"/> Nie istnieje.	0
5.2. <input type="checkbox"/> Istnieje - obejmuje dane dotyczące działań realizowanych przez urząd gminy.	0,5
5.3. <input type="checkbox"/> Istnieje - obejmuje dane dotyczące przynajmniej połowy właściwych jednostek podległych (np. instytucji kultury).	0,15
<input checked="" type="checkbox"/> 5.4. <input type="checkbox"/> Istnieje - obejmuje dane dotyczące wszystkich właściwych jednostek podległych (np. instytucji kultury).	0,25
5.5. <input type="checkbox"/> Istnieje - obejmuje dane dotyczące instytucji niezależnych od samorządu gminy.	0,25
ostateczna punktacja to sum(5.2:5.5)	

- Jeśli zaznaczono 5.1, to końcowa punktacja = 0, niezależnie od pozostałych odpowiedzi
- Jeśli zaznaczono 5.3 i 5.4 to zaliczane jest tylko 5.4

6. W jaki sposób prowadzone są działania monitoringowe¹ jakości i efektów działań gminy w obszarze kultury?

wielokrotny wybór	pkt
6.1. <input type="checkbox"/> Nie są prowadzone.	0
6.2. <input type="checkbox"/> Mierzą stopień realizacji działań podejmowanych przez gminę.	0,5
6.3. <input type="checkbox"/> Uwzględniają porównanie z działaniami innych gmin.	0,25
6.4. <input type="checkbox"/> Uwzględniają mierzenie co najmniej raz do roku zadowolenia mieszkańców.	0,25
ostateczna punktacja to sum(6.2:6.4)	

- Jeśli zaznaczono 6.1, to końcowa punktacja = 0, niezależnie od pozostałych odpowiedzi

7. W jaki sposób gmina uwzględnia potrzeby mieszkańców podczas przygotowywania oferty kulturalnej?

wielokrotny wybór	pkt
7.1. <input type="checkbox"/> Oferta ustalana jest samodzielnie przez pracowników urzędu i instytucji podległych.	0
7.2. <input type="checkbox"/> Z mieszkańcami konsultowane były rozstrzygnięcia w zakresie kultury zapisane w strategii rozwoju gminy lub innym dokumencie strategicznym.	0,25
7.3. <input type="checkbox"/> Katalog inicjatyw na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).	0,25
7.4. <input type="checkbox"/> Katalog inicjatyw na kolejne lata jest poddawany konsultacjom z mieszkańcami (np. w formie spotkań lub za pośrednictwem strony internetowej).	0,25
7.5. <input type="checkbox"/> Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku zrealizowano na podstawie inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców.	0,15
7.6. <input type="checkbox"/> Ponad połowa wydarzeń zorganizowanych przez gminę w poprzednim roku inicjatywy (wniosku, pomysłu) organizacji pozarządowych lub mieszkańców.	0,25
ostateczna punktacja to sum(7.2:7.6)	

- Jeśli zaznaczono 7.5 i 7.6 to zaliczane jest tylko 7.6

8. W jaki sposób gmina współpracuje z innymi podmiotami podczas realizacji inicjatyw kulturalnych?

wielokrotny wybór	pkt
8.1. <input type="checkbox"/> Wszystkie inicjatywy i wydarzenia kulturalne gmina realizuje samodzielnie.	0
8.2. <input type="checkbox"/> Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z innymi JST.	0,2
8.3. <input type="checkbox"/> Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z organizacjami pozarządowymi.	0,2
8.4. <input type="checkbox"/> Przynajmniej kilka wydarzeń zorganizowano we współpracy z podmiotami sektora prywatnego.	0,2
8.5. <input type="checkbox"/> Ponad połowę wydarzeń zorganizowano we współpracy z innymi podmiotami: JST, organizacjami pozarządowymi lub podmiotami sektora prywatnego.	0,4
ostateczna punktacja to sum(8.2:8.5)	

- Jeśli zaznaczono 8.1, to końcowa punktacja = 0, niezależnie od pozostałych odpowiedzi

9. Proszę ocenić prawdziwość następującego twierdzenia dotyczącego zasobów kadrowych gminy w 2014 roku:

co najmniej połowa osób zajmujących się obszarem kultury w urzędzie gminy posiada i podnosiła w 2014 roku swoje kompetencje w zakresie zarządzania kulturą.

wielokrotny wybór	pkt
9.1. <input type="checkbox"/> Nie.	0
9.2. <input type="checkbox"/> Tak, ukończyły szkolenia w 2014 roku (np. zarządzanie strategiczne w instytucjach kultury).	0,2
9.3. <input type="checkbox"/> Tak, ukończyły kierunkowe studia podyplomowe (np. zarządzanie kulturą)-stan w 2014 roku.	0,3
9.4. <input type="checkbox"/> Tak, posiadają kierunkowe wykształcenie wyższe (np. na kierunkach: zarządzanie kulturą i mediami, ochrona dóbr kultury, regionalistyka kulturowa, kulturoznawstwo).	0,5
ostateczna punktacja to sum(9.2:9.4)	

- Jeśli zaznaczono 9.1, to końcowa punktacja = 0, niezależnie od pozostałych odpowiedzi

10. Jakie instrumenty wykorzystuje gmina w finansowaniu działań w zakresie kultury?

Proszę zaznaczyć wszystkie pasujące odpowiedzi - jedną lub więcej.

wielokrotny wybór	pkt

10.1. <input type="checkbox"/> Środki własne	0
10.2. <input type="checkbox"/> Finansowanie centralne w ramach zadań zleconych	0
10.3. <input type="checkbox"/> Bank Gospodarstwa Krajowego	0,2
10.4. <input type="checkbox"/> Krajowe programy wsparcia (np. programy ministerialne, PISF, itp.)	0,2
10.5. <input type="checkbox"/> Środki pochodzące z Unii Europejskiej	0,2
10.6. <input type="checkbox"/> Partnerstwo Publiczno-Prywatne	0,2
10.7. <input type="checkbox"/> Wkłady osób fizycznych	0,1
10.8. <input type="checkbox"/> Inne - jakie?	0,1
ostateczna punktacja to suma (10.3:10.6)	

6.3 BAZA DANYCH (FORMAT ELEKTRONICZNY)

6.4 WSKAŹNIKI PRODUKTU

Obszar	Wskaźnik	Jednostka	Źródło	Uwagi i rekomendacje
Atrakcyjność osiedleńcza gminy	Udział terenów pokrytych planami zagospodarowania w całkowitej powierzchni gminy	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach (zgodnie z pierwotnymi założeniami)
	Udział terenów uzbrojonych pod zabudowę przeznaczone na budownictwo społeczne w całkowitej powierzchni gminy	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział oddanych mieszkań w ramach budownictwa społecznego w stosunku do ogółu oddanych mieszkań	szt	ankieta	wskaźnik usunięty, niska rzetelność zgromadzonych danych, duże braki danych
	Liczba mieszkańców na 1 ha ogólnodostępnych terenów zielonych Powierzchnia ogólnodostępnych terenów zielonych	ha	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Wartość remontów, modernizacji lub adaptacji istniejących budynków komunalnych przeprowadzone w roku 2014	zł	ankieta	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
	Powierzchnia mieszkania w gminie	m ²	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział wyremontowanych mieszkań komunalnych w zasobach komunalnych ogółem	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
	Udział mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
	Udział mieszkań wyposażonych w łazienkę	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
	Udział mieszkań wyposażonych w ustęp spółkiwany	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
Udział mieszkań wyposażonych w co	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych	
Atrakcyjność inwestycyjna gminy	Powierzchnia uzbrojonych terenów inwestycyjnych w gminie	ha	ankieta	wskaźnik usunięty, niska wiarygodność danych, różne jednostki miary, niska porównywalność danych
	Liczba nowo utworzonych miejsc pracy w ostatnich trzech latach	szt	ankieta	wskaźnik zastąpiono danymi z BDL ze względu na niską rzetelność danych
	Nowoczesne powierzchnie handlowe (sklepy wielkopowierzchniowe, galerie handlowe)	m ²	ankieta	wskaźnik usunięty, duża rozpiętość i zróżnicowanie wartości powoduje utrudnienia w konstrukcji wskaźnika syntetycznego

	Powierzchnia zakładów logistycznych w 2014 r.			
	Udział terenów przemysłowych (zurbanizowanych zagospodarowanych)	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
	Udział terenów inwestycyjnych (zurbanizowanych niezagospodarowanych)	%	BDL	wskaźnik uzupełniono ze względu na dostępność danych
	Udział gminy w podatku PIT na 1 mieszk.	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział gminy w podatku CIT na 1 mieszk.	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba turystów zagranicznych	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych w REGON na 10 tys. mieszk.	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba targowisk stałych na 10 tys. mieszk.	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba pracujących na 1 tys. mieszk.	os.	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Jakość edukacji	Stosunek liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę do liczby dzieci w wieku przedszkolnym	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Stosunek liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego dofinansowanych przez gminę (ale nie prowadzonych przez gminę) do liczby dzieci w wieku przedszkolnym	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego ogółem w stosunku do liczby dzieci w wieku przedszkolnym	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Średnia liczba uczniów przypadająca na 1 etat nauczyciela w szkołach podstawowych	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Średnia liczba uczniów przypadająca na 1 etat nauczyciela w szkołach gimnazjalnych	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba projektów/działań z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia organizowana przez gminę lub jej jednostki	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach

Liczba uczestników projektów/działań z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia organizowana przez gminę lub jej jednostki	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba projektów/działań z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia wspieranych, współfinansowanych, finansowanych przez gminę lub jej jednostki	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba uczestników projektów/działań z zakresu wspierania edukacji na różnych etapach życia wspieranych, współfinansowanych, finansowanych przez gminę lub jej jednostki	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Średnie wyniki sprawdzianu szóstoklasisty	%	OKE	brak danych na poziomie gmin
Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej	%	OKE	brak danych na poziomie gmin
Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części humanistyczne	%	OKE	brak danych na poziomie gmin
Wartość dotacji, stypendiów nagród na 10 tys. mieszk.	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba dotacji, stypendiów, nagród na 10 tys. mieszk.	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba organizacji, którym zlecono zadania w obszarze edukacji w latach 2011-2014	szt.	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba umów w latach 2010-2014 zawartych na podstawie zlecenia zadania z zakresu edukacji w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w latach 2010-2014	szt.	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Wartość środków w latach 2010-2014 przekazanych na podstawie udzielonych dotacji na zadania z zakresu edukacji w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	zł.	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba organizacji, którym zlecono zadania z zakresu edukacji w trybie zamówień publicznych w latach 2010-2014	szt.	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Liczba umów na zadania zlecone w zakresie edukacji w trybie zamówień publicznych w latach 2010-2014	szt.	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Wartość środków na zadania zlecone w zakresie edukacji w	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach

	trybie zamówień publicznych w latach 2010-2014			
	Współczynnik skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Współczynnik skolaryzacji brutto dla szkół gimnazjalnych	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Współczynnik skolaryzacji netto dla szkół podstawowych	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Współczynnik skolaryzacji netto dla szkół gimnazjalnych	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba komputerów w szkołach podstawowych	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba komputerów w szkołach gimnazjalnych	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Jakość oferty kulturalnej	Liczba imprez masowych (bez sportowych) zorganizowanych przez gminę i jej jednostki	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba uczestników imprez masowych (bez sportowych) zorganizowanych przez gminę i jej jednostki	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba imprez masowych (bez sportowych) wspieranych przez gminę	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Wartość dotacji dla organizacji i instytucji	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba wspartych organizacji i instytucji	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Wartość indywidualnych stypendiów i nagród	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba indywidualnych stypendiów i nagród	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba imprez	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Muzea, galerie sztuki, domy klutury	szt	BDL	wskaźnik usunięto ze względu na zbyt małe zróżnicowanie wartości
	Liczba uczestników imprez	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Przeciętna liczba uczestników imprez na 1 mieszk.	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach

	Liczba zespołów artystycznych	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba członków zespołów artystycznych	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Jakość oferty sportowej i rekreacyjnej	Całkowita liczba ogólnodostępnych obiektów sportowych	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba obiektów sportowych należących do gminy	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba imprez sportowych organizowanych przez gminę i jej jednostki	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba uczestników imprez organizowanych przez gminę i jej jednostki	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba imprez sportowych wspieranych przez gminę	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba uczestników imprez sportowych wspieranych przez gminę	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Wartość dotacji dla organizacji sportowych	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba wspartych organizacji sportowych	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Wartość indywidualnych stypendiów i nagród	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba indywidualnych stypendiów i nagród	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział uczniów klas sportowych wśród wszystkich uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w zajęciach aktywizacji ruchowej	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział dzieci i młodzieży objętych finansowanymi lub współfinansowanymi przez gminę pozalekcyjnymi zajęciami o charakterze sportowo-rekreacyjnym	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział dorosłych objętych programy aktywizacji sportowo-ruchowej finansowanymi lub współfinansowanymi przez gminę	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach

	Liczba klubów sportowych	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba członków klubów sportowych	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba ćwiczących ogółem	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba ćwiczących do 18 lat	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Jakość oferty zdrowotnej	Liczba dorosłych objętych programami/badaniami profilaktycznymi organizowanymi przez gminę	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba dzieci objętych programami/badaniami profilaktycznymi organizowanymi przez gminę	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba praktykujących w gminie lekarzy podstawowej opieki medycznej	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Przychodnie na 10 tys. mieszkańców	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Porady na 1 tys. mieszkańców	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba aptek	szt	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Udział dzieci w żłobkach	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Ochrona środowiska	Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba budynków prywatnych i publicznych wyposażonych w kolektory słoneczne sfinansowane z dotacji przyznanej przez gminę lub z innych środków finansowych gminy	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba zlikwidowanych kotłów domowych i komunalnych opalanych węglem	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Łączna kubatura budynków publicznych poddanych termomodernizacji	m ³	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Łączna powierzchnia gminy objęta formami ochrony przyrody ustanawianymi na drodze uchwały przez radę	ha	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach

	gminy (użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe)			
	Różnica pomiędzy odsetkiem ludności korzystającej z wodociągu i z kanalizacji	%	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba wybudowanych przydomowych oczyszczalni ścieków	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba osób, które wzięły udział w projektach z zakresu edukacji ekologicznej wspartych przez gminę (np. w ramach gminnych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi). Jeśli brak takich danych, liczba zadań z tego zakresu wspartych przez gminę osób zadań	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba nasadzonych drzew i krzewów	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach jednak dane możliwe do pozyskania w BDL
	Liczba budynków prywatnych i publicznych wyposażonych w kolektory słoneczne sfinansowane z dotacji przyznanej przez gminę lub z innych środków finansowych gminy	szt	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Stosunek wodociągu do kanalizacji	%	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach ze względu na dostępność danych
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	Poziom statystyczny przestępczości na terenie gminy	%	ankieta	brak danych
	Wyniki badania oceny (poczucia) bezpieczeństwa mieszkańców na terenie gminy	%	ankieta	brak danych
	Liczba osób posiadających Niebieską Kartę na terenie gminy na 10 tys. mieszk.	os	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
Zwalczanie wykluczeń i marginalizacji	Liczba osób, którym udzielono pomocy i wsparcia	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Liczba osób długotrwale korzystających ze wsparcia	os	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Średnia wartość udzielonego wsparcia na jedną osobę w zł	zł	ankieta	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach
	Domy pomocy społecznej: liczba dostępnych miejsc, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
	Ośrodki wsparcia: liczba dostępnych miejsc, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych	szt	ankieta	brak danych

przez NGO			
Ośrodki interwencji kryzysowej: liczba dostępnych miejsc, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
Placówki specjalistycznego poradnictwa: liczba dostępnych miejsc, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
Klub Integracji Społecznej: liczba uczestników zajęć, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
Centrum Integracji Społecznej: liczba uczestników zajęć, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
Warsztat Terapii Zajęciowej: liczba uczestników zajęć, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
Zakład Aktywizacji Zawodowej: liczba uczestników zajęć, liczba instytucji prowadzonych przez gminę, liczba instytucji prowadzonych przez NGO	szt	ankieta	brak danych
Liczba organizacji, którym zlecono zadania z zakresu pomocy społecznej w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w latach 2010-2014	szt	ankieta	brak danych
Liczba umów w latach 2010-2014 zawartych na podstawie zlecenia zadania z zakresu pomocy społecznej w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w latach 2010-2014	szt	ankieta	brak danych
Wartość środków w latach 2010-2014 przekazanych na podstawie udzielonych dotacji na zadania z zakresu pomocy społecznej w trybie ustawy o pożytku działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	zł	ankieta	brak danych
Liczba organizacji, którym zlecono zadania w zakresie pomocy społecznej w trybie zamówień publicznych w latach	szt	ankieta	brak danych

	2010-2014			
	Liczba umów na zadania zlecone w zakresie pomocy społecznej w trybie zamówień publicznych w latach 2010-2014	szt	ankieta	brak danych
	Wartość środków na zadania zlecone w zakresie pomocy społecznej w trybie zamówień publicznych w latach 2010-2014	zł.	ankieta	brak danych
	Liczba postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań całej gminy, w których zastosowano klauzule społeczne¹ w latach 2011-2014 Wartość umów zawartych w trybie zamówień publicznych w ramach działań całej gminy, w których zastosowano klauzule społeczne¹ w latach 2011-2014 w zł	szt	ankieta	brak danych
	Liczba przedsiębiorstw społecznych¹ działających na terenie gminy w latach 2011-2014	szt	ankieta	brak danych
	Liczba przedsiębiorstw społecznych wspartych przez gminę w latach 2010-2014:	szt	ankieta	brak danych
	Wysokość środków przeznaczonych przez gminę na wsparcie przedsiębiorstw społecznych w latach 2010-2014:	szt	ankieta	brak danych
Transport	Łączny przebieg roczny na wszystkich liniach komunikacyjnych	km	ankieta	brak danych
	Łączna liczba przewiezionych pasażerów w transporcie drogowym (wg liczby sprzedanych biletów jednorazowych, gdzie jeden bilet=1 pasażer)	os	ankieta	brak danych
	Łączna liczba autobusów (kategorii A1, A2, A3), którymi są wykonywane przewozy na obszarze właściwości organizatora	szt	ankieta	brak danych
	Ścieżki rowerowe na 10 tys. km ²	km	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach ze względu na dostępność danych
	Trasy autobusowe	km	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach ze względu na

				dostępność danych (należy jednak wziąć pod uwagę niewielkie zróżnicowanie danych)
	Trasy tramwajowe	km	BDL	wskaźnik uwzględniono w obliczeniach ze względu na dostępność danych (należy jednak wziąć pod uwagę niewielkie zróżnicowanie danych)

6.5 SZCZEGÓLNE STATYSTYKI DOPASOWANIA MODELI OBSZAROWYCH I HORYZONTALNYCH

Model obszarowy 1: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Direct Effects (Group number 1 -
Default model)

	S1i
Zs1_11i	0.583
Zs1_10i	0.562
Zs1_9i	0.376
Zs1_8i	0.216
Zs1_7i	0.739
Zs1_6i	0.773
Zs1_5bi	0.658
Zs1_5ai	0.400
Zs1_4i	0.578
Zs1_3i	0.680
Zs1_2i	0.637
Zs1_1bi	0.661
Zs1_1ai	0.245

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	41	114.599	63	0	1.819
Saturated model	104	0	0		
Independence model	13	377.413	91	0	4.147

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.696	0.561	0.836	0.74	0.82
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.692	0.482	0.568
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	51.599	25.456	85.575
Saturated model	0	0	0
Independence model	286.413	230.213	350.17

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	1.398	0.629	0.31	1.044
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	4.603	3.493	2.807	4.27

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.1	0.07	0.129	0.005
Independence model	0.196	0.176	0.217	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	196.599	213.481		
Saturated model	208	250.824		
Independence model	403.413	408.766		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	2.398	2.079	2.812	2.603
Saturated model	2.537	2.537	2.537	3.059
Independence model	4.92	4.234	5.697	4.985

HOELTER

Model	HOELTER 0.05	HOELTER 0.01
Default model	60	66
Independence model	25	28

Execution time summary

Minimization:	0.04
Miscellaneous:	0.35
Bootstrap:	0
Total:	0.39

Model obszarowy 2: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu**Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)**

	S2ir
Zs2_8i	0.277
Zs2_7i	0.850
Zs2_6i	0.847
Zs2_5i	0.888
Zs2_4i	0.517
Zs2_3i	0.592
Zs2_2i	0.601

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs2_1i	0.437
--------	-------

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	24	44.878	20	0.001	2.244
Saturated model	44	0	0		
Independence model	8	291.948	36	0	8.11

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.846	0.723	0.909	0.825	0.903
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.556	0.47	0.502
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	24.878	9.191	48.284
Saturated model	0	0	0
Independence model	255.948	205.187	314.186

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	0.547	0.303	0.112	0.589
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	3.56	3.121	2.502	3.832

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.123	0.075	0.172	0.01
Independence model	0.294	0.264	0.326	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	92.878	98.796		
Saturated model	88	98.849		
Independence model	307.948	309.92		

ECVI

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	1.133	0.941	1.418	1.205
Saturated model	1.073	1.073	1.073	1.205
Independence model	3.755	3.136	4.466	3.78

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	58	69
Independence model	15	17

Execution time summary

Minimization:	0
Miscellaneous:	0.27
Bootstrap:	0
Total:	0.27

Model obszarowy 3: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	S3i
--	-----

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs3_11i	0.363
Zs3_10i	0.478
Zs3_8i	0.213
Zs3_7i	0.364
Zs3_6i	0.597
Zs3_5i	0.736
Zs3_4i	0.696
Zs3_3i	0.758
Zs3_2i	0.692
Zs3_1i	0.379

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	30	131.136	35	0	3.747
Saturated model	65	0	0		
Independence model	10	307.766	55	0	5.596

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.574	0.33	0.648	0.402	0.62
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.636	0.365	0.394
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	96.136	64.786	135.065
Saturated model	0	0	0
Independence model	252.766	201.401	311.645

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	1.599	1.172	0.79	1.647
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	3.753	3.083	2.456	3.801

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.183	0.15	0.217	0
Independence model	0.237	0.211	0.263	0

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	191.136	200.431		
Saturated model	130	150.141		
Independence model	327.766	330.864		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	2.331	1.949	2.806	2.444
Saturated model	1.585	1.585	1.585	1.831
Independence model	3.997	3.371	4.715	4.035

HOELTER

Model	HOELTER 0.05	HOELTER 0.01
Default model	32	36
Independence model	20	22

Execution time summary

Minimization:	0
Miscellaneous:	0.25
Bootstrap:	0

Total:	0.25
--------	------

Model obszarowy 4: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	S4i
Zs4_11i	0.192
Zs4_10i	0.139
Zs4_9i	0.538
Zs4_8i	0.433
Zs4_7i	0.607
Zs4_6i	0.864
Zs4_5i	0.839
Zs4_4i	0.749
Zs4_3i	0.758
Zs4_2i	0.183
Zs4_1i	0.449

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	33	69.335	44	0.009	1.576
Saturated model	77	0	0		
Independence model	11	315.58	66	0	4.782

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.78	0.67	0.907	0.848	0.898
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.667	0.52	0.599
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	25.335	6.574	52.019
Saturated model	0	0	0
Independence model	249.58	197.999	308.696

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	0.846	0.309	0.08	0.634

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Saturated model	0	0	0	0
Independence model	3.849	3.044	2.415	3.765

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.084	0.043	0.12	0.08
Independence model	0.215	0.191	0.239	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	135.335	146.649		
Saturated model	154	180.4		
Independence model	337.58	341.351		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	1.65	1.422	1.976	1.788
Saturated model	1.878	1.878	1.878	2.2
Independence model	4.117	3.488	4.838	4.163

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Default model	72	82
Independence model	23	25

Execution time summary

Minimization:	0.006
Miscellaneous:	0.288
Bootstrap:	0
Total:	0.294

Model obszarowy 5: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	S5i
Zs5_12i	0.296
Zs5_11i	0.307
Zs5_10i	-0.044
Zs5_9i	0.029
Zs5_8i	0.235
Zs5_7i	0.247
Zs5_6i	0.981
Zs5_5i	0.858
Zs5_4i	0.682
Zs5_3i	0.564
Zs5_2i	0.46
Zs5_1i	0.366

Model Fit Summary**CMIN**

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	36	138.191	54	0	2.559
Saturated model	90	0	0		
Independence model	12	368.51	78	0	4.724

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.625	0.458	0.732	0.581	0.71
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.692	0.433	0.492
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	84.191	53.274	122.788
Saturated model	0	0	0
Independence model	290.51	234.517	354.04

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	1.685	1.027	0.65	1.497
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	4.494	3.543	2.86	4.318

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.138	0.11	0.167	0
Independence model	0.213	0.191	0.235	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	210.191	223.756		
Saturated model	180	213.913		
Independence model	392.51	397.032		

ECVI

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	2.563	2.186	3.034	2.729
Saturated model	2.195	2.195	2.195	2.609
Independence model	4.787	4.104	5.561	4.842

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	43	49
Independence model	23	25

Model obszarowy 6: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	S6ir
Zs6_10i	0.139
Zs6_9i	0.391
Zs6_8i	0.26
Zs6_7i	0.488
Zs6_6i	0.363
Zs6_5i	0.845
Zs6_4i	0.916
Zs6_3i	0.648
Zs6_2i	0.324
Zs6_1i	0.422

Model Fit Summary**CMIN**

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	30	50.338	35	0.045	1.438
Saturated model	65	0	0		
Independence model	10	229.991	55	0	4.182

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.781	0.656	0.921	0.862	0.912
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.636	0.497	0.581
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	15.338	0.378	38.289
Saturated model	0	0	0
Independence model	174.991	131.904	225.638

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	0.614	0.187	0.005	0.467
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	2.805	2.134	1.609	2.752

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.073	0.011	0.116	0.198
Independence model	0.197	0.171	0.224	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	110.338	119.634		
Saturated model	130	150.141		
Independence model	249.991	253.09		

ECVI

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	1.346	1.163	1.625	1.459
Saturated model	1.585	1.585	1.585	1.831
Independence model	3.049	2.523	3.666	3.086

HOELTER

Model	HOELTER 0.05	HOELTER 0.01
Default model	82	94
Independence model	27	30

Execution time summary

Minimization:	0
Miscellaneous:	0.327
Bootstrap:	0
Total:	0.327

Model obszarowy 7: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	S7i
Zs7_10i	0.229
Zs7_9i	0.226
Zs7_8i	0.377

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs7_7i	0.327
Zs7_6i	0.843
Zs7_5i	0.892
Zs7_4i	0.728
Zs7_3i	0.429
Zs7_2i	0.354
Zs7_1i	0.415

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	30	58.305	35	0.008	1.666
Saturated model	65	0	0		
Independence model	10	235.301	55	0	4.278

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.752	0.611	0.884	0.797	0.871
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.636	0.479	0.554
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	23.305	6.132	48.358
Saturated model	0	0	0
Independence model	180.301	136.602	231.555

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	0.711	0.284	0.075	0.59
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	2.87	2.199	1.666	2.824

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.09	0.046	0.13	0.063
Independence model	0.2	0.174	0.227	0

AIC

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	118.305	127.6		
Saturated model	130	150.141		
Independence model	255.301	258.4		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	1.443	1.233	1.748	1.556
Saturated model	1.585	1.585	1.585	1.831
Independence model	3.113	2.581	3.738	3.151

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	71	81
Independence model	26	29

Execution time summary

Minimization:	0
Miscellaneous:	0.29
Bootstrap:	0
Total:	0.29

Model obszarowy 8: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	S8i
Zs8_11i	0.082
Zs8_10i	0.035
Zs8_9i	0.298
Zs8_8i	0.518
Zs8_7i	0.487
Zs8_6i	0.709
Zs8_5i	0.844
Zs8_4i	0.666
Zs8_3i	0.572
Zs8_2i	0.431
Zs8_1i	0.434

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	33	160.898	44	0	3.657
Saturated model	77	0	0		
Independence model	11	319.451	66	0	4.84

Baseline Comparisons

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.496	0.244	0.576	0.308	0.539
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.667	0.331	0.359
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	116.898	81.855	159.526
Saturated model	0	0	0
Independence model	253.451	201.492	312.944

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	1.962	1.426	0.998	1.945
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	3.896	3.091	2.457	3.816

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.18	0.151	0.21	0
Independence model	0.216	0.193	0.24	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	226.898	238.212		
Saturated model	154	180.4		
Independence model	341.451	345.222		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	2.767	2.34	3.287	2.905
Saturated model	1.878	1.878	1.878	2.2
Independence model	4.164	3.53	4.89	4.21

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	31	36
Independence model	23	25

Execution time summary

Minimization:	0
Miscellaneous:	0.26
Bootstrap:	0
Total:	0.26

Model obszarowy 9: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu**Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)**

	S9i
Zs9_11i	0.554
Zs9_10i	0.296
Zs9_9i	0.019
Zs9_8i	0.756
Zs9_7i	0.643
Zs9_5i	0.23
Zs9_4i	0.19
Zs9_3i	-0.027
Zs9_2i	0.273
Zs9_1i	0.322

Model Fit Summary**CMIN**

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	30	59.315	35	0.006	1.695
Saturated model	65	0	0		
Independence model	10	112.406	55	0	2.044

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.472	0.171	0.686	0.334	0.576
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.636	0.301	0.367
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	24.315	6.879	49.621
Saturated model	0	0	0
Independence model	57.406	30.906	91.678

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	0.723	0.297	0.084	0.605
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	1.371	0.7	0.377	1.118

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.092	0.049	0.131	0.053
Independence model	0.113	0.083	0.143	0.001

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	119.315	128.611		
Saturated model	130	150.141		
Independence model	132.406	135.505		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	1.455	1.242	1.764	1.568
Saturated model	1.585	1.585	1.585	1.831
Independence model	1.615	1.292	2.033	1.652

HOELTER

Model	HOELTER 0.05	HOELTER 0.01
Default model	69	80
Independence model	54	61

Execution time summary

Minimization:	0.01
Miscellaneous:	0.22
Bootstrap:	0
Total:	0.23

Model obszarowy 10: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu**Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)**

	S10i
Zs10_12i	0.209
Zs10_11i	0.469
Zs10_10i	0.461
Zs10_9i	0.432
Zs10_8i	0.332
Zs10_7i	0.676
Zs10_6i	0.622
Zs10_5i	0.889

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs10_4i	0.596
Zs10_3i	0.665
Zs10_2i	0.697
Zs10_1i	0.702

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	36	262.726	54	0	4.865
Saturated model	90	0	0		
Independence model	12	534.483	78	0	6.852

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.508	0.29	0.566	0.34	0.543
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.692	0.352	0.376
Saturated model	0	0	0

RAPORT KOŃCOWY*Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin*

Independence model	1	0	0
--------------------	---	---	---

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	208.726	161.933	263.053
Saturated model	0	0	0
Independence model	456.483	386.96	533.494

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	3.204	2.545	1.975	3.208
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	6.518	5.567	4.719	6.506

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.217	0.191	0.244	0
Independence model	0.267	0.246	0.289	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	334.726	348.291		
Saturated model	180	213.913		

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Independence model	558.483	563.005
--------------------	---------	---------

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	4.082	3.511	4.745	4.247
Saturated model	2.195	2.195	2.195	2.609
Independence model	6.811	5.963	7.75	6.866

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	23	26
Independence model	16	17

Execution time summary

Minimization:	0.009
Miscellaneous:	0.275
Bootstrap:	0
Total:	0.284

Model horyzontalny ZARZĄDZANIE FINANSAMI: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	Finanse
Zs21_7i	0.123
Zs21_6i	0.047
Zs21_5ei	0.217
Zs21_5di	0.596
Zs21_5ci	0.284
Zs21_5bi	0.132
Zs21_5ai	-0.006
Zs21_4i	0.11
Zs21_3i	0.502
Zs21_2i	0.625
Zs21_1i	0.443
Zs10_12i	0.232
Zs10_11i	0.338
Zs9_11i	0.397
Zs9_10i	0.314
Zs8_11i	0.153
Zs8_10i	0.178
Zs8_9i	0.321
Zs7_10i	0.022
Zs7_9i	0.223
Zs6_10i	0.173
Zs6_9i	0.241
Zs5_12i	0.339
Zs5_11i	0.125

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs5_10i	0.133
Zs4_12i	0.305
Zs4_11i	0.117
Zs4_10i	0.288
Zs3_11i	0.335
Zs3_10i	0.134
Zs1_11i	0.654
Zs1_10i	0.682

Model Fit Summary

The saturated model was not fitted to the data of at least one group. For this reason, only the 'function of log likelihood', AIC and BCC are reported. The likelihood ratio chi square statistic and other fit measures are not reported.

CMIN

Model	NPAR	CMIN
Default model	96	2268.347

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	2460.347	2589.653		

Execution time summary

Minimization:	0.226
Miscellaneous:	0.577
Bootstrap:	0
Total:	0.803

Model horyzontalny ZARZĄDZANIE KADRAMI: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	Kadry
Zs22_5i	0.143
Zs22_4i	0.407
Zs22_3i	0.632
Zs22_2i	0.308
Zs22_1i	0.144
Zs10_10i	0.326
Zs9_9i	0.059
Zs8_8i	0.267
Zs7_8i	0.527
Zs6_8i	0.265
Zs5_9i	0.24
Zs4_9i	0.265
Zs3_8i	0.583
Zs1_9i	0.424

Model Fit Summary

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	42	135.134	77	0	1.755
Saturated model	119	0	0		
Independence model	14	205.957	105	0	1.961

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.344	0.105	0.549	0.215	0.424
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.733	0.252	0.311
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	58.134	29.659	94.466
Saturated model	0	0	0

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Independence model	100.957	64.048	145.66
--------------------	---------	--------	--------

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	1.648	0.709	0.362	1.152
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	2.512	1.231	0.781	1.776

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.096	0.069	0.122	0.005
Independence model	0.108	0.086	0.13	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	219.134	237.94		
Saturated model	238	291.284		
Independence model	233.957	240.225		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	2.672	2.325	3.115	2.902
Saturated model	2.902	2.902	2.902	3.552

Independence model	2.853	2.403	3.398	2.93
--------------------	-------	-------	-------	------

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	60	67
Independence model	52	57

Execution time summary

Minimization:	0.016
Miscellaneous:	0.28
Bootstrap:	0
Total:	0.296

Model horyzontalny WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu**Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)**

	Partnerstwo
Zs10_9i	0.357
Zs10_8i	0.34
Zs9_8i	0.463
Zs9_7i	0.296
Zs8_7i	0.326
Zs7_7i	0.163

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs6_7i	0.445
Zs6_6i	0.146
Zs5_8i	0.462
Zs5_7i	0.613
Zs4_8i	0.462
Zs4_7i	0.655
Zs3_7i	0.21
Zs3_6i	0.575
Zs1_8i	0.218

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	45	125.536	90	0.008	1.395
Saturated model	135	0	0		
Independence model	15	241.912	120	0	2.016

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.481	0.308	0.766	0.611	0.709
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.75	0.361	0.531
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	35.536	9.969	69.14
Saturated model	0	0	0
Independence model	121.912	81.382	170.222

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	1.531	0.433	0.122	0.843
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	2.95	1.487	0.992	2.076

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.069	0.037	0.097	0.143
Independence model	0.111	0.091	0.132	0

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	215.536	237.354		
Saturated model	270	335.455		
Independence model	271.912	279.185		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	2.628	2.317	3.038	2.895
Saturated model	3.293	3.293	3.293	4.091
Independence model	3.316	2.822	3.905	3.405

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	74	82
Independence model	50	54

Execution time summary

Minimization:	0.031
Miscellaneous:	0.281
Bootstrap:	0
Total:	0.312

Model horyzontalny ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	Strategr
Zs10_4i	0.444
Zs10_3i	0.557
Zs10_2i	0.404
Zs10_1i	0.526
Zs9_4i	0.008
Zs9_3i	0.016
Zs9_2i	0.17
Zs9_1i	0.111
Zs8_4i	0.463
Zs8_3i	0.418
Zs8_2i	0.285
Zs8_1i	0.384
Zs7_3i	0.437
Zs7_2i	0.135
Zs7_1i	0.604
Zs6_2i	0.188
Zs6_1i	0.668
Zs5_3i	0.544
Zs5_2i	0.458
Zs5_1i	0.53
Zs4_4i	0.516

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs4_3i	0.341
Zs4_2i	0.575
Zs4_1i	0.533
Zs3_2i	0.618
Zs3_1i	0.699
Zs2_4i	0.601
Zs2_3i	0.588
Zs2_2i	0.704
Zs2_1i	0.603
Zs1_4i	0.496
Zs1_3i	0.706
Zs1_2i	0.476
Zs1_1bi	0.691
Zs1_1ai	0.365

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	105	1232.462	560	0	2.201
Saturated model	665	0	0		
Independence model	35	1853.951	630	0	2.943

Baseline Comparisons

Model	NFI	RFI	IFI	TLI	CFI
-------	-----	-----	-----	-----	-----

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

	Delta1	rho1	Delta2	rho2	
Default model	0.335	0.252	0.48	0.382	0.451
Saturated model	1		1		1
Independence model	0	0	0	0	0

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.889	0.298	0.401
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	672.462	574.763	777.881
Saturated model	0	0	0
Independence model	1223.951	1098.656	1356.841

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	15.03	8.201	7.009	9.486
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	22.609	14.926	13.398	16.547

RMSEA

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.121	0.112	0.13	0
Independence model	0.154	0.146	0.162	0

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	1442.462	1606.81		
Saturated model	1330	2370.87		
Independence model	1923.951	1978.734		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	17.591	16.4	18.877	19.595
Saturated model	16.22	16.22	16.22	28.913
Independence model	23.463	21.935	25.083	24.131

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	41	43
Independence model	31	32

Execution time summary

Minimization:	0.239
Miscellaneous:	0.58
Bootstrap:	0
Total:	0.819

Model horyzontalny ZARZĄDZANIE WIEDZĄ: Szczegółowe statystyki dopasowania modelu

Standardized Total Effects (Group number 1 - Default model)

	Wiedza
Zs10_7i	0.533
Zs10_6i	0.556
Zs10_5i	0.597
Zs9_5i	0.565
Zs8_6i	0.48
Zs8_5i	0.661
Zs7_6i	0.572
Zs7_5i	0.496
Zs7_4i	0.446
Zs6_5i	0.629
Zs6_4i	0.459
Zs6_3i	0.62
Zs5_6i	0.721
Zs5_5i	0.591
Zs5_4i	0.697
Zs4_6i	0.549

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Zs4_5i	0.624
Zs3_5i	0.478
Zs3_4i	0.369
Zs3_3i	0.599
Zs2_7i	0.587
Zs2_6i	0.503
Zs2_5i	0.684
Zs1_7i	0.562
Zs1_6i	0.516
Zs1_5bi	0.71
Zs1_5ai	0.227

Model Fit Summary

CMIN

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	81	1347.252	324	0	4.158
Saturated model	405	0	0		
Independence model	27	1985.917	378	0	5.254

Baseline Comparisons

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	0.322	0.209	0.384	0.258	0.364
Saturated model	1		1		1

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Independence model	0	0	0	0	0
--------------------	---	---	---	---	---

Parsimony-Adjusted Measures

Model	PRATIO	PNFI	PCFI
Default model	0.857	0.276	0.312
Saturated model	0	0	0
Independence model	1	0	0

NCP

Model	NCP	LO 90	HI 90
Default model	1023.252	913.722	1140.311
Saturated model	0	0	0
Independence model	1607.917	1472.156	1751.147

FMIN

Model	FMIN	F0	LO 90	HI 90
Default model	16.43	12.479	11.143	13.906
Saturated model	0	0	0	0
Independence model	24.218	19.609	17.953	21.355

RMSEA

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	0.196	0.185	0.207	0

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin

Independence model	0.228	0.218	0.238	0
--------------------	-------	-------	-------	---

AIC

Model	AIC	BCC	BIC	CAIC
Default model	1509.252	1593.252		
Saturated model	810	1230		
Independence model	2039.917	2067.917		

ECVI

Model	ECVI	LO 90	HI 90	MECVI
Default model	18.406	17.07	19.833	19.43
Saturated model	9.878	9.878	9.878	15
Independence model	24.877	23.221	26.624	25.218

HOELTER

Model	HOELTER	HOELTER
	0.05	0.01
Default model	23	24
Independence model	18	19

Execution time summary

Minimization:	0.081
Miscellaneous:	0.51

RAPORT KOŃCOWY

Badanie jakości życia mieszkańców gmin regionu łódzkiego w świetle sprawności instytucjonalnej gmin



Bootstrap:	0
Total:	0.591

7 SPIS ILUSTRACJI

RYCINA 1.2.1 MODEL LOGICZNY POMIARU SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ (JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH) W OBSZARACH ZWIĄZANYCH Z Kształtowaniem jakości życia mieszkańców gmin.....	18
RYCINA 1.2.2 HARMONOGRAM ZWROTU ANKIET WEDŁUG RUND BADANIA TERENOWEGO.....	21
RYCINA 1.2.3 WSKAŹNIK OBSZAROWY S3 PRZED ANALIZĄ (LEWA STRONA) I PO ANALIZIE (PRAWA STRONA)	23
RYCINA 1.2.4 WSKAŹNIK AKTYWNOŚCI S3A PRZED ANALIZĄ (LEWA STRONA) I PO ANALIZIE (PRAWA STRONA)	25
RYCINA 2.1.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE ATRAKCYJNOŚCI OSIEDLEŃCZEJ WEDŁUG TYPÓW GMIN	30
RYCINA 2.1.2 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNIE W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ (W%)	32
RYCINA 2.1.4 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNIE W ZAKRESIE GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ W %	33
RYCINA 2.1.5 INSTRUMENTY KSZTAŁTOWANIA ATRAKCYJNOŚCI OSIEDLEŃCZEJ GMINY W %	34
RYCINA 2.1.6 PRZYGOTOWANIE KADR DO ZARZĄDZANIA OBSZAREM GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ	36
RYCINA 2.1.7 WYDATKI NA GOSPODARKE PRZESTRZENNĄ I MIESZKANIOWĄ	37
RYCINA 2.1.8 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE ATRAKCYJNOŚCI OSIEDLEŃCZEJ WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	38
RYCINA 2.2.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE ATRAKCYJNOŚCI INWESTYCYJNEJ WEDŁUG TYPÓW GMIN	42
RYCINA 2.2.2 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNIE W ZAKRESIE AKTYWNOŚCI INWESTYCYJNEJ (W%)	43
RYCINA 2.2.3 INSTRUMENTY WSPIERANIA AKTYWNOŚCI INWESTYCYJNEJ	44
RYCINA 2.2.4 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE ATRAKCYJNOŚCI INWESTYCYJNEJ WEDŁUG TYPÓW GMIN	46
RYCINA 2.3.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE EDUKACJI WEDŁUG TYPÓW GMIN	50
RYCINA 2.3.2 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNIE W ZAKRESIE EDUKACJI W %	53
RYCINA 2.3.3 UDZIAŁ NAUCZYCIELI WEDŁUG KATEGORII AWANSU ZAWODOWEGO W SZKOŁACH PODSTAWOWYCH W PODZIALE NA TYPY GMIN W % (N=79) ..	60

RYCINA 2.3.4 UDZIAŁ NAUCZYCIELI WEDŁUG KATEGORII AWANSU ZAWODOWEGO W SZKOŁACH GIMNAZJALNYCH W PODZIALE NA TYPY GMIN W % (N=73)....	61
RYCINA 2.3.5 STOSUNEK WYDATKÓW NA EDUKACJĘ DO INNYCH KATEGORII WYDATKÓW WEDŁUG TYPÓW GMIN W LATACH 2011-2014 W % (N=81).....	62
RYCINA 2.3.6 ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH WEDŁUG TYPÓW GMIN (N=82)	63
RYCINA 2.3.7 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE EDUKACJI WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	65
RYCINA 2.4.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE KULTURY WEDŁUG TYPÓW GMIN	70
RYCINA 2.4.2 UJĘCIE ZAGADNIEŃ KULTURY W GMINNYCH STRATEGIACH	71
RYCINA 2.4.3 KONSULTOWANIE OFERTY KULTURALNEJ PRZYGOTOWYWANEJ PRZEZ GMINY.....	72
RYCINA 2.4.4 WSPÓŁPRACA GMIN PRZY REALIZACJI INICJATYW KULTURALNYCH	73
RYCINA 2.4.5 PRZYGOTOWANIE KADR DO ZARZĄDZANIA OBSZAREM KULTURY	74
RYCINA 2.4.6 WYDATKI NA KULTURĘ JAKO % WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W LATACH 2011-2014.....	75
RYCINA 2.4.7 DOFINANSOWANIE ZEWNĘTRZNE POZYSKANE NA DZIAŁANIA W ZAKRESIE KULTURY W LATACH 2011-2014 NA MIESZKAŃCA	76
RYCINA 2.4.8 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE KULTURY WEDŁUG TYPÓW GMIN	77
RYCINA 2.5.1 WARTOŚCI SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE SPORTU I REKREACJI WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	82
RYCINA 2.5.2 UJĘCIE ZAGADNIEŃ SPORTU I REKREACJI W GMINNYCH STRATEGIACH W %	83
RYCINA 2.5.3 KONSULTOWANIE OFERTY SPORTOWO-REKREACYJNEJ PRZYGOTOWYWANEJ PRZEZ GMINY W %	85
RYCINA 2.5.4 WSPÓŁPRACA GMIN PRZY REALIZACJI INICJATYW SPORTOWO-REKREACYJNYCH W %	85
RYCINA 2.5.5 PRZYGOTOWANIE KADR DO ZARZĄDZANIA OBSZAREM SPORTU I REKREACJI W %	86
RYCINA 2.5.6 WYDATKI NA KULTURĘ FIZYCZNĄ JAKO % WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W LATACH 2011-2014.....	87
RYCINA 2.5.7 DOFINANSOWANIE ZEWNĘTRZNE POZYSKANE NA DZIAŁANIA W ZAKRESIE SPORTU I REKREACJI W LATACH 2011-2014 NA MIESZKAŃCA	88
RYCINA 2.5.8 WARTOŚCI WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE SPORTU I REKREACJI WEDŁUG TYPÓW GMIN	90
RYCINA 2.6.1 WARTOŚCI SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE PODSTAWOWEJ OPIEKI ZDROWOTNEJ I OCHRONY ZDROWIA WEDŁUG TYPÓW GMIN	94
RYCINA 2.6.2 UJĘCIE ZAGADNIEŃ OCHRONY ZDROWIA I OPIEKI ZDROWOTNEJ W GMINNYCH STRATEGIACH W %.....	95
RYCINA 2.6.3 FUNKCJONUJĄCE W GMINACH PROGRAMY W ZAKRESIE OPIEKI I PROFILAKTYKI ZDROWOTNEJ.....	97

RYCINA 2.6.4 UDZIAŁ PROGRAMÓW W ZAKRESIE OPIEKI I PROFILAKTYKI ZDROWOTNEJ, KTÓRE PODLEGAŁY KONSULTACJOM SPOŁECZNYM W %	98
RYCINA 2.6.5 WSPÓŁPRACA GMIN PRZY REALIZACJI ZADAŃ W ZAKRESIE OPIEKI ZDROWOTNEJ %.....	99
RYCINA 2.6.6 PRZYGOTOWANIE KADR DO ZARZĄDZANIA OBSZAREM OCHRONY ZDROWIA %.....	100
RYCINA 2.6.7 WYDATKI NA OCHRONĘ ZDROWIA JAKO % WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W LATACH 2011-2014.....	101
RYCINA 2.6.8 WARTOŚCI WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE OPIEKI ZDROWOTNEJ WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	102
RYCINA 2.7.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	106
RYCINA 2.7.2 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA	108
RYCINA 2.7.3 INSTRUMENTY WYKORZYSTYWANE PRZEZ GMINY W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA.....	109
RYCINA 2.7.4 LICZBA INSTRUMENTÓW OCHRONY ŚRODOWISKA WYKORZYSTYWANYCH PRZEZ GMINY	110
RYCINA 2.7.5 WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA.....	112
RYCINA 2.7.6 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA WEDŁUG TYPÓW GMIN	113
RYCINA 2.8.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO WEDŁUG TYPÓW GMIN	117
RYCINA 2.8.2 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO.....	118
RYCINA 2.8.3 INSTRUMENTY WYKORZYSTYWANE W POPRAWIE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO.....	119
RYCINA 2.8.4 WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO GMIN W POPRAWIE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO	120
RYCINA 2.8.5 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	122
RYCINA 2.9.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU I MARGINALIZACJI RÓŻNYCH GRUP SPOŁECZNYCH WEDŁUG TYPÓW GMIN	125
RYCINA 2.9.2 ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU I MARGINALIZACJI RÓŻNYCH GRUP SPOŁECZNYCH W % (N=75)	128
RYCINA 2.9.3 OBSZARY TEMATYCZNE ZAWARTE W PROGRAMIE WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W % (N=64)	133
RYCINA 2.9.4 STOSUNEK WYDATKÓW NA POMOC SPOŁECZNĄ DO INNYCH KATEGORII WYDATKÓW W GMINACH W LATACH 2011-2014 W % (N=74)	135
RYCINA 2.9.5 ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁAŃ W OBSZARZE PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU W %(N=78).....	136

RYCINA 2.9.6 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE PRZECIWDZIAŁANIA MARGINALIZACJI I WYKLUCZENIU RÓŻNYCH GRUP SPOŁECZNYCH WEDŁUG TYPÓW GMIN	138
RYCINA 2.10.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE TRANSPORTU I KOMUNIKACJI PUBLICZNEJ.....	143
RYCINA 2.10.2 ZARZĄDZANIE WIEDZĄ W OBSZARZE TRANSPORTU.....	146
RYCINA 2.10.3 WARTOŚĆ WSKAŹNIKA AKTYWNOŚCI W OBSZARZE WEDŁUG TYPÓW GMIN	148
RYCINA 3.1.1 WARTOŚCI SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ GMIN W OBSZARZE ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO.....	152
RYCINA 3.1.2 UJĘCIE ZAGADNIEŃ DOTYCZĄCYCH POSZCZEGÓLNYCH OBSZARÓW TEMATYCZNYCH W GMINNYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH	153
RYCINA 3.2.1 WARTOŚCI SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ GMIN W OBSZARZE ZARZĄDZANIA WIEDZĄ.....	155
RYCINA 3.3.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE WSPÓŁPRACY I PARTNERSTWA WEDŁUG TYPÓW GMIN	159
RYCINA 3.4.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE ZARZĄDZANIA KADRAMI WEDŁUG TYPÓW GMIN.....	163
RYCINA 3.4.2 PROCESY REKRUTACJI, OCENA PRACOWNICZA I PROJEKTOWANIE ŚCIEŻEK KARIERY W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO	165
RYCINA 3.4.3 PROCESY WYNAGRADZANIA I MOTYWACJI PRACOWNIKÓW W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO.....	167
RYCINA 3.5.1 WARTOŚĆ SYNTETYCZNEGO WSKAŹNIKA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ W OBSZARZE ZARZĄDZANIA FINANSAMI WEDŁUG TYPÓW GMIN...	171
RYCINA 3.5.2 OPRACOWYWANIE I WYKORZYSTYWANIE WIELOLETNIEGO PLANU INWESTYCYJNEGO PRZEZ GMINY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO	172
RYCINA 3.5.3 OPRACOWYWANIE I WYKORZYSTYWANIE BUDŻETU W UKŁADZIE ZADANIOWYM PRZEZ GMINY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO	173
RYCINA 3.5.4 STOSOWANIE PROCEDUR I NARZĘDZI OPERACYJNYCH W ZARZĄDZANIU FINANSAMI JST W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM.....	174
RYCINA 3.5.1 WARTOŚĆ META-WSKAŹNIKA SYNTETYCZNEGO DLA WSZYSTKICH OBSZARÓW TEMATYCZNYCH DZIAŁALNOŚCI GMIN.....	178
RYCINA 3.5.2 ZESTAWIENIE WYNIKÓW W PRZEKROJU OBSZARÓW DZIAŁALNOŚCI GMIN W PODZIALE NA TYPY GMIN	184
TABELA 1.1 STRUKTURA WYNIKÓW BADANIA TERENOWEGO NA TLE GMIN WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO W PODZIALE NA TYP GMINY ORAZ LICZEBNOŚĆ MIESZKAŃCÓW.....	21
TABELA 4.1 RANKING SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ GMIN UCZESTNICZĄCYCH W BADANIU.....	180

TABELA 4.2 REKOMENDACJE W PODZIALE NA OBSZARY TEMATYCZNE ANALIZY 185