

PROGRAM WDROŻENIA  
USPRAWNIENÍ ZARZĄDCZYCH W JST



# Sprawny Samorząd

**SYSTEM ANALIZ  
SAMORZĄDOWYCH**

Poradnik użytkownika



# SYSTEM ANALIZ SAMORZĄDOWYCH PORADNIK UŻYTKOWNIKA

Warszawa, 2012r.

## System Analiz Samorządowych. Poradnik użytkownika

Poradnik pod redakcją Marka Wójcika, przygotowany przez zespół w składzie:

Andrzej Porawski, Tomasz Potkański - *autorzy rozdziałów I – IV*

oraz - *współautorzy rozdziałów V-VIII:*

Sylwia Kluczyńska, Paweł Krawczyk, Aneta Kręć, Rafał Rudka, Agnieszka Stencel, Włodzimierz Woźniak, Ewa Ziółkowska

W rozdziale V i VI wykorzystane zostały materiały i dane pochodzące z Raportów SAS za lata 2005-2009 wykonanych dla Związku Miast Polskich przez Ekspertów SAS: Ewę Bartosik, Franciszka Zycha, Stanisława Łodwiga, Krzysztofa Choromańskiego, Zbigniewa Michniowskiego, Piotra Błędowskiego, Mariusza Tabora, Grażynę Prawelską-Skrzypek i Michała Gucia

Publikacja wydana w ramach projektu: „Sprawny samorząd” – program wdrożenia usprawnień zarządczych w samorządach” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Wydawcy i Sponsora projektu.

**ISBN: 978-83-62251-05-6**

### Wydawca:

Związek Powiatów Polskich  
Plac Defilad 1  
00-901 Warszawa  
biuro@powiatypolskie.pl  
www.zpp.pl

**Nakład (z dodrukiem):** 700 egz.

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.

**Rozdział I ..... str. 5**  
**System Analiz Samorządowych jako narzędzie wspierające zintegrowane zarządzanie strategiczne jednostką samorządu terytorialnego**

I.1. Czym jest System Analiz Samorządowych? ..... str. 5  
I.2. Cele systemu SAS jako narzędzia wspomagającego zarządzanie strategiczne w samorządach terytorialnych ..... str. 5  
I.3. Charakterystyka sektorów usług i dziedzin przekrojowych monitorowanych w SAS ..... str. 6  
I.4. Monitorowanie uwarunkowań rozwojowych jednostek samorządu lokalnego..... str. 7  
I.5. Skąd pochodzą dane do prezentacji wskaźników dostępnych w SAS? ..... str. 7

**Rozdział II ..... str. 9**  
**Systemy benchmarkingu usług i monitoringu rozwoju - doświadczenia międzynarodowe i polskie**

**Rozdział III ..... str. 19**  
**Możliwości korzystania z Systemu Analiz Samorządowych dla wspomaganie zarządzania**

**Rozdział IV ..... str. 24**  
**Jak korzystać z Systemu Analiz Samorządowych?**

**Rozdział V ..... str. 41**  
**Charakterystyka sektorów usług i dziedzin przekrojowych badanych w Systemie Analiz Samorządowych**

V.1 Oświata ..... str. 41  
V.2 Pomoc społeczna ..... str. 47  
V.3 Kultura ..... str. 53  
V.4 Gospodarka komunalna..... str. 60  
V.5 Komunalna gospodarka mieszkaniowa..... str. 68  
V.6 Transport ..... str. 75  
V.7 Efektywność energetyczna w gospodarce miejskiej (gospodarce gmin) ..... str. 94  
V.8 Finanse ..... str. 102  
V.9. Demografia ..... str. 111  
V.10 Wskaźniki zrównoważonego rozwoju ..... str. 118  
V.11 Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi ..... str. 124

**Rozdział VI ..... str. 131**  
**Słownik terminów wykorzystywanych do badań Systemu Analiz Samorządowych**

VI.1 Oświata ..... str. 131

VI.2 Pomoc społeczna.....	str. 134
VI.3 Gospodarka komunalna .....	str. 134
VI.4 Komunalna gospodarka mieszkaniowa .....	str. 136
VI.5 Transport .....	str. 137
VI.6 Efektywność energetyczna w gospodarce gminnej.....	str. 138

<b>Rozdział VII.....</b>	<b>str. 139</b>
<b>Grupy porównawcze jednostek samorządu – opis metody i skład grup</b>	

<b>Rozdział VIII.....</b>	<b>str. 142</b>
<b>Otwarta architektura informatyczna Systemu Analiz Samorządowych</b>	

<b>Spis rysunków .....</b>	<b>str. 144</b>
----------------------------	-----------------

<b>Spis tabel.....</b>	<b>str. 148</b>
------------------------	-----------------

## Rozdział I – Andrzej Porawski

### System Analiz Samorządowych jako narzędzie wspierające zintegrowane zarządzanie strategiczne jednostką samorządu terytorialnego

#### I.1. Czym jest System Analiz Samorządowych?

System Analiz Samorządowych (SAS) to portal internetowy prowadzony pod adresem [www.sas24.org](http://www.sas24.org) przez Związek Miast Polskich, we współpracy ze Związkiem Powiatów Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich RP.

Główna część portalu zawiera wskaźniki dotyczące nakładów na usługi realizowane przez samorządy terytorialne, a także uwarunkowań rozwoju gmin i powiatów w Polsce. Użytkownicy portalu znajdą tam również opracowania eksperckie podsumowujące sytuację w poszczególnych dziedzinach aktywności samorządów, ankiety służące do badania opinii odbiorców usług administracyjnych, społecznych i technicznych oraz ankiety służące przekrojowemu badaniu opinii mieszkańców na temat warunków życia i jakości usług w danej jednostce samorządu terytorialnego.

System zawiera także informacje na temat prac Grup Wymiany Doświadczeń (GWD) w zarządzaniu usługami. GWD korzystają bowiem z danych SAS jako jednego z elementów metodologii monitorowania procesu realizowania zadań i kompetencji samorządów.

Kolejnym elementem SAS jest Baza Dobrych Praktyk zarządzania usługami i rozwojem instytucjonalnym w samorządach – prowadzona wspólnie przez Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich.

#### I.2. Cele systemu SAS jako narzędzia wspomagającego zarządzanie strategiczne w samorządach terytorialnych

Warunki, w jakich współcześnie działają jednostki samorządu terytorialnego, wymagają od nich stosowania zasad zintegrowanego zarządzania strategicznego. Zasad ukierunkowanych na osiągnięcie celów rozwojowych, zdefiniowanych w dokumentach strategicznych, kształtujących rozwój społeczno – gospodarczy wspólnot samorządowych. Proces ten powinien opierać się o skoordynowane stosowanie niezbędnych narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań, wsparte stałym monitoringiem i okresową ewaluacją.

Podejście to wymaga szerokiej dostępności danych pozwalających na diagnozę obecnego stanu oraz umiejętności ich analizowania w ujęciu porównawczym. Ważne

jest również praktyczne wykorzystanie wniosków w procesie aktualizacji strategii i sektorowych planów operacyjnych oraz w procesie bieżącego zarządzania. Pomocne w tym zakresie mogą być systemy benchmarkingu usług (porównywania).

Przykładem takiego systemu jest właśnie SAS, budowany od 2000 roku przez Związek Miast Polskich, a następnie, od 2008 roku wspólnie ze Związkiem Powiatów Polskich i Związkiem Gmin Wiejskich RP.

Bezpośrednim celem SAS jest dostarczenie decydom samorządowym (przedstawicielom różnych poziomów zarządzania w jednostce samorządu) syntetycznej informacji o:

- podstawowych parametrach dostarczanych usług (nakładach, kosztach i wynikach) – w ujęciu porównawczym,
- stanie rozwoju jednostki samorządu, z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców oraz innych uwarunkowań, np. finansowych, demograficznych.

### **1.3. Charakterystyka sektorów usług i dziedzin przekrojowych monitorowanych w SAS**

Usługi techniczne są narzędziem realizacji polityki z zakresu gospodarki komunalnej. W ramach SAS monitorowane są następujące sektory usług:

1. gospodarka wodno-ściekowa,
2. zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych,
3. komunalna gospodarka mieszkaniowa,
4. lokalny transport zbiorowy oraz drogi (ulice) i organizacja ruchu drogowego,
6. gospodarka nieruchomościami, w tym lokalami innymi niż mieszkaniowe,
7. targowiska miejskie i hale targowe,
8. zieleń miejska i cmentarze komunalne.

Pięć pierwszych spośród wymienionych sektorów jest monitorowanych w ramach SAS dla miast, które samodzielnie dostarczają dane do systemu. Od 2009 roku drogownictwo stało się przedmiotem monitoringu w odniesieniu do powiatów. Ponadto ze względu na wzrost znaczenia tego zagadnienia podjęto decyzję, aby w SAS znalazł się także monitoring efektywności energetycznej w gospodarce miejskiej.

Z zakresu lokalnej polityki społecznej monitorowane są następujące usługi:

1. oświata,
2. kultura,
3. pomoc społeczna i polityka prorodzinna,
4. ochrona zdrowia,
5. sport i rekreacja.

Ponadto w ramach polityki społecznej mieszczą się zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, jednak monitoring tego sektora jest nadal utrudniony ze względu na brak dostępu do danych, stąd nie podjęto się go dotąd w sposób systematyczny.

Po wejściu w życie ustawy o działalności pożytku publicznego ważną część polityki społecznej stanowi współpraca z organizacjami obywatelskimi. Monitoring tej współpracy w SAS obejmuje dane począwszy od 2006 roku. Dotyczą one zarówno poziomu gminnego, powiatowego, jak i wyjątkowo dla SAS, poziomu wojewódzkiego.

### **1.4. Monitorowanie uwarunkowań rozwojowych jednostek samorządu lokalnego**

Demografia i finanse samorządowe

Obie te dziedziny przekrojowe mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju gmin i powiatów. W SAS znajdują się dane dotyczące procesów demograficznych począwszy od 1999 roku. Dane dotyczące finansów samorządowych obejmują lata od 2004 roku, to jest od wejścia w życie obecnej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju

W ramach SAS prezentowane są zbiory wskaźników w oparciu o zasoby GUS, co pozwala na analizę najbardziej istotnych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego, a w konsekwencji na ocenę stopnia zrównoważenia rozwoju w tych trzech dziedzinach (dotyczy to poziomu gmin). Ta część bazy jest obecnie przedmiotem modernizacji, w wyniku której będzie niebawem prezentowany zestaw wskaźników zintegrowanych.

### **1.5. Skąd pochodzą dane do prezentacji wskaźników dostępnych w SAS?**

Dane wykorzystywane w SAS dla dziedzin przekrojowych – takich jak demografia, finanse samorządów terytorialnych, współpraca z organizacjami obywatelskimi, zrównoważony rozwój, a także usług oświatowych, pochodzą ze źródeł statystyki

publicznej (Bank Danych Lokalnych Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów, System Informacji Oświatowej Ministerstwa Edukacji Narodowej). Natomiast dane dotyczące pozostałych usług generowane są bezpośrednio z jednostek samorządowych, które samodzielnie je zamieszczają w SAS.

Są to głównie miasta, ale jak wspomniano, od 2009 roku w ramach współuczestniczenia Związku Powiatów Polskich, zainteresowane powiaty udostępniają dane dotyczące dróg i transportu. Szerszą informację na ten temat zaprezentowano w rozdziale V.

## Rozdział II – Tomasz Potkański

### Systemy benchmarkingu usług i monitoringu rozwoju - doświadczenia międzynarodowe i polskie

Prezentując SAS potencjalnym jego użytkownikom, należy pokazać, jak to narzędzie mieści się w całej bardzo zróżnicowanej „rodzinie” podobnych inicjatyw w krajach zachodnich. Ponieważ takie narzędzia nie powstają w próżni, wymaga to krótkiego rysu historycznego ewolucji podejścia do zarządzania w administracji publicznej na świecie. Polska nie jest pod tym względem samotną wyspą. Choć w krajowych dokumentach czy politykach rządowych nie jest łatwo znaleźć jednoznaczne odniesienia do tego ogólnościowego procesu, to jednak zdecydowanie jesteśmy pod jego wpływem, a SAS jest owocem tego procesu.

W największym uogólnieniu, możemy mówić o trzech, kolejno pojawiających się na świecie i zyskujących uznanie, modelach zarządzania w administracji publicznej:

1. Tradycyjna administracja publiczna (od 1890 – do lat 1970/80)
2. Model New Public Management (od ok. 1980 – do 2000/2005)
3. Public Governance (od 2000/2005 – do dzisiaj)

**Model tradycyjnej administracji publicznej** ukształtował się w drugiej połowie XIX wieku, równolegle w Europie Zachodniej (szczególnie w Niemczech) i w USA, jako reakcja na niedostosowanie wcześniejszych form organizacji administracji do potrzeb, jakie tworzyła era szybkiego rozwoju państw narodowych i gospodarki kapitalistycznej. Często, mówiąc o cechach tego systemu, odwołujemy się obrazowo do modelu „idealnej biurokracji” Maxa Webera z roku 1922. Modelem ideowym, a nie realnie istniejącego. Najważniejsze cechy odnosiły się do budowy silnych instytucji, opartych na pracy profesjonalnych pracowników, zatrudnianych wyłącznie na podstawie ich merytorycznych kwalifikacji. Osoby te pracują wyłącznie dla państwa, są zatrudnione na długoterminowych umowach (praktycznie dożywotnich) i pracują za pensję, która starcza na godziwe utrzymanie. Ta stabilność zatrudnienia tworzy jedną z podstaw lojalności pracowników, którzy muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje i dbać o ich stałe podnoszenie. Podejmują decyzje wyłącznie na podstawie przepisów prawa i w granicach swoich kompetencji. Instytucje publiczne, aby zapewnić im efektywność są silnie zhierarchizowane, ale jednocześnie stabilne i zapewniają ciągłość wykonywania władzy w państwie demokratycznym, niezależnie od zmian na poziomie politycznym. Zdecydowana większość tych cech nadal zachowuje swoją atrakcyjność i tworzy do dziś podstawy funkcjonowania nowoczesnej służby cywilnej. Administracja publiczna tamtych czasów miała za zadanie stworzyć skuteczne i stabilne ramy rozwoju społeczno-gospodarczego na przełomie XIX i XX

wieku, wspierając rozwój liberalnego kapitalizmu i zadanie to spełniła. Krytycy tego modelu wskazują, że w efekcie prowadzi on do budowy dużych, zbiurokratyzowanych i ociążałych struktur administracyjnych, które kierują się głównie kryterium legalizmu i ewentualnie skuteczności, a niekoniecznie efektywności.

Choć to podejście dobrze sprawdziło się w czasie wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku, a także w czasie i po obu wojnach światowych, to jednak przestało być wystarczające w latach 70. XX wieku, kiedy kolejny kryzys gospodarczy wskazał na znaczenie efektywności działania gospodarki i społeczeństwa. Administracja publiczna i sposób zarządzania nią musiały się dostosować do tych zmian, podążając za liberalnym podejściem w gospodarce i polityce (okres rządów Ronalda Reagana i Margaret Thatcher). Lata 80. i 90. to supremacja pro-rynkowego podejścia do zarządzania w administracji publicznej. Myślenie to wraz z zasadami liberalnej gospodarki dotarło praktycznie do wszystkich zakątków świata, choć wyraźne i trwałe zmiany przyniosło tylko w Europie, Ameryce Północnej, Australii i Nowej Zelandii oraz niektórych krajach Azji Południowo-Wschodniej.

Zgodnie z tym dominującym wówczas podejściem w ekonomii stwierdzono, że potrzebne jest ograniczenie administracji publicznej i ukierunkowanie jej działania na dostarczanie klientom administracji dobrej jakości usług w ramach akceptowalnych kosztów. To wymagało na nowo przemyślenia i sformułowania celu działania każdej instytucji publicznej – stąd dziś mamy w naszej administracji strategię, z wizją i misją, plany operacyjne, wieloletnie, roczne i zadaniowe budżety inwestycyjne oraz wiele innych nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Zasady naczelnego tego podejścia, zwanego od 1980 roku **Nowym Zarządzaniem Publicznym**, a od pewnego czasu *menadżeryzmem w sektorze publicznym*, można opisać jako:

- wdrożenie zasad profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym z wykorzystaniem metod i technik z sektora prywatnego,
- nacisk na wyznaczanie jasnych celów, ustalanie wskaźników ich wykonania oraz standardy usług,
- nacisk na kontrolowanie wyników działań – czy cele zostały osiągnięte?
- specjalizacja działania instytucji administracji publicznej – polegająca na wyodrębnianiu z dużych instytucji wyspecjalizowanych mniejszych, zarządzanych przez managerów wybranych w konkursie,
- wprowadzanie elementów konkurencji do działalności sektora publicznego lub wręcz prywatyzacja niektórych usług,
- zwiększenie dyscypliny w wykorzystaniu środków budżetowych i czasu pracy (ściśły pomiar i raportowanie w kontekście osiągania celów, ewaluacja zrealizowanych działań pod kątem osiągania celów i efektywności finansowej).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Christopher Hood, *Public Management for all seasons*, 1991r.

Owoce właśnie tego podejścia są **systemy benchmarkingu usług publicznych – takie jak polski System Analiz Samorządowych**.

Dokonywanie samooceny lub zewnętrznej oceny wobec jednostki, ewaluacji jej działalności wymagała posiadania zestawów danych pozwalających na poprawne metodologicznie porównywanie wyników. Temu właśnie służą profesjonalne systemy benchmarkingu usług i rozwoju jednostek samorządu – na wzór podobnych systemów, czy narzędzi z sektora prywatnego.

Świadomość istnienia tych ogólnoświatowych trendów rozwija się w administracji polskiej z pewnym opóźnieniem w stosunku do Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Kiedy w Polsce rozpoczynaliśmy wreszcie praktyczne wdrażanie metod New Public Management (NPM) do praktyki zarządzania (późne lata 90.), na zachodzie dojrzała już nowa faza tego reformatorskiego nurtu, zwana ogólnie **Public Governance**<sup>2</sup>.

To nowe podejście za punkt wyjścia przyjmowało krytykę ograniczeń dotychczasowego paradygmatu New Public Management. Tę ostatnią krytykowano za jednostronność i jednowymiarowość. Wymiar ekonomiczny wymieniano jako dominujący. **Public Governance** werbalnie odrzuca perspektywę technokratyzmu NPM i podkreśla konieczność poszukiwania rozwiązań uwzględniających perspektywę społeczeństwa obywatelskiego i społecznych potrzeb interesariuszy (już nie tylko klientów/odbiorców usług, ale szerzej!). Pomimo krytyki, nie mieliśmy do czynienia z odrzuceniem dotychczasowego podejścia, ale z jego twórczą kontynuacją. Choć znaczenie ścisłego pomiaru kosztów nie jest już dominującym zagadnieniem, to jednak jest nadal istotne. Na czoło wysunął się element komunikacji z obywatelami, zwanymi tutaj interesariuszami, dla zapewnienia im możliwości udziału w rządzeniu na poziomie lokalnym i centralnym. Jak to zwykle bywa w historii rozwoju administracji publicznej (lub zarządzania publicznego), niedostatki i słabości poprzedniego podejścia dają początek nowemu.

Nie odrzuca się dotychczasowych osiągnięć, a jedynie dodaje nowe narzędzia, aby radzić sobie ze zidentyfikowaną słabością. Ta systemowa słabość NPM to brak nacisku na partycypację obywateli, którzy zostali w tym podejściu sprowadzeni do roli klientów usług dostarczanych przez administrację.

<sup>2</sup> Nie ma jednego dobrego tłumaczenia terminu *public governance* na język polski, podobnie jak jest wiele terminów w języku angielskim (*responsive governance*, *network governance*, *multilevel governance*, *new public service*, *new public governance*, nawet *good governance*, itp.). Z kolei w Niemczech zwykle określa się to podejście jako *Neo-Weberian model of public administration* i nazwa ta zyskuje coraz szersze uznanie w Europie. W warunkach polskich proponuje się m.in. termin zarządzanie responsywne, spopularyzowane w 9 rozdziale raportu POLSKA 2030 (KPRM), ale najbardziej przyjęło się w tej sytuacji używanie angielskiego terminu *public governance* jako nazwy własnej.

W warunkach polskich, rozwiązania prawne przyjmowane przez parlament od pierwszych lat XXI wieku uwzględniają to partycypacyjne podejście do komunikacji z obywatelami. Choć trzeba przyznać, że często dzieje się to w wyniku konieczności dostosowania się do wymogów Unii Europejskiej, a nie jako wyraz głęboko uświadomionej potrzeby. Niemniej warto tu wspomnieć o wymogu konsultowania decyzji środowiskowych i inwestycyjnych (w tym wypadku pod rygorem niekwalifikowalności środków europejskich i konieczności ich zwrotu) oraz konsultowania dokumentów strategicznych na poziomie rządowym, regionalnym i lokalnym. Nawet przyjęcie kluczowych dla działania sfery publicznej ustaw: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003r.), gdzie wprowadzono obowiązek przygotowywania i konsultowania programów współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, a wcześniej o dostępie do informacji publicznej (2001r.), nie wszędzie w kraju i nie od razu wywołało należyłą refleksję. Niemniej wraz z przyjęciem tych aktów prawnych, sposób dochodzenia do decyzji w sprawach publicznych w Polsce zmienił się zasadniczo i to już na stałe.

Należy podkreślić, że choć System Analiz Samorządowych powstał jako narzędzie podejścia New Public Management (NPM), a więc chronologicznie poprzedniej metody, to bardzo dobrze wpisuje się w podejście Public Governance. Autorzy tej metody nigdy nie kwestionowali wymiaru menadżerskiego w NPM (nacisku na mierzenie kosztów i wyników), a jedynie uzupełnili go o wymiar partycypacji obywatelskiej, którego funkcjonowanie SAS wspiera. Jest tak dlatego, ponieważ system prezentacji dostępny na stronach SAS umożliwia poprawne metodologicznie porównania kosztów i wyników w obrębie różnych grup porównawczych. Dostarcza osobom zarządzającym rzetelnej informacji, która może być dalej komunikowana do mieszkańców. Mieszkańcy mogą się z nią samodzielnie zapoznać przez internet. Wszystkie dane, które się w nim znajdują, są z założenia informacją publiczną. Dopiero poprawnie metodologicznie przygotowane dane mogą być przedmiotem merytorycznej dyskusji. Jest także istotne, aby pamiętać, że nie powinno się wyciągać wniosków na podstawie pojedynczych wartości wskaźnika. Należy obserwować zestawy powiązanych merytorycznie wskaźników i co najmniej kilkuletnie trendy ich zmian.

Do pełnego i świadomego wykorzystywania bazy benchmarkingowej potrzebne jest dobre przygotowanie analityczne i zawodowe osób, które z niej korzystają, stąd podkreślać należy potrzebę stałego podnoszenia kwalifikacji własnych pracowników. Ten postulat ciągłego kształcenia uczestników spełnia zaledwie kilka systemów spośród funkcjonujących w najbogatszych krajach świata.

### Typologia systemów benchmarkingu usług

Systemy benchmarkingu usług w krajach rozwiniętych są bardzo liczne i znacząco różnią się między sobą, zarówno na poziomie uwarunkowań wyjściowych, jak i efektów końcowych.

Czynnikami wyjściowymi zróżnicowania są m.in.:

- determinacja rządu do wyegzekwowania poprawy jakości usług – wpisana do programu politycznego;
- bardzo bliska temu czynnikowi ogólna kultura organizacyjna w administracji danego kraju, która albo sprzyja, albo wręcz przeszkadza takim inicjatywom, co m.in. jest powiązane ze skalą polityczycacji zarządzania w administracji. Jeśli jest duża, to decyzji nie trzeba opierać na racjonalnych przesłankach i uzasadniać, wystarczy ją wynegocjować wg kryteriów politycznych;
- pozycja konstytucyjna władz lokalnych, która pozwala lub utrudnia rządowi narzucić stosowanie takich lub innych metod w sposób obowiązkowy;
- funkcjonowanie baz danych służących do gromadzenia i porównywania danych – albo jako niezależnych narzędzi, albo jako elementu szerszego (ogólnokrajowego / regionalnego) systemu doskonalenia jakości usług i realizacji zadań samorządu, w którym zawierają się szkolenia, przekazywanie doświadczeń i pomoc jednostkom, które słabiej sobie radzą pod jakimś względem;
- jakość statystyki publicznej – rozumiana w dwu wymiarach: dostosowania zbieranych danych i prezentowanych wskaźników do realnych potrzeb zarządzania jednostek administracji publicznej (a nie zbieranie danych niepotrzebnych), a także możliwości jednorazowego zbierania danych przez administrację rządową od jednostek samorządu i wielokrotne ich wykorzystywanie przez rząd i samorząd do różnych celów, bez konieczności uzupełniania ich przez jednostki samorządu do celów dodatkowych porównań;
- istnienie silnych i ambitnych ogólnokrajowych lub regionalnych stowarzyszeń jednostek samorządu, które widzą swoją misję w promowaniu wykorzystania benchmarkingu jako narzędzia poprawy zarządzania środkami publicznymi i przez to są partnerami rządu do takich działań;
- istnienie i działania innowacyjnych jednostek samorządu, które testując z własnej inicjatywy takie systemy - wyznaczają jednocześnie standardy działania dla innych i pokazują im użyteczność stosowania tych rozwiązań.

Pośród tych czynników wyjściowych, prawdopodobnie najwięcej zależy od tego, czy powstanie systemu benchmarkingu jest wynikiem istnienia świadomej polityki rządu i czy ma on kompetencje do „kontrolowania” wyników działalności władz samorządowych. Istotne jest też, czy system ten jest powszechny, czy też odwrotnie, stosowany dobrowolnie jedynie przez najbardziej aktywne jednostki administracji publicznej.

Z tym generalnym podejściem zwykle związana jest wspomniana jakość systemu statystyki publicznej.



Po stronie efektów końcowych istnieje spore zróżnicowanie, które utrudnia porównywanie istniejących systemów benchmarkingu między sobą pod względem zakresu merytorycznego, konstrukcji technicznej, czy też powszechności stosowania.

W krajach anglosaskich, jak np. Wielka Brytania (w tym oddzielnie Anglia, Szkocja i Walia) oraz Australia i Nowa Zelandia władze samorządowe – z racji uwarunkowań ustrojowych – są stosunkowo zależne od rządu. Z kolei determinacja rządu, aby poprawiać jakość usług publicznych i dostarczać takiej samej jakości usługi we wszystkich miejscach na terenie kraju, jest wysoka. Tematyka ta jest elementem programu politycznego każdego kolejnego rządu. W efekcie w każdym z tych krajów od 1990 roku istnieje pod różnymi nazwami (ze wspomnianym regionalnym zróżnicowaniem w obrębie Wielkiej Brytanii) stały system mierzenia kosztów i wyników działalności władz samorządowych. Różna jest rola krajowych organizacji samorządowych w funkcjonowaniu tych systemów. Na przykład na obszarze Wielkiej Brytanii największa jest w Szkocji i Walii, gdzie organizacje te są w dużej mierze partnerami rządu, zaś mniejsza w samej Anglii. We wszystkich tych krajach wąsko rozumiane narzędzie benchmarkingu (portal internetowy do gromadzenia danych i porównywania wyników) jest, zgodnie z poprawnym rozumieniem tego terminu, częścią szerszego systemu doskonalenia zarządzania usługami publicznymi, który jest opomiarowany i okresowo poddawany zewnętrznej ocenie. Szeroko rozumiana kultura organizacyjna w administracji publicznej tych krajów wydatnie wspiera funkcjonowanie takiego systemu. Charakterystyczny jest fakt, że rządy te finansują szereg instytucji, które z jednej strony pomagają jednostkom samorządu w monitoringu swoich wyników, a z drugiej są narzędziami egzekwowania realnego nadzoru rządu nad jakością funkcjonowania władz samorządowych i jakością dostarczanych przez nie usług. Ubocznym efektem tego stanu jest koszt działania takich systemów. Niedawno szacowano, że w Wielkiej Brytanii kilkadziesiąt tysięcy osób zajmowało się dokumentowaniem i analizowaniem tych wyników w skali kraju. Dość nieoczekiwanie, obecny konserwatywny rząd Davida Camerona, zdecydował o docelowym rozwiązaniu Audit Commission, która dotąd pełniła funkcje administratora tego skomplikowanego systemu i o przekazaniu tych funkcji kontroli jakości usług na poziom rad jednostek samorządu, które będą mogły robić to samodzielnie lub zatrudniać do tego celu prywatne firmy audytorskie. Należy przypuszczać, że stało się tak nie tylko z powodu kryzysu finansowego, ale i z powodu chęci przekazania społecznościom lokalnym większej kontroli nad swoimi władzami samorządowymi. Dotąd w dużej mierze robili to urzędnicy ministerialni (tzw. koncepcja polityczna *Big Society*). Nie oznacza to jednak (na razie) demontażu systemu, a jedynie przeniesienie nacisku z kontroli rządowej na kontrolę lokalną nad działaniem systemu na poziomie poszczególnych jednostek samorządu.

Ważne jest, aby odnotować, że sposób formułowania wskaźników dla jednostek samorządu oraz rządu we wszystkich wspomnianych krajach coraz bardziej ewoluuje w kierunku mierzenia rezultatów, a nie kosztów i nakładu pracy. Wymaga to jednak wieloletniego doskonalenia systemu wskaźników w danym kraju. Jest to istotne, bowiem system pomiaru kosztów i wyników działalności jest w Wielkiej Brytanii obudowany porozumieniami między rządem a poszczególnymi jednostkami samorządu, w których te ostatnie zobowiązują się przed mieszkańcami (formalnie przed rządem) do osiągnięcia konkretnych wyników. Wyłącznie w Anglii system ten będzie teraz ulegał zmianom w wyniku wyborów, a w Szkocji i Walii pozostanie bez zmian w tym samym rozbudowanym kształcie (Single Outcome Agreement, Welsh Outcome Agreement). W podsumowaniu można powiedzieć, że system brytyjski jest nakierowany na zapewnienie doskonalenia usług na terenie danej jednostki samorządu i takie porównania umożliwiają rządowe strony internetowe (<http://oneplace.audit-commission.gov.uk> lub w Szkocji <http://www.improvementservice.org.uk/library/577-single-outcome-agreements/view-category/>). Nie ułatwiają one jednak porównywania między jednostkami samorządu – to jest możliwe jedynie, gdy korzysta się z portali internetowych organizacji pozarządowych – np. prywatnych instytutów jak CIPFA (<http://www.ipf.com>), często za opłatą.

Odmierna jest sytuacja w takich krajach jak USA, Kanada czy kraje skandynawskie, np. Norwegia. W dwu pierwszych kultura organizacyjna działania administracji jest wysoka, ale to nie rządy federalne a stanowe (prowincjonalne) nadzorują funkcjonowanie jednostek samorządu i to tylko pod względem zgodności z prawem. Pozycja ustrojowa samorządu jest znacznie mocniejsza wobec instytucji rządowych, które mają bardzo ograniczoną możliwość narzucania sposobu zarządzania. To obywatele danej wspólnoty wybierają władze i je rozliczają i na ten proces nie może wpływać rząd federalny/krajowy czy stanowy/prowincjonalny. Dlatego nie ma jednego obowiązkowego systemu pomiaru kosztów i wyników (w pewnym zakresie wyjątek stanowi prowincja Ontario w Kanadzie), a istniejące systemy, choć bardzo interesujące i technicznie zaawansowane, mają charakter dobrowolny, a przez to ograniczony do małej liczby użytkowników, na zasadzie porozumień między jednostkami samorządu, które oddolnie decydują się uczestniczyć w takim systemie (Np. Ontario Municipal Benchmarking Initiative – 17 miast).

Co więcej – w przypadku prowincji Ontario – wyniki są dostępne tylko dla pracowników tych miast, które dostarczyły swoje dane (czyli nie są dostępne publicznie). Również w przypadku USA istnieje szereg podobnych oddolnych sieci funkcjonujących na zasadzie porozumień. Mogą one korzystać z dobrego systemu statystyki publicznej w USA czy Kanadzie, ale najczęściej gromadzą dane dodatkowe, które niczym w polskim systemie SAS uzupełniają zbiór informacji dostępny w systemie statystyki publicznej.

W pozostałych krajach europejskich istnieje szereg cząstkowych inicjatyw o charakterze sektorowym, realizowanych najczęściej przez instytucje pozarządowe i samorządowe, niekiedy ze wsparciem instytucji rządowych. Mają one raczej wąski (sektorowy) zakres zainteresowań i niektóre kończą swe działanie po pewnym okresie. Cechą wyróżniającą jest wąski zakres lub testowy charakter. Bardzo często są to inicjatywy kilku jednostek samorządu lub stowarzyszeń branżowych podmiotów samorządowych (Izby Wodociągowo-Kanalizacyjne w Niemczech, Stowarzyszenie na rzecz transportu miejskiego we Francji, itp.)

Na tym tle bardzo pozytywnie wygląda przykład Norwegii, który traktujemy jako modelowy i docelowy dla Polski. Jest to system będący owocem partnerstwa strony rządowej i organizacji samorządowej. System ten, w części zasilania w dane, administrowany jest przez państwo, a w części prezentacyjnej przez organizację pozarządową w ramach swojej misji i jako usługa członkowska dla jst. Ten doskonały system nie powstał samoistnie, bez wyraźnej przyczyny. Jak zawsze w takich przypadkach był odpowiedzią na konkretne potrzeby. Do połowy lat 90. XX w. wiele instytucji rządowych gromadziło dane od jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo obciążało to pracowników samorządowych, a i tak, kiedy potrzebowali zwrotnie sięgnąć po dane porównawcze dla swojej jednostki, to nie były one łatwo dostępne. Dodatkowo, najczęściej nie było takich, jakich potrzebowali do wspomagania procesu podejmowania decyzji.

Dlatego w latach 1996-2000 zrealizowano pilotażowy projekt partnerski Ministerstwa Samorządu Lokalnego i Rozwoju Regionalnego oraz Norweskiego Związku Władz Lokalnych i Regionalnych oraz kilku miast, jakie zgłosiły się do pilotażowego przedsięwzięcia. W efekcie opracowano docelową listę wskaźników potrzebnych do zarządzania jednostką samorządu (wszystkich istotnych sektorów) oraz danych, jakimi muszą być zasilane wskaźniki. Sprawdzono, że są dostępne i na nowo opracowano formularze statystyczne. Dziś system jest obowiązkowy i uznawany za wspólny. Dane od jednostek samorządu są zbierane tylko raz na rok, drogą elektroniczną, a wszystkie dane są publicznie dostępne dla wszystkich zainteresowanych w różnych układach porównawczych. Są to najczęściej dane surowe (blisko 1000 jednostek danych dla jednej jednostki samorządu terytorialnego), z których każdy zainteresowany może budować własne wskaźniki. System ten nosi nazwę KOSTRA, a jego bieżące działanie i rozwój nadzoruje rada programowa złożona z przedstawicieli partnerów samorządowych i rządowych. Działanie systemu KOSTRA jest finansowane przez Państwo, poprzez Ministerstwo Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego.

Chcąc ułatwić swoim członkom korzystanie z informacji i porównań, Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych zbudował na swojej stronie portal internetowy pod nazwą „lepsza gmina” ([www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no)), w którym, podobnie jak w przypadku SAS, można dokonywać wielu porównań do różnych – dowolnie wybranych i predefiniowanych - grup porównawczych.

W oparciu o tę stronę, prezentującą wyniki w formie gotowych wskaźników oraz w oparciu o system wspomagania prowadzenia badań przez poszczególne jednostki samorządu, a dotyczących opinii własnych mieszkańców o jakości konkretnych usług, powstał cały system budowania wiedzy o jakości lokalnych usług publicznych. Służy on jako podstawa funkcjonowania norweskich „sieci współpracy gmin w zakresie efektywności zarządzania usługami publicznymi” – norweskiego odpowiednika polskich Grup Wymiany Doświadczeń.

Te same funkcje realizuje System Analiz Samorządowych, co nie jest przypadkiem, bowiem ZMP wzorował się w ostatnich latach rozwoju SAS właśnie na modelu norweskim. Było to możliwe dzięki współpracy z Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych i współfinansowaniu jego rozwoju ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (2007-2011). Zasadnicza różnica między obydwojema modelami polega na tym, że w polskim systemie statystyki publicznej, szczególnie w Bazie Danych Lokalnych GUS, brakuje znaczącej liczby wskaźników potrzebnych do zarządzania poszczególnymi sektorami usług, bowiem dane do nich w ogóle nie są zbierane, a jeśli nawet, to wartości nie są udostępniane na potrzebnym poziomie agregacji.

W efekcie dane te nie są dostępne i trzeba je gromadzić bezpośrednio z gmin i powiatów, na zasadzie wolontariatu, corocznie potwierdzanego. Ponieważ wymaga to ze strony samorządów pewnego nakładu pracy oraz świadomej corocznej decyzji kierownictwa, to na przykład liczba uczestniczących miast oscyluje co roku między 80-100. Nie jest to w sensie statystycznym próba reprezentatywna, szczególnie w podziale na kategorie wielkościowe, ale pozwala już wnioskować o tendencjach w danym sektorze.

Część danych pozyskiwanych jest jednak ze źródeł statystyki publicznej lub rejestrów administracyjnych, dlatego dla kilku dziedzin oraz usług oświatowych baza SAS dysponuje pełną bazą informacji dla wszystkich gmin i powiatów w Polsce.

Biorąc pod uwagę zakres udostępnianych danych (11 sektorów i dziedzin) oraz możliwość dokonywania szeregu dowolnie wybranych porównań między jednostkami samorządu, a także porównywanie się do ściśle określonej grupy porównawczej podobnych jednostek samorządu (patrz rozdział IV – Jak korzystać z SAS) można ten system uznać za produkt przetestowany i w pełni porównywalny z najlepszymi przykładami w Europie i Kanadzie, a na pewno pierwszy i najbardziej rozwinięty w Europie Środkowej i Wschodniej. Nad budową podobnego systemu pracuje obecnie Związek Miast Ukrainy, przy pomocy Federacji Miast Kanadyjskich.

Kończąc przegląd porównawczy systemów benchmarkingu usług, należy odnotować dwie ważne polskie inicjatywy. Od 2004 roku działa w Polsce sieć ok. 20 średnich i dużych miast na prawach powiatu, zorganizowana z inicjatywy Gliwic, które członkowie spotykają się 2 razy w roku porównując koszty i wyniki

realizacji usług administracyjnych i wewnętrznych (koszty funkcjonowania urzędu). Dane nie są upowszechniane, ale są konsekwentnie wykorzystywane do doskonalenia zarządzania tymi urzędami. Należy odnotować tę ważną inicjatywę benchmarkingową właśnie ze względu na jej cechy: oddolny charakter, długotrwałość (już ponad 6 lat) i specyfikę uzupełniającą się wobec działań ZMP - bowiem w sensie chronologicznym wyprzedziła ona szeroki proces współpracy miast, gmin wiejskich i powiatów w ramach Grup Wymiany Doświadczeń (projekt ZMP, ZGW RP i ZPP).

Ponadto z początkiem 2011 roku Stowarzyszenie KLON-JAWOR uruchomiło bazę ([www.mojapolis.pl](http://www.mojapolis.pl)) prezentującą dane społeczno-ekonomiczne dotyczące polskich gmin i powiatów pozyskane ze statystyki publicznej i źródeł administracyjnych. Ze względu na to, że głównymi odbiorcami są podmioty pozarządowe i osoby indywidualne, ta baza również uzupełnia się z bazą Systemu Analiz Samorządowych, tworząc szerszą i bogatszą ofertę dla polskich odbiorców.

Tym samym, dzięki wysiłkowi wielu instytucji, Polska utrzymuje w tym zakresie pozycję lidera w Europie Środkowo – Wschodniej.

### Rozdział III – Tomasz Potkański

#### Możliwości korzystania z Systemu Analiz Samorządowych dla wspomaganie zarządzania

System Analiz Samorządowych jest przykładem kompleksowego narzędzia wspomagającego zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego (jst). Pozwala analizować koszty, nakłady i efekty dostarczanych usług publicznych i zestawiać je z wynikami rozwoju społeczno-gospodarczego, oraz innymi czynnikami warunkującymi ten rozwój. Dane te mogą być analizowane dla jednej wybranej jednostki samorządu – dla jednego roku lub w zestawieniu wieloletnim. Informacje te można także zestawiać dla wielu podobnych jednostek samorządu i to już tworzy podstawy wspomnianego w rozdziale nr I systemu benchmarkingu usług publicznych.

Wzorem najlepszych rozwiązań międzynarodowych zadbaną, aby baza wskaźników, pozwalająca na wykonywanie szeregu analiz na zgromadzonym materiale, została obudowana innymi narzędziami ułatwiającymi usystematyzowany proces uczenia się pracowników samorządowych. Wśród nich są m.in. zestawy pisemnych raportów sektorowych podsumowujących coroczne tendencje zmian w danym sektorze usług lub w wybranych dziedzinach analizowanych w bazie. Ponadto portal SAS zapewnia swoim użytkownikom dostęp do Bazy Dobrych Praktyk zarządzania usługami i rozwojem w jst.

Jak wcześniej podkreślano, dla prawidłowej oceny jakości usług powinno się uzupełniać analizę twardych danych statystycznych – badaniem i analizą subiektywnych opinii odbiorców poszczególnych usług. Dlatego SAS – podobnie jak w rozwiązaniach norweskich – udostępnia swoim użytkownikom zarówno opis metodologii badań opinii odbiorców usług, jak i konkretne przetestowane formularze ankiet do samodzielnego wykorzystania. Sposób korzystania z portalu SAS zaprezentowano szczegółowo w rozdziale IV. Natomiast w niniejszym rozdziale koncentrujemy się na tym jak wykorzystać informacje zbierane w ramach SAS w procesie zarządzania.

SAS jest narzędziem zintegrowanego zarządzania strategicznego jednostką samorządu. Oznacza to, że korzystanie z niego wzmacnia zdolność całej instytucji do osiągania celów rozwojowych zdefiniowanych w swojej strategii. Dzieje się tak dzięki temu, że SAS umożliwia bardziej realną ocenę osiągniętych już wyników, lepsze przewidywanie pojawiających się potrzeb i wreszcie skuteczne rozpoznawanie uwarunkowań zewnętrznych. Taka wiedza umożliwia bardziej skoordynowane stosowanie różnych narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań.

## W jakich praktycznych działaniach SAS będzie użyteczny?

- **W trakcie dokonywania aktualizacji strategii rozwoju jednostki samorządu (w tym szczególnie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej)**

Przygotowując długo- i średniookresowy plan strategiczny dla danej jednostki samorządu niezbędne jest poprawne zidentyfikowanie głównych trendów i tendencji dla danej jst na tle innych podobnych jednostek na terenie kraju czy regionu lub po sąsiedzku położonych. Do tego celu najbardziej przyda się moduł wskaźników zrównoważonego rozwoju, analiza trendów demograficznych czy analiza trendów finansowych, w szczególności relacji między dochodami a kosztami bieżącymi i inwestycyjnymi.

Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej będzie także dotyczyć sytuacji w poszczególnych sektorach usług (oświata, pomoc społeczna, mieszkalnictwo) i z tej perspektywy potrzebna jest także analiza danych dla tych sektorów. Należy jednak pamiętać, że dane do tego fragmentu bazy są dostarczane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, bowiem zasób danych z Banku Danych Lokalnych GUS (BDL GUS) jest niewystarczający. Jeśli zatem dana jst nie dostarcza aktywnie tych danych do SAS, automatycznie te porównania nie będą możliwe. Najbardziej cenne spośród istniejących w BDL danych na temat poszczególnych usług są dostępne w module wskaźników zrównoważonego rozwoju (patrz tzw. lista długa wskaźników)

- **Do dokonania okresowej aktualizacji lub przygotowanie planów operacyjnych do strategii**

Ponieważ strategia jest dokumentem średnio lub długookresowym i z konieczności ogólnym, to jej uszczegółowieniu w obrębie poszczególnych sektorów zarządzania jednostką samorządu służą różne programy operacyjne, często noszące też nazwę strategii sektorowych lub planów – w zależności od horyzontu czasowego i ewentualnego umocowania ustawowego – co często określa ich oficjalną nazwę (np. strategia rozwiązywania problemów społecznych, plan rozwoju i remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, planu gospodarki odpadami, roczny i wieloletni plan współpracy z organizacjami pozarządowymi, itp.)

Plany te muszą podlegać okresowej aktualizacji, szczególnie w zestawieniu z Wieloletnim Planem Finansowym i Wieloletnim Planem Inwestycyjnym. Analiza sektorów usług, jakie są przedmiotem tych sektorowych strategii/planów musi dotyczyć badania dostępności usług oraz skuteczności ich dostarczania, a także oceny kosztów jednostkowych w kontekście możliwej racjonalizacji. Informacje na ten temat są dostępne w SAS w modułach dotyczących poszczególnych sektorów

usług publicznych – z tym samym zastrzeżeniem, co powyżej: pełne dane są dostępne dla miast, które samodzielnie dostarczają swoje dodatkowe dane do SAS, zaś dla pozostałych oferowany jest – w module wskaźników zrównoważonego rozwoju (patrz tzw. lista długa wskaźników) – wybór najciekawszych spośród tych, które są w BDL.

- **„Owskaźnikowanie” przygotowywanych projektów i programów (wskaźniki rezultatu i oddziaływania), monitoring i raportowanie**

Przygotowanie szczegółowych projektów, zarówno wewnętrznych, jak i zgłaszanych do zewnętrznego współfinansowania (np. unijnego), wymaga zadeklarowania zestawu wskaźników, które będą monitorowane przez okres całej realizacji projektu. W momencie pisania wniosku projektowego ich wartości bazowe najczęściej muszą być już zadeklarowane we wniosku. Moduł wskaźników zrównoważonego rozwoju (podzielony na wymiary: społeczny, gospodarczy i środowiskowy) stanowi depozytorium takich wskaźników. Szczególnie tych z poziomu „rezultatów” oraz „oddziaływania”, czyli takich, z jakimi piszący wnioski projektowe mają największy kłopot. Tym bardziej są one użyteczne, bowiem są przedstawione w zestawieniu z grupą porównawczą dla własnej jednostki samorządu, ze średnią dla gmin na terenie powiatu, na terenie województwa i kraju. Taki układ porównawczy zapewnia wiele możliwości kształtowania argumentacji przedstawionej we wniosku, co jest szczególnie użyteczne. Oczywiście, jeśli konkretna jednostka samorządu uczestniczy aktywnie w badaniach SAS i dostarcza własne dane, wówczas moduły dotyczące poszczególnych sektorów usług publicznych będą także bardzo ważnym źródłem informacji.

Również na etapie monitorowania realizacji projektów, fakt, że dane w SAS pojawiają się co roku, pozwala na profesjonalne prowadzenie tych porównań z roku na rok. Ponieważ SAS jest zależny w części od danych z GUS, dlatego istnieje blisko dziesięciomiesięczne opóźnienie w pojawieniu się danych za poprzedni zamknięty rok, na co ZMP nie ma wpływu.

- **Wymiana doświadczeń między specjalistami w jst (Grupy Wymiany Doświadczeń)**

W latach 2007 – 2010 Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP prowadził projekt promujący zorganizowaną wymianę doświadczeń w zarządzaniu poszczególnymi sektorami usług. Służyły do tego zawiązywane na cały rok Grupy Wymiany Doświadczeń (GWD) odrębnie dla miast, gmin wiejskich i powiatów. W trakcie pracy – odbywającej się wg ściśle określonej metodologii – miało miejsce porównywanie wyników danych ilościowych na temat skuteczności, w tym dostępności, oraz efektywności finansowej poszczególnych

usług, a także opinii mieszkańców (klientów usługi) na temat satysfakcji z tych usług. W trakcie spotkań warsztatowych, które odbywały się w poszczególnych miastach, gminach wiejskich i powiatach, wymieniano się doświadczeniami i dobrymi sprawdzonymi praktykami rozwiązywania szczegółowych problemów. W zależności od sektora usług – wskaźniki znajdujące się w bazie SAS stanowiły wystarczającą podstawę do dokonywania takich porównań między uczestniczącymi jednostkami samorządu lub też (np. pomoc społeczna) były uzupełniane o bardziej szczegółowe wskaźniki, dla których członkowie grupy musieli zebrać dane na miejscu, we własnej jednostce samorządu terytorialnego. Opisowe raporty z prac GWD znajdują się na stronie SAS [www.sas24.org](http://www.sas24.org)) w zakładce (module) Grupy Wymiany Doświadczeń. W kolejnych latach, w ramach innego projektu współfinansowanego ze środków POKL 5.2, praca Grup Wymiany Doświadczeń była (w odniesieniu do obszaru współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi) i będzie kontynuowana.

- **Badania jakości życia (na tle wskaźników obiektywnych)**

Co najmniej z dwu powodów, władze samorządowe, które chcą dobrze zarządzać, powinny mieć wiedzę o poziomie zadowolenia mieszkańców zamieszkujących na terenie danej gminy, powiatu lub województwa. Po pierwsze, bez tej wiedzy trudno będzie zaspokoić potrzeby głównych grup mieszkańców, a to jest m.in. celem sprawowania władzy publicznej. Drugi, mniej ważny, ale zawsze trafiający do przekonania powód, to spowodowane niskim zadowoleniem z jakości życia obniżenie szans dotychczasowych władz na reelekcję w najbliższych wyborach. Wiedząc o tym zawczasu i mając statystyczne struktury obrazu tego zjawiska, władze mogą podjąć działania korygujące.

Często utożsamia się badania jakości życia z badaniami opinii mieszkańców. Musimy jednak pamiętać, że będzie to opinia subiektywna, oparta na założeniach i oczekiwaniach tych konkretnych mieszkańców. Tymczasem prawidłowo prowadzone badania jakości życia mieszkańców danej jednostki samorządu powinny równocześnie bazować na dwu typach danych: a) badaniach opinii mieszkańców na temat ich percepcji różnych aspektów decydujących o komforcie życia i zapewnieniu realizacji ich potrzeb, nie tylko materialnych, ale i duchowych, mających związek z zamieszkiwaniem na terytorium danej jednostki samorządu oraz b) obiektywnych danych statystycznych, które pozwalają na porównanie danej jednostki samorządu z innymi podobnymi (grupą porównawczą). Oba źródła są równoważne i powinny być skonfrontowane ze sobą jako element procesu oceny jakości życia.

Metodologię badań jakości życia, która bierze pod uwagę te wytyczne, w wersji najpełniejszej w Polsce stosuje Centrum Badania Jakości Życia na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – placówka utworzona w 2001 roku przez

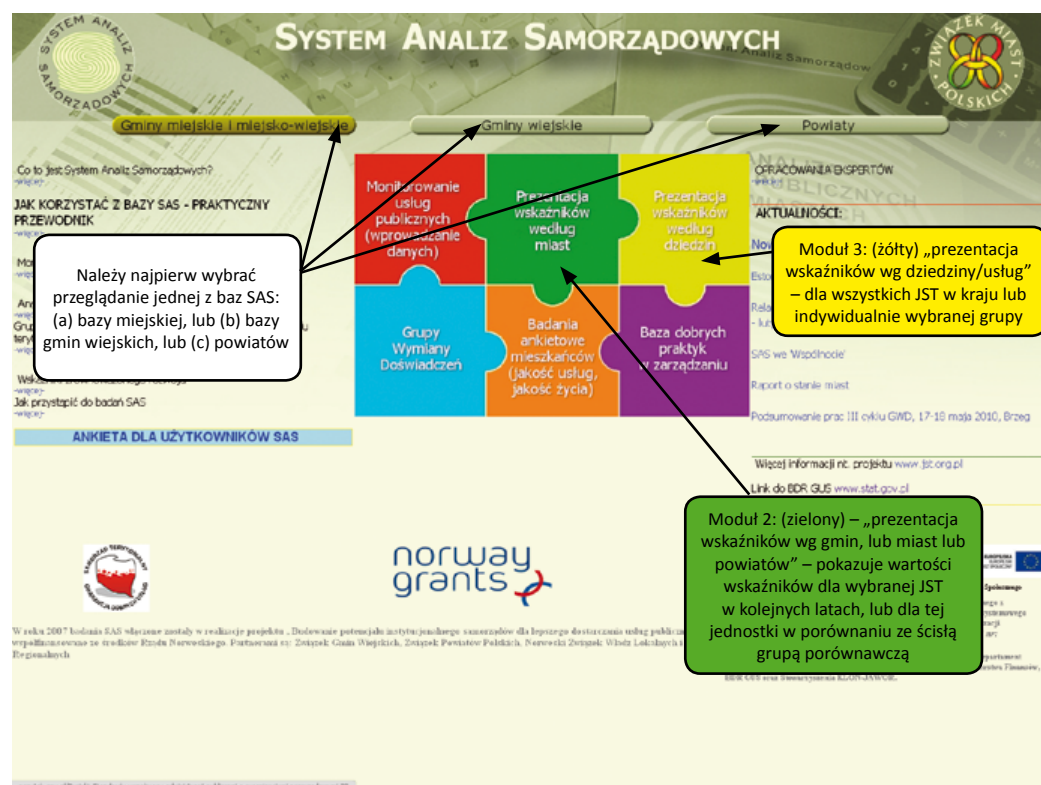
ten Uniwersytet oraz Urząd Miasta Poznania w celu prowadzenia niezależnych (od miasta) badań w oparciu o te zbiory danych. Badania ankietowe o zakresie przekrojowym realizowane są przez CBJŻ co dwa lata, a w latach nieparzystych prowadzone są badania pogłębione w ramach konkretnych sektorów usług. Związek Miast Polskich przygotował uproszczoną metodologię, która może być zastosowana do wielu jednostek samorządu. Na stronie internetowej ([www.sas24.org](http://www.sas24.org) – zakładka „ankiety i kwestionariusze badawcze”) znajduje się, przygotowany przez zespół pod kierownictwem dr Piotra Rogali i prof. Tadeusza Borysa, kwestionariusz badań ankietowych, który zawiera także połączenia odpowiedzi z kwestionariusza z wynikami oceny na podstawie informacji statystycznych. Najprostszym źródłem tych danych jest właśnie zestaw wspomnianych **wskaźników zrównoważonego rozwoju** (patrz: tzw. lista długa), który znajduje się na stronach Systemu Analiz Samorządowych (SAS) pod adresem [www.sas24.org](http://www.sas24.org), a który jest corocznie aktualizowany w oparciu o dane Bazy Danych Lokalnych GUS.

Na początku 2011 roku Portal SAS wzbogacił się o prostą **metodologię badań ankietowych dotyczącą opinii mieszkańców o warunkach życia i jakości lokalnych usług publicznych** – prowadzonych na próbie reprezentatywnej mieszkańców bądź gospodarstw domowych. Nadaje się ona zarówno do badań w miastach jak i gminach wiejskich. Autorem ankiety i metodologii jest dr Cezary Trutkowski, socjolog z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Ankieta została już pozytywnie przetestowana w szeregu jednostek samorządu. Sama ankieta jak i opis metodologii jej wykorzystania, a także arkusz Excel do automatycznego wydruku wykresów i zliczania wyników – znajduje się na stronie SAS ([www.sas24.org](http://www.sas24.org) – zakładka „ankiety i kwestionariusze badawcze” – pozycja nr 2). Jest to badanie bardziej ogólne niż badania w poszczególnych sektorach usług, ale za to zakres informacji, jakie otrzymujemy jest bardzo szeroki. Jest to badanie szczególnie przydatne przy monitoringu i aktualizacji strategii rozwoju jednostki samorządu. Ze względu na specyfikę badania oraz poruszanych zagadnień jest ono zasadniczo przeznaczone tylko dla poziomu gminnego JST. Adres, pod którym można pobrać ankietę i pozostałe zbiory, a także cały poradnik dotyczący badań jakości usług publicznych to [www.sas24.org](http://www.sas24.org) lub [http://sas.zmp.poznan.pl:8080/i/sas/ankietymieszkanow/poradnik\\_badania\\_ankietowe\\_jakosci\\_uslug.pdf](http://sas.zmp.poznan.pl:8080/i/sas/ankietymieszkanow/poradnik_badania_ankietowe_jakosci_uslug.pdf)

## Jak korzystać z Systemu Analiz Samorządowych?

Wchodząc na stronę internetową Systemu Analiz Samorządowych (bezpośrednio [www.sas24.org](http://www.sas24.org) lub [www.sas.zmp.poznan.pl](http://www.sas.zmp.poznan.pl) lub poprzez stronę internetową Związku Miast Polskich) należy wybrać zakładkę „miasta i gminy miejsko-wiejskie”, „gminy wiejskie” lub „powiaty” (różnią się one bazą jednostek samorządu i zakresem dostępnych danych).

Rysunek 1. Strona internetowa Systemu Analiz Samorządowych



Istnieje również baza dla województw – pod adresem [www.sas24.org/województwa.jsp](http://www.sas24.org/województwa.jsp), ale na tym etapie rozwoju SAS zawiera ona tylko wskaźniki do pomiaru współpracy 16 samorządów wojewódzkich z organizacjami pozarządowymi.

## Lista modułów:

Użytkownik po wejściu na stronę SAS (rysunek 1) ma do wyboru następujące moduły:

**Moduł 1 (Czerwony):** „Monitorowanie usług publicznych (wprowadzanie danych)” służy do wprowadzenia przez jednostki danych dotyczących usług przez siebie wykonywanych (**w odróżnieniu od pozostałych modułów, ten jeden wymaga logowania**). Moduł ten służy wyłącznie do wprowadzania własnych danych lub kontroli/weryfikacji danych już wprowadzonych przez miasto/gminę/powiat uczestniczące w SAS. Można też zapoznać się z instrukcją wypełniania i opisem wskaźników.

**Moduł 2 (Zielony):** „Prezentacja wskaźników według miasta/gminy/powiatu” pozwala na uzyskanie danych dotyczących konkretnej, wybranej przez nas jednostki samorządu:

- a) w kolejnych wybranych latach – w zakresie wybranych wskaźników,
- b) w porównaniu z innymi jednostkami samorządu (w tym z własną „grupą porównawczą”).

**Moduł 3 (Żółty):** „Prezentacja wskaźników według dziedzin i usług” pozwala oglądać wartości wskaźników dla dowolnie wybranej grupy jednostek samorządu, w tym według samodzielnie ułożonych grup porównawczych jednostek. Daje to przekrojowy obraz sytuacji w danym sektorze usług lub w danej dziedzinie. Użytkownik ma do dyspozycji zestawienia tabelaryczne i graficzne, a na stronie głównej SAS są także coroczne pisemne raporty porównawcze przygotowane przez ekspertów. Dla gmin wiejskich dostępne są tylko dane istniejące w statystyce publicznej, ponieważ do tej pory nie dostarczały do systemu danych ze źródeł własnych. Natomiast w odniesieniu do powiatów zakres ten poszerzony jest o dział drogownictwo, do którego dane wprowadzane są przez zainteresowane powiaty.

**Moduł 4 (Niebieski):** „Grupy Wymiany Doświadczeń” służy jako baza informacji użytecznych dla członków grup w kolejnych cyklach pracy. Znajdują się w nim informacje o wszystkich czterech edycjach spotkań w ramach GWD (lata 2007-2010), w tym sprawozdania z kolejnych spotkań warsztatowych i raporty końcowe moderatorów wszystkich grup w kolejnych latach.

**Moduł 5 (Pomarańczowy):** „Badania ankietowe mieszkańców (jakość usług, jakość życia)” pozwala na zapoznanie się z metodologią i kwestionariuszami badań ankietowych odbiorców różnych typów usług lokalnych, a także kwestionariuszami i metodologią badań jakości życia. Z narzędzi tych każdy użytkownik może korzystać bez ograniczeń, prowadząc badania we własnym mieście (gminie, powiecie). Użytkownicy mają prawo dostosowywać ankiety do własnych lokalnych potrzeb, pamiętając we własnym interesie o zachowaniu wymogów metodologicznych.

**Moduł 6 (Fioletowy):** „Baza Dobrych Praktyk w zarządzaniu w jst” pozwala na dostęp do skatalogowanych opisów przykładów dobrego zarządzania usługami społecznymi i technicznym, które zostały nagrodzone w konkursach Samorządowy Lider Zarządzania (2007-2010), a także pozyskanych z innych źródeł. Baza zawiera także opisy rozwiązań organizacyjnych z zakresu rozwoju instytucjonalnego, które po wdrożeniu w innym samorządzie, umożliwiają dostarczanie usług wysokiej jakości. Baza zawiera już 280 opisów i jest stale uzupełniana nowymi praktykami odnoszącymi się do sposobów realizacji usług w miastach, gminach wiejskich i powiatach. Od początku 2011 roku baza jest sukcesywnie uzupełniana o opisy dobrych praktyk współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi. Tę wspólną dla wszystkich trzech organizacji samorządowych bazę prowadzi Związek Gmin Wiejskich RP.

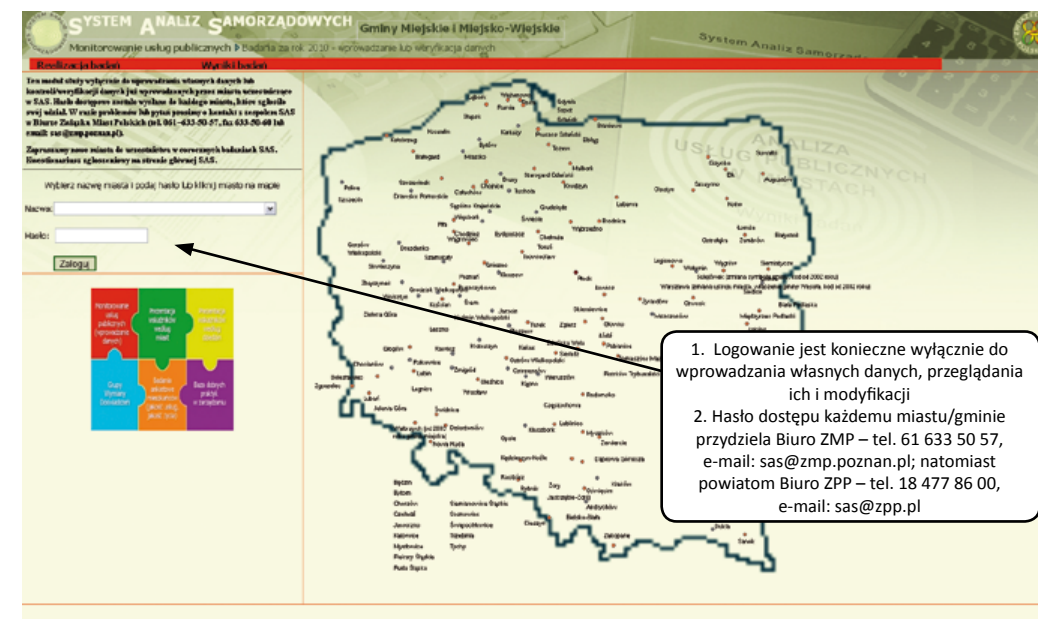
Wszystkie sześć modułów tworzy system analityczno-edukacyjny dostępny dla zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego w kraju oraz przedstawicieli społeczności lokalnych.

#### Szczegółowy opis modułów SAS:

**Moduł 1 (Czerwony):** „Monitorowanie usług publicznych (wprowadzanie danych)” Moduł ten służy do wprowadzenia przez jednostki danych dotyczących usług przez siebie wykonywanych (w odróżnieniu od pozostałych modułów, ten jeden wymaga logowania). Moduł ten służy wyłącznie do wprowadzania własnych danych lub kontroli/weryfikacji danych już wprowadzonych przez miasto/gminę/powiat uczestniczące w SAS. By działać w obrębie tego modułu wymagane jest logowanie. **Hasło dostępowe jest wysyłane do każdej jednostki samorządu, która zgłasza swój udział. W tej chwili są to głównie miasta, ale ponieważ Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich przystąpiły do SAS, dlatego udział ich członków jest coraz szerszy. W związku z tym będziemy mówić o „jednostce samorządu terytorialnego”, a nie wyłącznie o „mieście”. W tym module każde miasto/gmina/powiat może przeglądać ankiety, drukować je oraz wypełniać i modyfikować. Można też zapoznać się z instrukcją wypełniania i opisem wskaźników.**

Panel informacyjny modułu nr 1 wygląda następująco:

Rysunek 2. Panel informacyjny modułu nr 1. Logowanie do systemu SAS i wprowadzanie danych



1. Logowanie jest konieczne wyłącznie do wprowadzania własnych danych, przeglądania ich i modyfikacji  
 2. Hasło dostępu każdemu miastu/gminie przydziela Biuro ZMP – tel. 61 633 50 57, e-mail: sas@zmp.poznan.pl; natomiast powiatom Biuro ZPP – tel. 18 477 86 00, e-mail: sas@zpp.pl

Po zalogowaniu się przedstawiciel danej jednostki samorządu terytorialnego ma dostęp do szeregu narzędzi niezbędnych do wypełniania kwestionariuszy służących do wprowadzania danych w poszczególnych sektorach usług.

Tabela 1. Zawartość hasłowa panelu informacyjnego modułu 1

Realizacja badań:	Wyniki badań:
Przeglądanie ankiet	Lista uczestników
Drukowanie ankiet	Opis wskaźników
Drukowanie ankiet z danymi	Ankieta oświatowa
Wypełnianie ankiet/modyfikacja	
Opis wskaźników	
Instrukcje wypełniania ankiet	
Wybór badanego okresu	
Koordynatorzy SAS	

Szczegółowa instrukcja dotycząca wprowadzania danych znajduje się na stronie SAS w module 1 (czerwonym). Dodatkowych indywidualnych informacji udziela biuro SAS.

**Moduł 2 (Zielony):** „Prezentacja wskaźników według miasta/gminy/powiatu” pozwala na uzyskanie danych dotyczących konkretnej, wybranej przez nas jednostki samorządu:

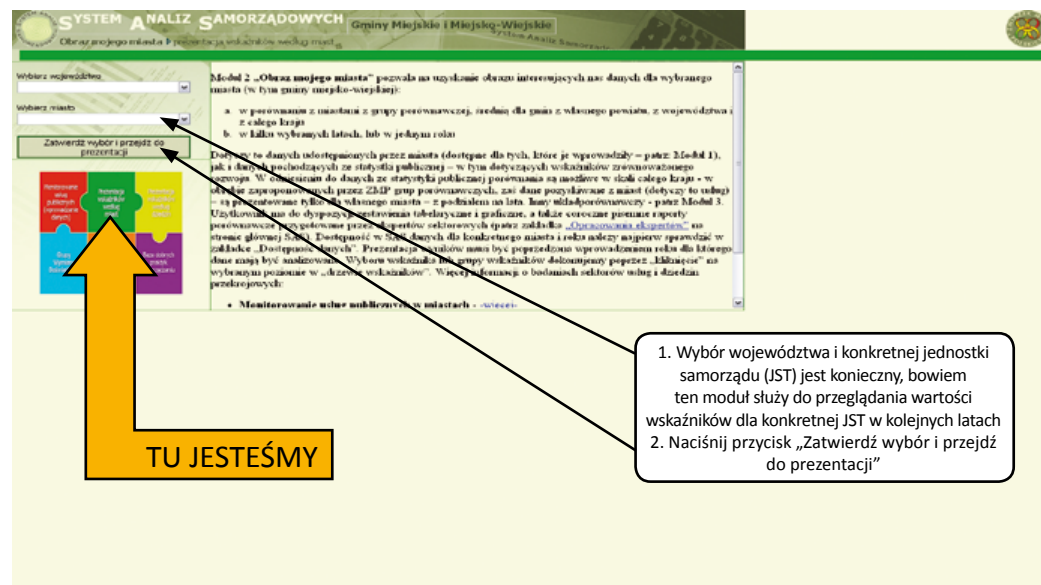
- a) w kolejnych wybranych latach – w zakresie wybranych wskaźników,
- b) w porównaniu z innymi jednostkami samorządu (w tym z własną „grupą porównawczą”).

Dane możliwe do uzyskania w tym module udostępniane są przez samorządy (dostępne dla tych, które je wprowadziły, patrz: Moduł 1), jak i pochodzą ze statystyki publicznej (dostępne dla wszystkich miast/gmin wiejskich/powiatów, a więc i tych, które nie wprowadzały żadnych własnych danych). Użytkownik ma do dyspozycji zestawienia tabelaryczne i graficzne (patrz poniżej schematyczna instrukcja obsługi). Na obecnym etapie rozwoju SAS dla gmin wiejskich dostępne są tylko dane istniejące w statystyce publicznej (Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Edukacji Narodowej (System Informacji Oświatowej) oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej).

Prezentacja wyników musi być poprzedzona wprowadzeniem roku, dla którego dane mają być analizowane – jest to wymóg techniczno-informacyjny bazy SAS. Wyboru wskaźnika lub grupy wskaźników dokonujemy poprzez „kliknięcie” na wybranym poziomie w „drzewie wskaźników”.

Kolejne slajdy poprowadzą użytkownika krok po kroku:

Rysunek 3. Panel wyboru wskaźników SAS – moduł nr 2. Prezentacja wskaźników wg wybranego miasta/gminy wiejskiej/powiatu



Opisy zamieszczone na załączonych slajdach przekazują podstawowe instrukcje postępowania:

Po dokonaniu wyboru konkretnej jednostki samorządu - kolejna plansza przedstawia informacje o posiadanych w Bazie SAS zasobach informacyjnych na temat tej wybranej jednostki. Dla każdej jst w kraju posiadamy dane statystyczne dostępne w statystyce publicznej (GUS) lub rejestrach administracyjnych (MF, MEN, MPiPS). Seria danych w tym zakresie sięga tak daleko, jak na to pozwalają zasoby tych instytucji w okresie ostatnich 10 lat. Jednak szczegółowe dane dotyczące usług publicznych są dostępne tylko dla ok. 100 jednostek samorządu miejskiego oraz blisko 200 jednostek samorządu powiatowego, które udostępniają je do SAS i w zamian za to, mogą się porównać z pozostałymi samorządami z tej grupy. Liczebność tych jednostek fluktuuje z roku na rok, bowiem ZMP co roku aktualizuje deklaracje uczestnictwa miast, natomiast ZPP stale krzewi wiedzę na temat przedmiotowego systemu wśród samorządów powiatowych.

Opisana plansza spełniająca rolę informacyjną przedstawiona jest poniżej:

Rysunek 4. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 2. Zestawienie tabelaryczne

: WYBRANE MIASTO: **Gdańsk**

Stan danych	Prezentacja															
	Wiedomości ogólne	Demografia	Ekonomia i przedsiębiorstwa	Finanse gmin miejskich i powiatowych	Finanse gmin wiejskich	Finanse miast na prawach powiatu	Komunikacja gospodarka mieszkaniowa	Kultura	Ochrona zdrowia	Oświata	Oświata SIO	Podstawowe urzędności statystyczne	Pomoc społeczna	Transport	Usługi komunalne	Współpraca z organizacjami pozarządowymi
1999	✓	✓						✓	✓	✓			✓	✓		
2000	✓	✓						✓	✓	✓			✓	✓		
2001	✓	✓						✓	✓	✓			✓	✓		
2002	✓	✓						✓	✓	✓			✓	✓		
2003	✓	✓						✓	✓	✓			✓	✓		
2004	✓	✓				✓										
2005	✓	✓				✓									✓	
2006	✓	✓				✓									✓	✓
2007		✓				✓									✓	✓
2008		✓				✓									✓	✓
2009		✓				✓						✓	✓	✓	✓	✓
2010		✓	✓			✓		✓				✓	✓	✓	✓	✓

**1. Karta: Stan danych**

Informacja o zasobach informacyjnych w bazie SAS dla danej JST w konkretnym roku – pozwala na dokonanie wyboru wskaźników do prezentacji – w następnym kroku



Po przejściu na zakładkę „Prezentacja” uzyskujemy następujący obraz panelu wyboru wskaźników.

Rysunek 5. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 2. Zestawienie modułowe

Wartości wybranego wskaźnika (lub grupy wskaźników) dla wskazanych lat są prezentowane w tym module przede wszystkim w formie tabelarycznej, ponieważ pozwala to na analizę zmiany wartości wskaźników w czasie. Dopiero „kliknięcie” na ikonę wykresu w prawej górnej części tabeli z wynikami generuje wykresy słupkowe, które w sposób graficzny przedstawiają tę dynamikę – dla wszystkich wybranych wskaźników. Rysunek nr 6 prezentuje oba sposoby wizualizacji danych.

Rysunek 6. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 2. Zestawienie graficzne

Wskaźnik	2006	2009	2010
KGM2.2.1	51,40	45,12	54,71
KGM2.2.2	22,34	22,71	24,30
KGM2.2.3	80,67	45,30	79,78
KGM2.2.4	66,44	118,85	79,69
KGM2.2.5	41,85	42,41	49,81
KGM2.2.6	5,21	5,48	5,06
KGM2.2.7	33,15	33,30	32,48
KGM2.2.8	3,87	8,55	6,74
KGM2.2.9	6,23	6,58	5,95

Istnieje też inny sposób prezentacji i porównań danych, dostępny dla tych rodzajów wskaźników, które są zasilane ze źródeł statystyki publicznej i z tego powodu dane te są dostępne dla wszystkich jednostek samorządu w kraju – w danej kategorii (gminy wiejskie, miasta i gminy miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu, powiaty). W takim przypadku liczba jednostek samorządu pozwala na wyróżnienie automatycznych (tj. predefiniowanych) **grup porównawczych w skali całego kraju**. Dopiero porównanie wyników własnej jednostki samorządu z wynikami dla własnej - ściśle rozumianej grupy porównawczej - pozwalają na wyciąganie wniosków o wysokiej istotności.

Opis sposobu identyfikacji oraz składu grup porównawczych znajduje się na końcu niniejszego poradnika.

W konsekwencji Moduł 2 umożliwia szerokie możliwości porównań wartości wybranego wskaźnika dla własnej jednostki samorządu ze średnią wartością tego wskaźnika dla jednostek zaliczonych do grupy porównawczej oraz ze średnimi wartościami dla jednostek w ramach powiatu, województwa i średnią wartością wskaźnika w skali wszystkich jednostek tego rodzaju w kraju. Porównania te w pierwszej kolejności przyjmują formę zestawień tabelarycznych.

Rysunek 7. Wizualizacja prezentująca wartość wskaźników danej jst w zestawieniu z wartościami dla „grupy porównawczej jst”

1. Zrównoważony rozwój :

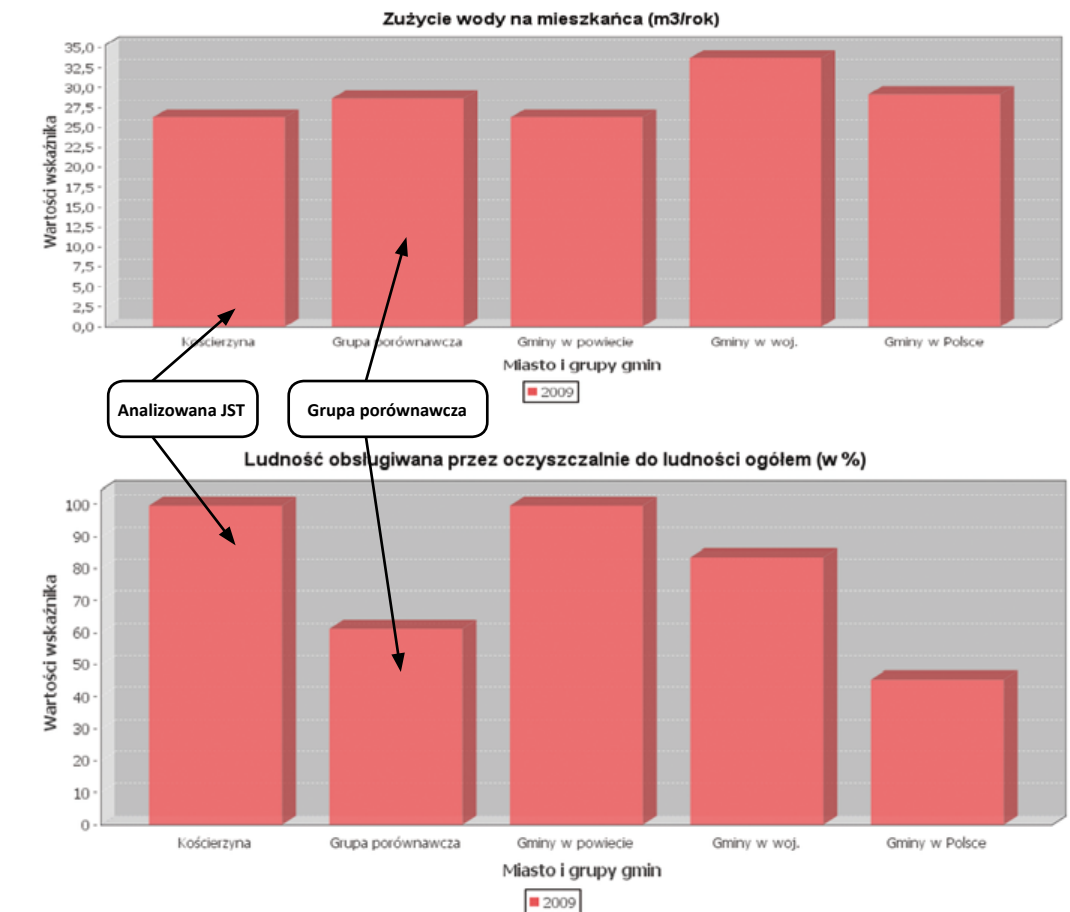
OBRAZ HODOWIE MIASTA - PREZENTACJA WSKAŹNIKÓW WEDŁUG MIAST

1. WYBRANE MIASTO Kościerzyna :

Numer wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika	Średnia wartość wskaźnika dla grupy porównawczej	Średnia wartość wskaźnika dla gmin w powiecie	Średnia wartość wskaźnika dla gmin w województwie	Średnia wartość wskaźnika dla gmin w Polsce	Wartość wskaźnika dla danej JST
3.1.6.1	Ochrona wód						
3.1.6.2	rodzaj i liczba na 1000 mieszkańców gminy	42,13	38,28	42,13	49,63	225,73	
3.1.6.3	rodzaj wód na 1 mieszkańca gminy	87,04	16,38	45,84	121,53		
3.1.6.4	przemysłu do całkowitego zużycia wody w przemyśle (w %)	26,66	26,29	33,71	29,49		
3.1.6.5	Przebieg do całkowitego zużycia wody w przemyśle (w %)	133,19	96,69	230,79	181,44		
3.1.6.6	Nakłady inwestycyjne na zbiorniki i stopnie wodne w stosunku do liczby oddanych obiektów (w tys.zł/szt.)	21,57	0,00	17,15	167,21		
3.1.6.7	Liczba obsługiwanych przez oczyszczalnię do ludności ogółem (w %)	99,88	99,88	93,47	45,28		
3.1.6.8	Liczba obsługiwanych przez oczyszczalnię komunalne do ogólnej liczby mieszkańców (w %)	0,00	0,00	0,00	0,00		
3.1.6.9	Liczba obsługiwanych przez oczyszczalnię komunalne do ogólnej liczby mieszkańców (w %)	0,04	0,04	0,05	0,14		
3.1.6.10	Liczba obsługiwanych przez oczyszczalnię komunalne do ogólnej liczby mieszkańców (w %)	5,9	5,9	209,72	99,65		
3.1.6.11	Nakłady inwestycyjne na ochronę wód i gospodarkę ściekową na jednego mieszkańca (w zł)	0,04	0,04	0,05	0,14		
3.1.6.12	Nakłady inwestycyjne na ochronę wód i gospodarkę ściekową na jednego mieszkańca (w zł)	0,00	0,00	0,00	0,00		
3.1.6.13	Liczba obsługiwanych przez oczyszczalnię komunalne do ogólnej liczby mieszkańców (w %)	0,00	0,00	0,00	0,00		
3.1.6.14	Liczba obsługiwanych przez oczyszczalnię komunalne do ogólnej liczby mieszkańców (w %)	0,00	0,00	0,00	0,00		
3.1.6.15	Udział ścieków komunalnych (przemysłowych) oczyszczanych w ogólnym zużyciu wody (w %)	95,36	99,88	96,58	94,85		
3.1.6.16	Udział ścieków przemysłowych/rozwadanych w ogólnej liczbie ścieków odprowadzonych przez przemysł (w %)	100,00	61,74	100,00	84,54		
3.1.6.17	Udział ścieków przemysłowych/rozwadanych w ogólnej liczbie ścieków odprowadzonych przez przemysł (w %)	0,00	0,00	15,00	96,97		
3.1.6.18	Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej ogółem (%)	95,70	93,48	63,72			
3.1.6.19	Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej ogółem (%)	90,40	77,20	45,00			
3.1.6.20	Obiekty ściekowe oczyszczanych w ogólnej liczbie ścieków wymagających przez przemysł (%)	99,88	98,58	91,56			
3.1.6.21	Biłoc odprowadzonych ścieków w przeliczeniu na 1 mieszkańca (m3/os.)	0,04	0,25	0,04	0,68	4,46	

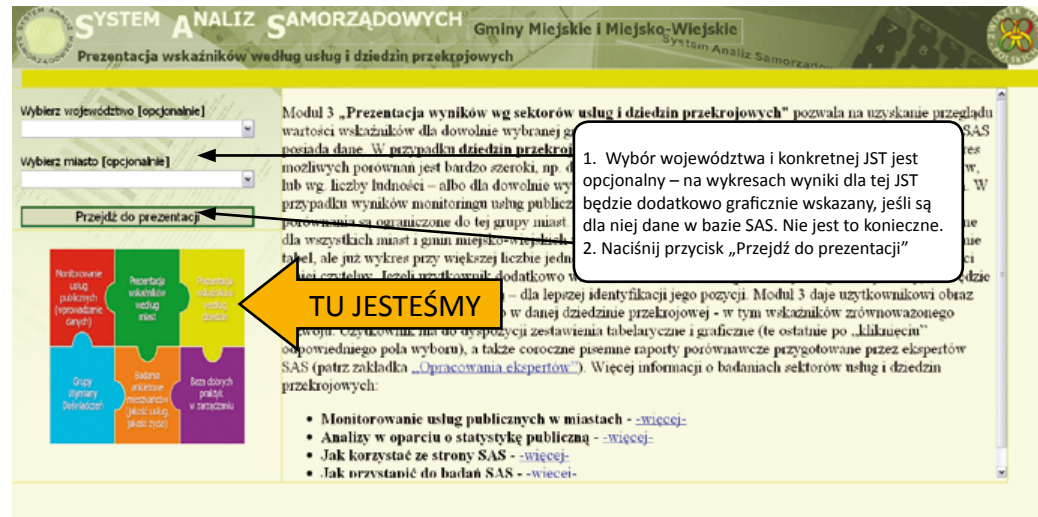
Po „kliknięciu” na ikonę w prawej kolumnie generowane jest porównanie wartości w formie łatwego w interpretacji wykresu. Na rysunku nr 8 na jednej planszy zestawiono dwa takie wykresy dla dwu różnych przykładowych wskaźników

Rysunek 8. Wizualizacja prezentacji graficznej wartości wskaźników dla danej jst w zestawieniu z wartościami dla „grupy porównawczej jst”



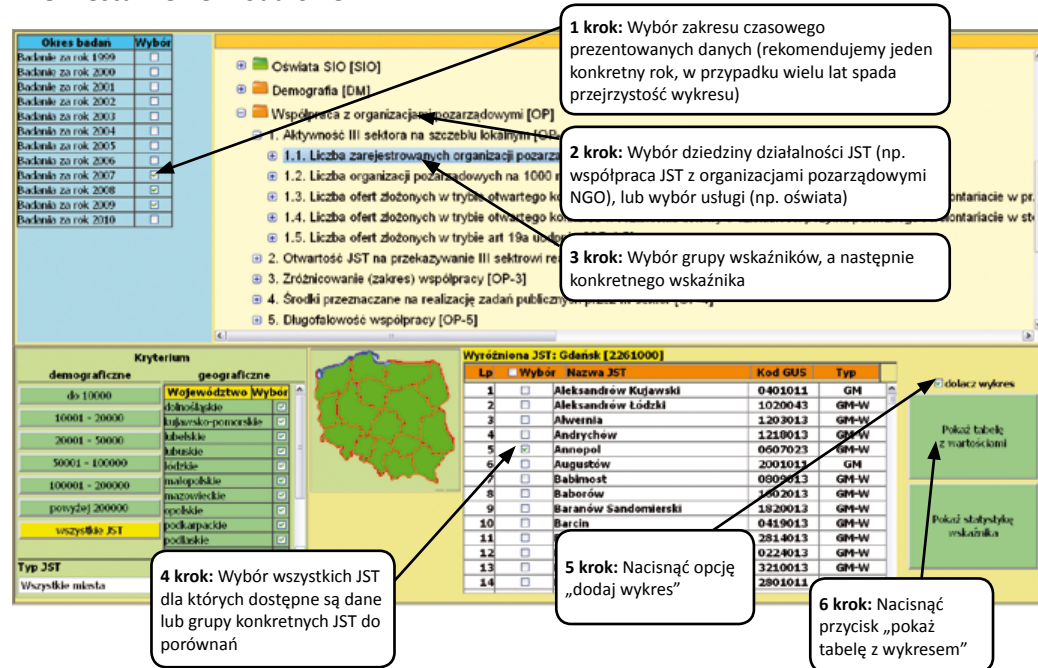
**Moduł 3 (Żółty)** - „Prezentacja wskaźników według dziedzin i usług” - pozwala oglądać wartości wskaźników dla dowolnie wybranej grupy jednostek samorządu, w tym według samodzielnie ułożonych grup porównawczych jednostek. Daje to obraz sytuacji w danym sektorze usług lub w danej dziedzinie przekrojowej. Użytkownik ma do dyspozycji zestawienia tabelaryczne i graficzne, a na stronie głównej SAS są także coroczne pisemne raporty porównawcze przygotowane przez ekspertów. Dla gmin wiejskich dostępne są tylko dane istniejące w statystyce publicznej, ponieważ do tej pory nie dostarczały do systemu takich.

Rysunek 9. Panel wyboru wskaźników SAS – moduł nr 3. Prezentacja wskaźników wg dziedzin/usług



Pozwala to przejść do wyboru konkretnych wskaźników dla całej populacji JST, dla której mamy dane, lub dla takiej grupy JST, która nas interesuje – wtedy wybieramy je z listy ręcznie (patrz: krok 4 – na rysunku nr 10).

Rysunek 10. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 3. Zestawienie modułowe



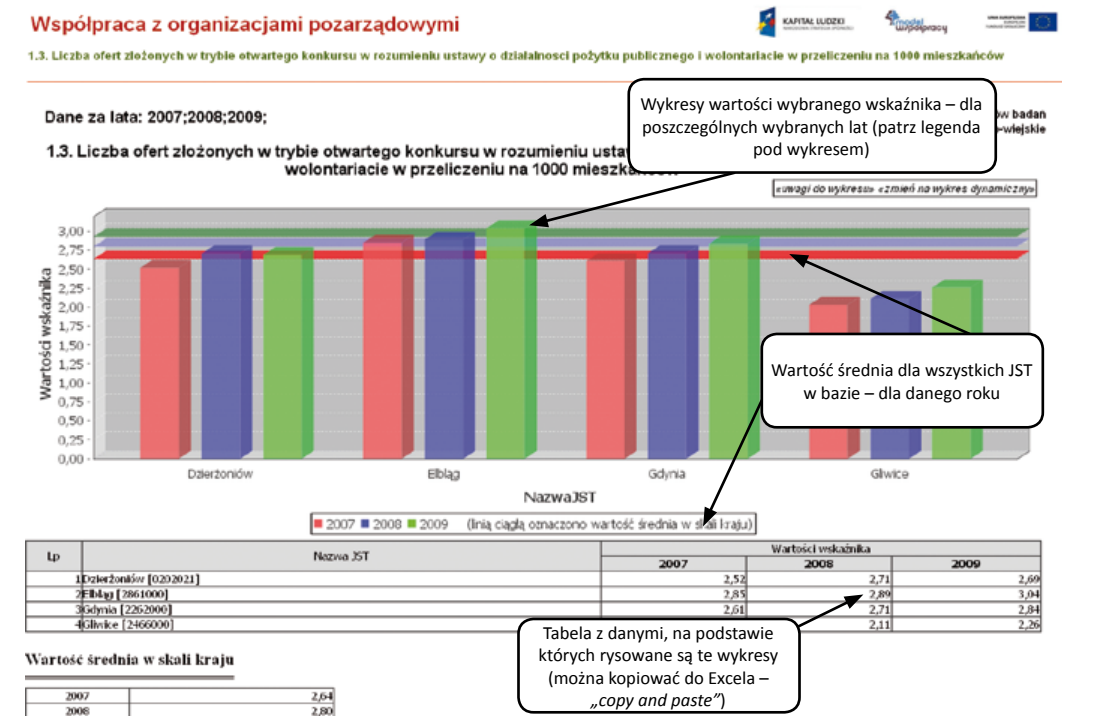
**Uwaga.** Jeśli w trakcie dokonywania wyboru wskaźnika lub listy jednostek, dla których będą przedstawione dane, zmienimy rok (np. dodając lub odejmując lata, za które mają się pokazać dane), wszystkie dotychczasowe zaznaczenia musimy powtórzyć, bowiem są one wtórne wobec ustawienia roku i od niego zależą. Jest to uzasadnione, ponieważ dla różnych lat niektóre wskaźniki nie będą dostępne. Podobnie dla pewnych lat dane dla konkretnych jednostek nie były zbierane lub są niedostępne.

Po wybraniu kolejno roku (lub kilku lat) do badań, konkretnego sektora usług lub dziedziny, a także grupy jst, dla których mają być zobrazowane dane, trzeba jeszcze pamiętać o wybraniu opcji „dodaj wykres” (krok 5 na planszy powyżej) oraz o naciśnięciu przycisku „pokaż tabelę z wykresem” (krok 6 – jw.).

W efekcie otrzymujemy graficzne zobrazowanie wartości wskaźnika dla wybranych lat i wybranych jednostek samorządu. Warto pamiętać, żeby nie wybierać zbyt dużej liczby jst w zestawieniu z kilkoma latami, ponieważ wykres, zawierając tyle szczegółów, straci na czytelności.

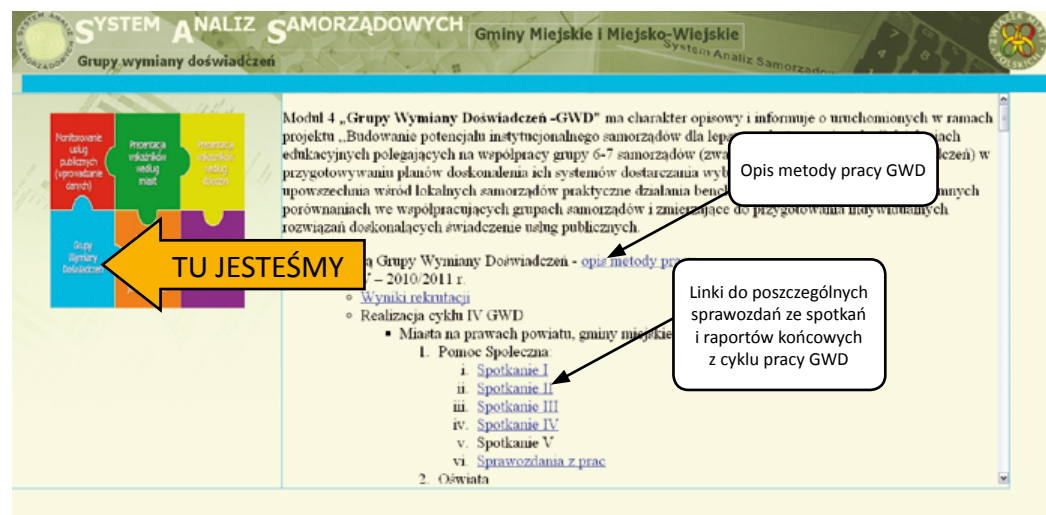
Poniżej wykresu znajdzie się tabela z wartościami liczbowymi, na podstawie których rysowany jest wykres. Można ją podświetlić kursorem i przenieść interesujące nas wartości do Excela – stosując opcję – „wklej specjalne – tekst UNICODE”.

Rysunek 11. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 3. Zestawienie graficzne



**Moduł 4 (niebieski)** - „Grupy Wymiany Doświadczeń” - służy jako baza informacji użytecznych dla członków grup w kolejnych cyklach pracy. Znajdują się w nim informacje o wszystkich czterech edycjach GWD (lata 2007-2010).

Rysunek 12. Panel wyboru wskaźników SAS – moduł nr 4. Grupy Wymiany Doświadczeń



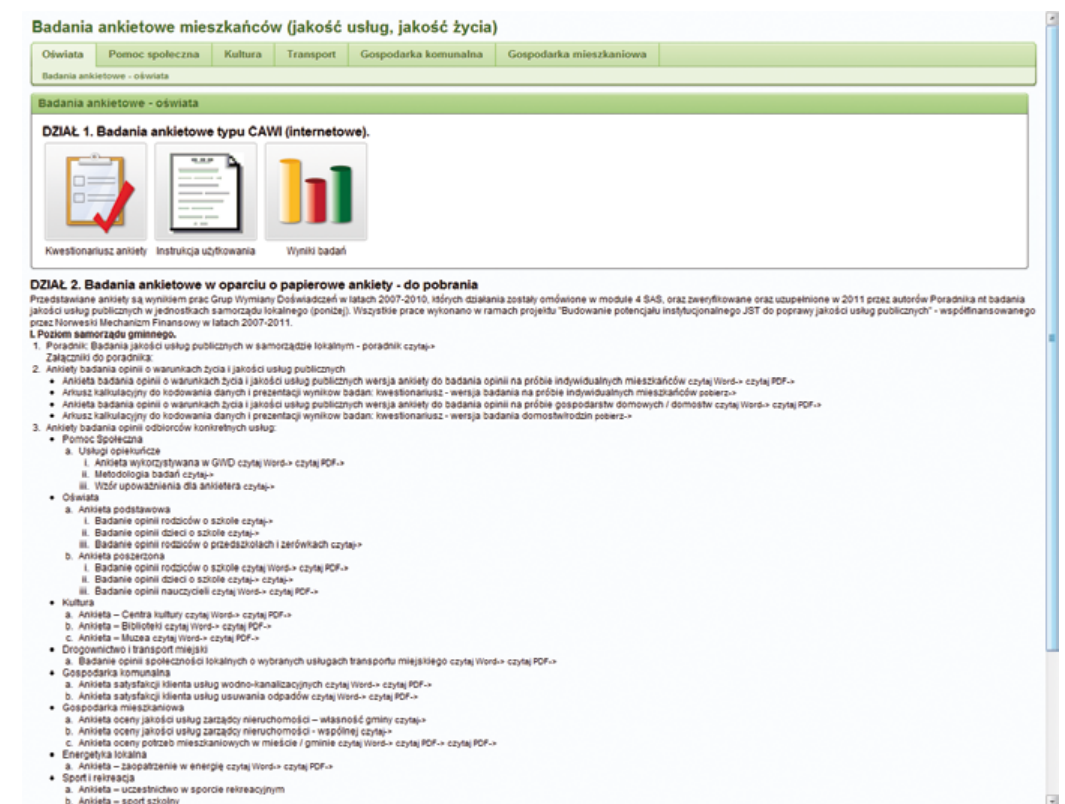
Praca Grup Wymiany Doświadczeń odbywała się w latach 2007-2010 w ramach projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu do lepszego dostarczenia usług publicznych” w ramach grantu Norweskiego Mechanizmu Finansowego i obejmowała **6 różnych sektorów usług**:

- pomoc społeczną (w powiatach: ochronę zdrowia)
- kulturę
- oświatę
- transport
- komunalną gospodarkę mieszkaniową
- gospodarkę komunalną (odrębnie podsektory: wodociągowo-kanalizacyjny, odbiór odpadów stałych oraz zagadnienia efektywności energetycznej w zarządzaniu miastem).

Użytkownicy SAS, a przede wszystkim członkowie GWD kolejnych edycji i grup tematycznych (lista grup GWD jest zamieszczona) znajdują tam sprawozdania z kolejnych spotkań warsztatowych i raporty końcowe moderatorów wszystkich grup w kolejnych latach. Jednak indywidualne dane liczbowe oraz wyniki ankiet badania opinii odbiorców usług oraz treść wypracowanych planów doskonalenia usług w poszczególnych jednostkach są własnością tych jednostek i nie są publikowane na stronie SAS.

**Moduł 5 (Pomarańczowy):** „Badania ankietowe mieszkańców (jakość usług, jakość życia)” - pozwala na zapoznanie się z metodologią i kwestionariuszami badań ankietowych odbiorców różnych typów usług lokalnych, a także kwestionariuszami i metodologią badań jakości życia. Z narzędzi tych każdy użytkownik bazy może korzystać bez ograniczeń, pobierając je z tej strony i prowadząc badania we własnym mieście/gminie/powiecie. Użytkownicy mają prawo dostosowywać ankiety do własnych lokalnych potrzeb, pamiętając we własnym interesie o zachowaniu wymogów metodologicznych prowadzenia badań ankietowych.

Rysunek 13. Panel informacyjny modułu nr 4. Ankiety badania jakości usług publicznych i jakości życia



Rysunek nr 14 prezentuje przykład konkretnej ankiety stosowanej do badań opinii rodziców i uczniów w szkołach samorządowych (podstawowych i gimnazjach). W latach 2007-2010 przeprowadziło ją 27 miast i 23 gminy wiejskie – połowa z nich powtarzając ją 2-3 krotnie, co pozwalało na śledzenie zmian opinii i reakcji na podejmowane działania doskonalące zarządzanie oświatą, podnoszące jakość nauczania i działania na rzecz bezpieczeństwa w szkołach.

Rysunek 14. Przykład ankiety oświatowej zlokalizowanej w module 5

**Kwestionariusz ankietowy dla rodziców**

**Strawny Państwo,**  
Chcemy dowiedzieć się, co Pan(i) sądzi o szkole, do której uczęszcza Pan(i) dziecko. Szkoła jest ważnym, a jej wyniki będą oprócz samego dziecka, przyczyną jego oświaty, która w pełni wyrażają Pan(i) poglądy. Jesteśmy przekonani, że informacje uzyskane w dzieło tej ankiety zostaną uwzględnione w pracy szkoły i jej organu prowadzącego.

Odpowiadając na pytania, proszę wskazać znak X w kratkach przy tych variantach odpowiedzi, które najlepiej odpowiadają Pan(i) wiedzy lub opinii. Zbędny ten wariant ze skrótem zaznaczono przez wykreślenie.

Jeśli ma Pan(i) dostęp do Internetu, prosimy o wypełnienie elektronicznej wersji ankiety. W tym celu należy wejść na stronę [www.zgwrp.pl/ankieta-online/](http://www.zgwrp.pl/ankieta-online/) i postępować zgodnie z instrukcjami wyświetlonymi na ekranie. Treść będzie m.in. posiadać separatorzy horyzontalne, którymi należy się posługiwać do tego formularza.

Jeśli wyżej Pan(i) nie posiada wersji ankiety, prosimy o jej zwrócenie wraz z kompletem danych, co umożliwi nam przesłanie Pan(i) odpowiedzi do internetowej bazy danych.

**Z poważaniem**  
Przewodnicząca Komisji Wzrostu i Rozwoju Wsi i Młodych Wsi, Kierownik Urzędu Miejskiego i Gminnego

1. Czy Pan(i) dziecko często się biega po terenie szkoły?  
 zdecydowanie tak  raczej tak  raczej nie  zdecydowanie nie  nie wiem

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

2. Czy Pan(i) dziecko osobicie spokoilo się w szkole w sytuacjach/przypadkach:  
 a) bólu, zmęczenia, kłopotu,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

b) słyszenia wulgarnych słów, obrażania innych,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

c) kłótni,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

d) picia alkoholu,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

e) palenia papierosów,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

f) czytania podręczników,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

g) wyuczania lub wykładania pierścideł lub rzeczy,  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

h) innych zagadnień: wymagal, jakis?  
 nigdy  mało  często  bardzo często  nie wiem

Dziękujemy za wypełnienie ankiety

3. Czy uważa Pan(i), że wobec Pana(i) dziecka są przesadne panie prawa ucznia?  
 zdecydowanie tak  raczej tak  raczej nie  zdecydowanie nie  nie wiem

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

4. Tak ocenia Pan(i) organizację pracy szkoły pod kątem zapewnienia uczniom bezpieczeństwa (o szkodliwych przedmiotach, wypadkach, uciążliwych ze szkoły, wejściem osób obcych itp.).  
 bardzo dobrze  dobrze  nie do końca satysfakcjonująco  słabo  bardzo słabo

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

5. Czy Pan(i) dziecko lubi chodzić do swojej szkoły?  
 bardzo lubi  lubi  „chodzę, bo mam”  nie lubi  bardzo nie lubi

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

6. Jaka są Pan(i) relacje z nauczycielami?  
 bardzo dobre  dobre  nie do końca satysfakcjonująco  słabo  bardzo słabo

7. Czy oferta zajęć pozalekcyjnych mających na celu rozwój zainteresowań i umiejętności dzieci odpowiada Pan(i) oczekiwaniom?  
 zdecydowanie tak  raczej tak  raczej nie  zdecydowanie nie  nie wiem

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

8. Czy nauczyciele chętnie wyjaśniają uczniom, odpowiadają na ich pytania, pomagają, gdy coś jest niezrozumiałe?  
 zdecydowanie tak  raczej tak  raczej nie  zdecydowanie nie  nie wiem

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

9. Czy lubisz się uczyć i rozumieć?  
 zdecydowanie tak  raczej tak  raczej nie  zdecydowanie nie  nie wiem

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

10. Czy uważa Pan(i), że szkoła dobrze informuje o postępach w nauce i problemach dzieci?  
 zdecydowanie tak  raczej tak  raczej nie  zdecydowanie nie  nie wiem

Prosimy o krótkie uzasadnienie:

11. Jak Pan(i) ogląda i cenia funkcjonowanie szkoły?  
 bardzo dobrze  dobrze  nie do końca satysfakcjonująco  słabo  bardzo słabo

**Moduł 6 (fioletowy): „Baza Dobrych Praktyk w zarządzaniu w JST”** pozwala na dostęp do skatalogowanych opisów przykładów dobrego zarządzania usługami społecznymi i technicznym, które zostały nagrodzone w konkursach Samorządowy Lider Zarządzania (2007-2010), a także pozyskanych z innych źródeł. Baza zawiera także opisy rozwiązań organizacyjnych z zakresu rozwoju instytucjonalnego, co umożliwia dostarczanie usług wysokiej jakości. Zawiera już ponad 280 opisów i jest stale uzupełniana nowymi praktykami, odnoszącymi się do sposobów realizacji usług w miastach, gminach wiejskich i powiatach. Od 2011 roku baza jest uzupełniana o opisy dobrych praktyk współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi. Tę wspólną dla wszystkich trzech organizacji samorządowych bazę prowadzi Związek Gmin Wiejskich RP.

Rysunek 15. Panel informacyjny modułu nr 6. Baza Dobrych Praktyk

**SYSTEM ANALIZ SAMORZĄDOWYCH** Gminy Miejskie i Miejsko-Wiejskie

**Baza dobrych praktyk**

Moduł ten odnosi użytkownika do [bazy dobrych praktyk zarządzania w jednostkach samorządu](http://www.jst.org.pl) na stronie projektu [www.jst.org.pl](http://www.jst.org.pl). Baza prowadzona przez ZGW RP a uzupełniana wspólnie przez ZMP, ZGW RP i ZPP obejmuje rozwiązania z gmin miejskich, wiejskich i powiatów ziemskich. Baza zawiera:

- opisy dobrych praktyk z zakresu usług społecznych - laureaci konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania” z roku 2007 oraz z roku 2009 (w trakcie uzupełniania)
- opisy dobrych praktyk z zakresu usług technicznych (laureaci konkursu „Samorządowy Lider Zarządzania” z roku 2007 oraz z roku 2009 (w trakcie uzupełniania))
- opisy dobrych praktyk z zakresu usług technicznych i społecznych – zidentyfikowane poza ww. konkursami, w ramach realizacji usług technicznych i społecznych – zidentyfikowane poza ww. konkursami, w ramach realizacji usług technicznych i społecznych
- opisy dobrych praktyk z zakresu rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu, co też warunkuje jakość dostarczanych usług - kontynuacja i aktualizacja zawartości bazy [www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl) prowadzonej przez ZGW RP a powstałej w roku 2004 w ramach projektu PAOW - PRI
- opisy dobrych praktyk z zakresu efektywności energetycznej w jednostkach samorządu (miastach, gminach wiejskich i powiatach) – co jest niezwykle ważne w kontekście gospodarki komunalnej, oraz wyników środowiskowego.

Organizatorzy zdecydowali, że ze względów merytorycznych i technicznych, opisy usług społecznych i rozwoju instytucjonalnego, oraz zarządzania efektywno mogą się powtarzać w tych rozdziałach, ponieważ należą do różnych kategorii. W tym celu przygotowano specjalny system indeksacji praktyk, który umożliwia ich wyodrębnienie i wywołanie praktyk będących w tym rozdziale.

**TU JESTEŚMY**

Link do Bazy Dobrych Praktyk

Rysunek 16. Wizualizacja strony internetowej Bazy Dobrych Praktyk

**Dobrych Praktyk Baza**

Strona główna

Usługi społeczne

Usługi techniczne

Rozwój instytucjonalny

Efektywność energetyczna

Współpraca JST-NGO

Mapa Praktyk

Inne bazy danych

Publikacje i dokumenty

Portal [jst.org.pl](http://jst.org.pl)

694.530 gości odwiedziło nas od 1 kwietnia 2008 r.

KAPITAŁ LUDZKI NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

UNIA EUROPEJSKA EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Strona główna

Baza Dobrych Praktyk jest wspólnym przedsięwzięciem Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP i Związku Powiatów Polskich realizowanym od roku 2007. Gromadzi ona opisy dobrych i sprawdzonych rozwiązań z zakresu doskonalenia zarządzania usługami publicznymi i rozwojem jednostek samorządu terytorialnego, w tym rozwojem instytucjonalnym.

W chwili obecnej baza liczy blisko 300 wystandaryzowanych i zgodnych z przyjętą metodologią, opisów praktyk. Na początku roku 2011 opisy praktyk wprowadzonych do bazy w latach 2008-2010 zostały zweryfikowane i zaktualizowane pod względem merytorycznym i danych kontaktowych.

Budowa i funkcjonowanie bazy w latach 2007-2010 było wspierane przez Norwesk Mechanizm Finansowy. W latach 2010-2011 dodano przy wsparciu projektu POKL 5.4 „Model współpracy jednostek administracji publicznej i organizacji pozarządowych” nowy dział bazy dotyczący współpracy JST i NGO, zaś od kwietnia 2011 główny rozwój bazy w jej zasadniczym kształcie (zarządzanie usługami i rozwojem instytucjonalnym) jest elementem projektu POKL 5.2 „Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi i rozwojem jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów)”, czytaj więcej

Paweł Tomczak, Koordynator merytoryczny Bazy Dobrych Praktyk

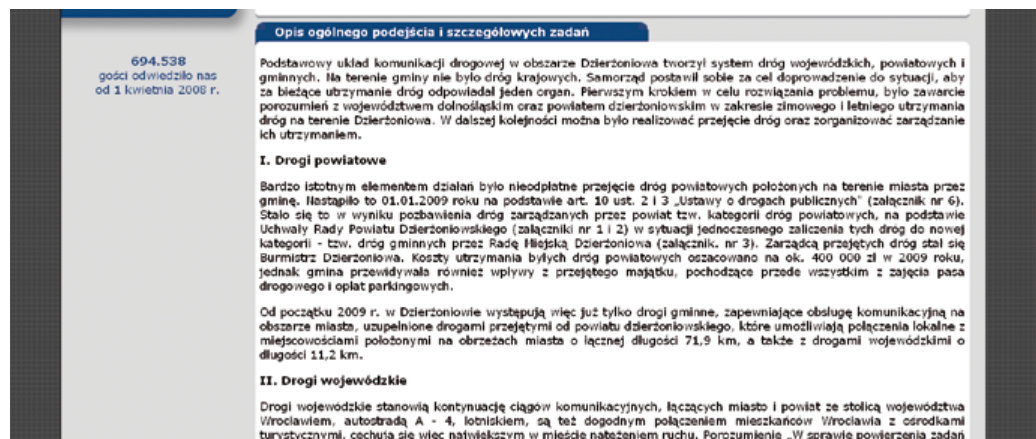
Przykładowe praktyki

Usługi społeczne

- Elk - Organizacja Edukacyjnej Działalności Artystycznej Orszad Działalności Kulturalnych Dla Dzieci i Młodzieży w Szkole Artystycznej w Elku
- Ślupsk - Nowoczesne czytelnictwo osób niewidomych
- Praktyki - „Pole sztuki” - Plener malarski - rzabiarisk w Rodowiu
- Tczew - Bank Czasu - Bankiem Życzliwości
- Pracznysz - Pracańska Koalicja na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” - interdyscyplinarny zespół stworzony ze specjalistów różnych dziedzin, którzy kompletnie realizują zadania przeciwdziałania przemocy i profesjonalnej pomocy ofiarom przemocy domowej
- Lubisz - Program Aktywności Lokalnej - jako pogłębiona diagnoza rodzinna i środowiskowa a dalsza droga rozwoju klientów Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubiczu
- Częstochowa - Asystent rodziny

Wybierając każdą z praktyk, możemy ją czytać, drukować oraz pobierać załączniki

Rysunek 17. Przykład fragmentu opisu dobrej praktyki zlokalizowanej w Bazie Dobrych Praktyk



Rysunek 18. Przykład załączników opisu dobrej praktyki zlokalizowanych w Bazie Dobrych Praktyk



Wszystkie sześć modułów tworzy system analityczno-edukacyjny, dostępny dla zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego w kraju i ich personelu oraz przedstawicieli społeczności lokalnych.

## Rozdział V.

### Charakterystyka sektorów usług i dziedzin przekrojowych badanych w Systemie Analiz Samorządowych

#### V.1 Oświata<sup>3</sup>

##### 1. Ogólne informacje o sektorze

Oświata należy do najbardziej kosztownych zadań publicznych realizowanych przez samorządy, a jednocześnie jest to ta część życia społeczeństwa, która ma ścisły związek z rozwojem cywilizacyjnym kraju oraz poziomem i jakością życia poszczególnych obywateli. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za zapewnienie organizacyjnych i finansowych warunków kształcenia. Zadaniem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich jest prowadzenie ogólnodostępnych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów. Natomiast zadaniem powiatów jest prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych oraz placówek i szkół specjalnych wszystkich szczebli. Miasta na prawach powiatu realizują zadania gminne i powiatowe. Czasami zdarza się, że jednostki samorządu terytorialnego prowadzą szkoły innych typów niż te, które wynikają z ich obowiązkowych zadań. Istnieją na przykład gminy wiejskie i miejskie prowadzące licea ogólnokształcące oraz powiaty prowadzące gimnazja. Jednak zwykle te wyjątki stanowią mały procent usług oświatowych świadczonych przez samorządy. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za zapewnienie warunków kształcenia dla ok. 90% wszystkich uczniów szkół różnych szczebli. Można więc śmiało powiedzieć, że polska oświata to oświata samorządowa.

W pierwszym etapie badań Systemu Analiz Samorządowych (1999-2005) dane oświatowe były pozyskiwane prawie wyłącznie z ankiet wypełnianych przez gminy, a jedynie trzy wielkości otrzymywane były z Banku Danych Lokalnych GUS. Od 2006 roku, pojawiła się szansa wykorzystania na potrzeby SAS danych zbieranych w ramach systemu sprawozdawczości oświatowej. Założeniem Systemu Informacji Oświatowej (SIO), istniejącego w Ministerstwie Edukacji, jest zastąpienie wszystkich innych sprawozdań w oświacie. Jest to wspólne i kompletne opracowanie dla wszystkich szkół i placówek oświatowych. Pomimo dostrzegalnego odsetka błędów w systemie (powstałych na etapie wprowadzania danych przez jst) System Informacji Oświatowej jest na dzień dzisiejszy najlepszym źródłem danych. Gromadzi on olbrzymią liczbę cząstkowych informacji, ponad 2 500 pól danych. Aby dane SIO były przydatne w SAS, muszą one podlegać znacznemu przetworzeniu. Od 2006 roku SAS opiera się wyłącznie na danych z SIO.

<sup>3</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2009 przygotowany przez Mariusza Tobora. W/w raport dostępny jest na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „opracowania ekspertów”.

## 2. Zakres badania

Do Systemu Analiz Samorządowych wczytane zostały dane dla miast, gmin wiejskich i powiatów i co za tym idzie, każda taka jednostka może obejrzeć wskaźniki oświatowe w latach 2005 - 2009 obliczone na podstawie SIO. Obecnie można zapoznać się z ponad 40 wskaźnikami, które zostały opracowane przez stałego eksperta współpracującego z SAS w dziedzinie oświaty – Mariusza Tobora. Wskaźniki te zostały podzielone na cztery grupy, które dotyczą: organizacji szkół, finansów, uczniów, szkół, oddziałów oraz przedszkoli. Pierwsza z nich, dotycząca organizacji szkół, składa się z piętnastu wskaźników. Sześć pierwszych to średnie zasadnicze wskaźniki organizacji poszczególnych typów placówek oświatowych: szkół podstawowych, gimnazjów, liceów ogólnokształcących, liceów profilowanych, techników oraz zasadniczych szkół zawodowych. Wskaźnik ten w syntetyczny sposób charakteryzuje różne aspekty organizacyjnych warunków kształcenia i wychowania. Służy on także do porównywania kosztów zatrudnienia nauczycieli. Im wyższy jest ten wskaźnik, tym większe są koszty jednostkowe i jednocześnie bardziej komfortowe są warunki pracy, kształcenia i wychowania. Zbyt niski jego poziom zagraża poprawnej realizacji usług oświatowych, zbyt wysoki stanowi zagrożenie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego. W SAS zasadniczy wskaźnik organizacji (ZWO) wyrażany jest jako liczba zasadniczych etatów przeliczeniowych nauczycieli przypadających na 100 uczniów – w skrócie: etaty/100 uczniów.

Na wielkości zasadniczych wskaźników organizacji (ZWO) mają wpływ następujące czynniki:

- Ramowe plany nauczania - wskaźnik rośnie wraz ze wzrostem liczby godzin w ramowym planie nauczania;
- Liczby uczniów w oddziałach. W zasadzie wskaźnik rośnie wraz ze wzrostem liczebności w poszczególnych oddziałach, jednak zależność między wielkością oddziału a kosztami jednostkowymi nie zawsze jest liniowa ze względu na przepisy, wymuszające obowiązkowe podziały na grupy na niektórych zajęciach;
- Sposoby dzielenia oddziałów na grupy. Z reguły im więcej zajęć odbywa się w podziale na grupy, tym większy jest zasadniczy wskaźnik organizacji;
- Liczby etatów wsparcia (pedagogów, bibliotekarzy, wychowawców świetlic, zniżek dyrektorów itp.) – wskaźnik rośnie wraz ze wzrostem tej liczby;
- Ewentualne realizowanie zajęć w grupach międzyklasowych, czyli w grupach łączących uczniów z różnych klas (dotyczy to przede wszystkim bardzo małych szkół). Zwiększenie liczby godzin zajęć prowadzonych w grupach międzyklasowych powoduje zmniejszenie wskaźnika.

Zasadniczy wskaźnik organizacji prezentowany w SAS odnosi się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, czyli przy wyliczaniu wskaźnika, brana jest pod uwagę suma wszystkich etatów zasadniczych w szkołach spełniających wymienione wyżej warunki, prowadzonych przez daną jednostkę samorządu oraz suma wszystkich uczniów w tych szkołach.

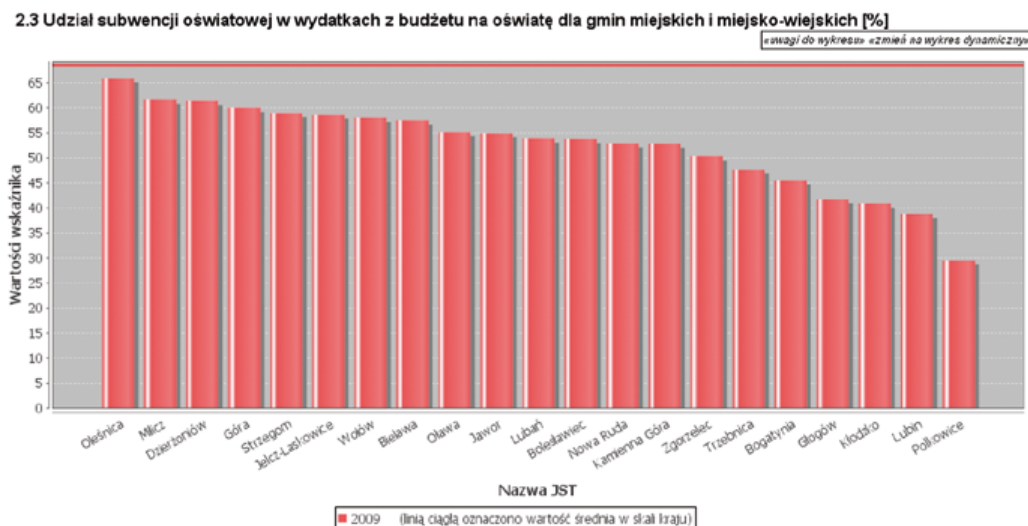
Kolejne trzy wskaźniki organizacji szkół to *wskaźniki nierównomierności organizacji* dla szkół podstawowych, gimnazjów i liceów ogólnokształcących. Wskaźniki te obrazują zróżnicowanie zasadniczych wskaźników organizacji szkół prowadzonych przez daną jednostkę samorządu. Im wyższy jest poziom tego wskaźnika, tym większe są różnice pomiędzy ZWO poszczególnych szkół, czyli tym większe jest zróżnicowanie ich kosztów jednostkowych. Wskaźniki te są wyliczane jako współczynnik zmienności zasadniczych wskaźników organizacji wyliczonych dla poszczególnych szkół. Wskaźnik nierównomierności organizacji wylicza się dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzących co najmniej dwie szkoły danego typu, w których są wyłącznie oddziały ogólnodostępne.

Kolejne dwa wskaźniki organizacji szkół to wskaźniki elastyczności organizacji dla szkół podstawowych i gimnazjów. Wskaźniki służące do oceny względnej swobody określania wielkości oddziałów. Im wyższe wartości, tym większe są możliwości wpływania na wielkość i liczbę oddziałów. Wyliczanie wskaźników elastyczności organizacyjnej ma sens przede wszystkim w odniesieniu do ogólnodostępnych szkół podstawowych i gimnazjów, które nie mogą odmówić przyjęcia dzieci zamieszkałych w ich obwodach, nawet jeśli spowoduje to konieczność utworzenia oddziałów o liczebności niekorzystnej z ekonomicznego punktu widzenia.

Cztery ostatnie wskaźniki w tym dziale, to wskaźniki dotyczące organizacji pracowników ekonomiczno-administracyjnych, kuchni i stołówek, obsługi oraz administracji. Wskaźniki te służą do porównywania poziomu zatrudnienia tych pracowników poprzez odniesienie liczby ich etatów do liczby uczniów i dzieci.

Kolejna grupa wskaźników opisujących finanse składa się w chwili obecnej z sześciu wskaźników. Są to: wydatki z budżetu na oświatę i wychowanie w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego, udział subwencji oświatowej w wydatkach z budżetu na oświatę jednostek samorządu oraz przeciętne wynagrodzenie pracowników: ekonomiczno-administracyjnych, kuchni i stołówek, obsługi i administracji.

Rysunek 19. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w części oświatowej SAS



W 2009 roku jednostki samorządu terytorialnego zapewniały naukę dla około 90% uczniów. Tymczasem subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu zaspokaja potrzeby tych jednostek. W 2007 roku już tylko w 120 jednostkach samorządu (4,3% z ogólnej liczby 2808 samorządów) otrzymana subwencja była wyższa lub równa wydatkom, podczas gdy w 2004 roku sytuacja ta dotyczyła 434 jednostek samorządu (15,5%). Systematycznie rosną także wskaźniki nadwyżki wydatków nad subwencją. W 2004 roku przeciętny samorząd wydawał na bieżące utrzymanie szkół o 20% więcej niż otrzymywał w subwencji. W 2007 roku wskaźnik ten wzrósł do 27%, a w 2009 roku spadł do 21%, przy czym w miastach wyniósł ponad 40%.

Tabela 2. Wysokość wydatków jst oraz udziału wydatków majątkowych w wydatkach na oświatę i wychowanie w latach 2001, 2004, 2007 i 2009

JST	Wydatki (w mln zł)								Udział wydatków majątkowych w wydatkach na oświatę i wychowanie (%)			
	2001		2004		2007		2009		2001	2004	2007	2009
	wydatki majątkowe	wydatki na oświatę i wychowanie	wydatki majątkowe	wydatki na oświatę i wychowanie	wydatki majątkowe	wydatki na oświatę i wychowanie	wydatki majątkowe	wydatki na oświatę i wychowanie				
Gminy	1 684,69	14 185,80	1 354,56	17 469,80	1 426,78	20 443,27	18 30,56	24 470,21	11,9	7,75	6,98	7,48
Miasta na prawach powiatu	343,02	7 417,20	321,65	10 960,60	679,51	12 936,71	1 005,34	15 577,87	4,62	2,93	5,25	6,45
Powiaty	223,43	4 309,90	160,20	4 504,70	224,34	5 343,42	370,45	6 299,83	5,18	3,56	4,2	5,88
Województwa	13,51	439,00	16,64	484,60	45,00	653,34	220,20	1 049,88	3,08	3,43	6,89	20,9

Wydatki na utrzymanie oświaty wyraźnie wzrosły w ostatnich latach i stało się tak w znacznym stopniu dzięki konieczności dokładania przez samorządy środków własnych do kwot otrzymywanych w ramach subwencji oświatowej. Z punktu widzenia klientów i pracowników oświaty zjawisko to ma, rzecz jasna, wiele pozytywnych aspektów. Ale jednocześnie, z punktu widzenia finansów samorządowych, trend ten jest bardzo niebezpieczny. Znacząca część tego wzrostu jest bezpośrednim następstwem decyzji Rządu i Parlamentu dotyczącej podwyżek wynagrodzeń nauczycieli, których nie w pełni rekompensuje wzrost subwencji oświatowej. Jednak w znacznym stopniu wynika on też ze skutków zwiększania się wskaźników organizacji (liczb etatów nauczycielskich przypadających na 100 uczniów).

Wzrost wskaźników organizacji spowodowany jest przede wszystkim tym, że w polityce samorządów daje o sobie znać tendencja do niezmnieszenia liczb etatów zatrudnionych nauczycieli proporcjonalnie do spadającej liczby uczniów. W efekcie w warunkach postępującego niżu demograficznego rosną wskaźniki organizacji, a tym samym zwiększają się jednostkowe koszty kształcenia, co powoduje wzrost nadwyżki wydatków nad subwencją (ponieważ wielkość środków otrzymywanych przez samorząd w subwencji oświatowej zależy przede wszystkim od liczby uczniów w prowadzonych przez niego szkołach). Samorządy godziły się na coraz wyższe wydatki oświatowe w znacznym stopniu dlatego, że do niedawna było je na to stać. Przyspieszenie gospodarki kraju znalazło bowiem swoje odbicie we wzroście dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak w sytuacji, gdy gospodarka kraju wyhamowuje i w nieodległej perspektywie prawdopodobny jest spadek realnych dochodów jednostek samorządowych, nieefektywnie zorganizowana oświata może stać się bardzo trudnym obciążeniem dla ich budżetów. Trzeba bowiem pamiętać, że okres od podjęcia decyzji o wprowadzeniu oszczędności w organizacji oświaty do rzeczywistego spadku wydatków musi być dość długi. Na przykład decyzje o zmianach w organizacji szkół, podjęte pod koniec 2009 roku, dadzą się w pełni odczuć dopiero w wydatkach budżetu na 2011 rok. Na domiar złego, gwałtowne i podejmowane pod naciskiem bieżących ograniczeń budżetowych działania oszczędnościowe są zwykle mało efektywne, a przy tym negatywnie wpływają na pracę szkół i odbiór społeczny. Dlatego decyzje te muszą być podejmowane z dużym wyprzedzeniem i w oparciu o szczegółowe analizy.

Najlepszym sposobem trzymania wydatków oświatowych w ryzach jest wprowadzenie lokalnych standardów zatrudnienia (np. tzw. bonu organizacyjnego), czyli mechanizmów, które niejako automatycznie będą dopasowywać organizację szkół do zmieniających się warunków demograficznych.

Rzecz jasna w wielu wypadkach konieczne będzie także podjęcie bardzo trudnych i rodzących opór społeczny decyzji o likwidacjach szkół tak małych, że ich



organizacji w żaden sposób nie da się zracjonalizować. Trzeba jednak pamiętać, że jeśli dochody własne samorządów spadną, nie da się szybko ograniczyć wydatków oświatowych i wtedy konieczne będzie radykalne ograniczenie inwestycji.

Trzecia grupa wskaźników to grupa czternastu wskaźników dotyczących uczniów, szkół i oddziałów od szkoły podstawowej po zasadnicze szkoły zawodowe. W tej grupie znajdują się również wskaźniki dotyczące skolaryzacji (patrz: rozdz. VI.1) szkół podstawowych oraz gimnazjów. Ostatnią grupę stanowią przedszkola (bez placówek specjalnych). Prezentowany jest zestaw czterech wskaźników dotyczących średniej liczby dzieci w przedszkolu, średniej wielkości oddziałów oraz skolaryzacji.

## V.2 Pomoc społeczna <sup>4</sup>

Zadania z zakresu **pomocy społecznej** należą do grupy jednych z najważniejszych wśród realizowanych przez samorząd terytorialny. Waga i znaczenie tych zadań wynikają nie tylko z roli pomocy społecznej w rozwiązywaniu problemów społecznych i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu, ale również z udziału wydatków na pomoc społeczną w budżecie gmin/powiatów. Zgodnie z zapisami ustawowymi pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Art. 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż wsparcia ze środków publicznych udziela się z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej choroby, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), alkoholizmu i narkomanii, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Współcześnie, ciężar działalności związanej z realizowaniem polityki społecznej – w tym także pomocy społecznej – przenosi się zgodnie z *zasadą pomocniczości* na samorząd terytorialny różnych szczebli, organizacje społeczne i sektor prywatny oraz na podstawowe grupy społeczne (rodzina, sąsiedztwo itp.). Podział kompetencji i obowiązków w realizacji zadań pomocy społecznej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową następuje na drodze ustawowej. Na władzy publicznej szczebla lokalnego spoczywa zatem przede wszystkim obowiązek:

1. Tworzenia warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej (infrastruktura, uprawnienia, metody, środki i narzędzia),
2. Diagnozy, analizy i oceny stanów wymagających wsparcia społecznego,
3. Dostarczania świadczeń i usług gwarantowanych mieszkańcom przez ustawy,
4. Pobudzania aktywności społecznej w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb jednostek i rodzin,
5. Budowania programów pomocowych w oparciu o strategię lokalnej polityki społecznej.

Obowiązująca obecnie ustawa o pomocy społecznej rozszerzyła znacznie katalog sytuacji, w których obywatele mają prawo do świadczeń pomocy społecznej. Zwiększający się zakres sytuacji nakładających na pomoc społeczną obowiązek interwencji, doprowadził w konsekwencji do zmiany zakresu zadań realizowanych

<sup>4</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano Raport z badań SAS w zakresie pomocy społecznej za lata 2005-2009 opracowany dla ZMP przez prof. Piotra Błędowskiego. W/w raport dostępny jest na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”.

przez gminy i powiaty jako zlecone oraz własne, a wśród nich – obowiązkowe i fakultatywne. Jednocześnie ustawa znacznie rozszerzyła zakres zadań własnych gminy, zwłaszcza tych o charakterze obowiązkowym. Oznacza to dla lokalnych podmiotów polityki społecznej konieczność rozbudowania struktur pomocy i potrzebę zapewnienia warunków do wywiązywania się z określonych w ustawie obowiązków. Wśród zadań własnych gminy, o charakterze obowiązkowym, znajdują się m.in. opracowanie diagnozy sytuacji społecznej oraz udzielanie świadczeń środowiskowych (przykładowo należy do nich przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, praca socjalna, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, dożywianie dzieci). Lista zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym obejmuje m.in. przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek, pomocy w naturze oraz współpracę z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy i informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach. Zadania powiatu (w tym miast na prawach powiatu) obejmują głównie sprawy związane z organizacją i udzielaniem pomocy instytucjonalnej, czyli świadczeń we wspieraniu rodzin zastępczych.

Informacje oparte o dane Systemu Analiz Samorządowych budują raczej profile niż portrety samorządowego systemu pomocy społecznej. Te pierwsze stanowią ramę, która pozwala opisać kluczowe elementy samorządowego systemu wsparcia społecznego i zobaczyć – w perspektywie porównawczej – pozycję konkretnego samorządu w otoczeniu innych uczestników badania. Te drugie zaś są możliwe do wygenerowania przez lokalnych analityków i jako takie powinny być uzupełnione o wyniki pogłębionych badań wybranych aspektów polityki społecznej i pracy socjalnej oraz ocenę realizowanych programów socjalnych.

Podstawowym źródłem informacji dostępnych w SAS pomoc społeczna są dane zbierane na podstawie ankiet wypełnianych bezpośrednio w miastach przez osoby związane z pomocą społeczną. Dane pochodzą w dużej mierze ze sprawozdań do MPSiPS, sprawozdań finansowych budżetu miasta i ośrodków pomocy społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Społecznej oraz GUS (Bank Danych Lokalnych).

Ankieta składa się z czterech części:

1. Zapotrzebowanie na pomoc społeczną
2. Potencjał pomocy społecznej

3. Budżet pomocy społecznej
4. Udzielone świadczenia
5. Domy Pomocy Społecznej

Dzięki sumarycznym danym (około 90 wskaźnikom) można dokonać analizy porównawczej stanu posiadania i funkcjonowania pomocy społecznej – dane te są jak dotąd zbierane dla miast i ich dotyczy ta analiza.

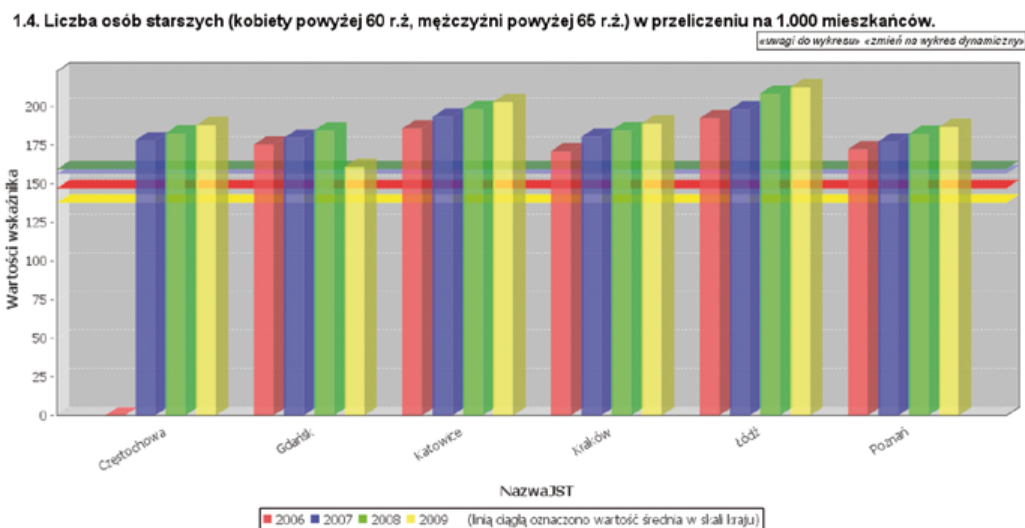
Wskaźniki podzielone zostały na cztery kategorie:

1. Podstawowe rodzaje ryzyka socjalnego (ubóstwo, bezrobocie, bezdomność, niepełnosprawność, starość demograficzna w miastach i jej skutki, zaburzenia psychiczne, przemoc);
2. Zasoby miejskiego systemu pomocy społecznej (potencjał kadrowy, organizacyjny i finansowy);
3. Nakłady na świadczenia i usługi w pomocy społecznej (wydatki w ramach zadań własnych, nakłady na świadczenia i usługi w placówkach stacjonarnych i realizowane w środowisku beneficjentów, nakłady na zasiłki);
4. Beneficjenci pomocy społecznej według udzielonych świadczeń.

Wskaźnikiem istotnym z punktu widzenia kształtowania polityki pomocy społecznej i, co ważne, jednoznaczny z punktu widzenia możliwości jego interpretacji jest odsetek **osób starszych** w ogólnej liczbie mieszkańców. Może być on traktowany jako ważna przesłanka zapotrzebowania na świadczenia opiekuńcze oraz na różne formy wsparcia rodziny, często spełniającej funkcje pielęgnacyjne w stosunku do najstarszych, zazwyczaj niesamodzielnych osób. Tempo demograficznego starzenia się ludności miast jest coraz szybsze, z roku na rok będzie wzrastał wskaźnik charakteryzujący tzw. podwójne starzenie się ludności, czyli wzrost udziału osób w wieku 80 i więcej lat w ogólnej liczbie mieszkańców.

Samorządy zatem muszą się liczyć z coraz większym obciążeniem związanym z organizacją systemu usług dla tych osób, ale jednocześnie z koniecznością stworzenia oferty dla tych mieszkańców, którzy do późnego wieku zachowają sprawność i będą wykazywali się dużą aktywnością. Poniżej prezentowany jest wykres dotyczący liczby osób starszych (kobiet powyżej 60 roku życia, mężczyzn powyżej 65.) w przeliczeniu na 1000 mieszkańców – w największych miastach uczestniczących w SAS w latach 2006-2009.

Rysunek 20. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w części związanej z pomocą społeczną



Innym zjawiskiem, które wymaga interwencji ze strony instytucji pomocy społecznej jest bezdomność. W przypadku bezdomnych często trudno ustalić ostatecznie miejsce ich zamieszkania, w wyniku czego nie zawsze można obciążyć wydatkami właściwą gminę. Zjawisko bezdomności występuje zazwyczaj w większych miastach i to one ponoszą z tego tytułu najwyższe koszty. Ponadto w przypadku bezdomności należy brać pod uwagę nie tylko działania związane z udzieleniem schronienia osobom potrzebującym, ale również te mające na celu reintegrację i zwalczanie wykluczenia społecznego.

Analiza wskaźników pokazuje, iż systematycznie wzrasta wartość wydatków na pomoc społeczną z budżetu jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Tabela 3. Udział wydatków na pomoc społeczną w wydatkach budżetu miasta ogółem według grup wielkości miast w 2008 r. (w %)

Liczba ludności	Średni udział wydatków na pomoc społeczną	Najniższy udział wydatków na pomoc społeczną	Najwyższy udział wydatków na pomoc społeczną
do 20 000	19,5	13,7	26,0
20 001-50 000	13,2	3,3	22,0
50 001-100 000	12,2	1,3	27,3
100 001- 200 000	13,0	5,9	16,8
powyżej 200 000	11,3	7,0	18,9
ogół badanych miast	13,3	1,3	27,3

Miejskie finanse są poważnie obciążone wydatkami na pomoc społeczną. Przeciętnie co szósta złotówka budżetu miasta jest przeznaczana na ten cel, co potwierdza wskaźnik udziału wydatków na pomoc społeczną w wydatkach budżetu miasta ogółem. Coraz częściej pomoc społeczna, a z jej perspektywy – działalność samorządu, oceniana będzie nie przez pryzmat świadczeń pieniężnych, ale usług, a zwłaszcza usług opiekuńczych. Niewątpliwie miasta będą musiały liczyć się ze wzrostem wydatków na tego rodzaju świadczenia.

Rysunek 21. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie pomocy społecznej. Wykres kosztów usług opiekuńczych w przeliczeniu na 1 osobę korzystającą z tego rodzaju usług



Pomoc społeczna (nie tylko w miastach uczestniczących w badaniu SAS) znajduje się pod coraz większą presją ze strony świadczeniobiorców. Presja ta wynika zarówno z niekorzystnej sytuacji dochodowej ludności (co ma z kolei swoje przyczyny w niepomyślnej sytuacji na rynku pracy), jak i postępującego procesu demograficznego starzenia się ludności miast i w konsekwencji zwiększającego się zapotrzebowania na świadczenia opiekuńcze lub finansowe, umożliwiające opłacenie opieki.

Biorąc pod uwagę ograniczenia finansowe, wobec których stoi system pomocy społecznej, należy podjąć działania zmierzające do rozwoju sektora usług opiekuńczych. Przemawiają za tym zarówno uwarunkowania społeczne i demograficzne (postępujące starzenie się ludności, procesy migracyjne ograniczające coraz bardziej gotowość rodziny do przejęcia całości funkcji opiekuńczej, sytuacja na rynku pracy niesprzyjająca łączeniu funkcji zawodowych i opiekuńczych w rodzinie), jak i czysto ekonomiczne (dobrze zorganizowany system świadczeń opiekuńczych jest bardziej efektywny niż udzielana pomoc finansowa). Aby to osiągnąć, niezbędne jest znaczne uelastycznienie przepisów

prawa, które odgórnie i sztywno przesądzają kształt większości elementów systemu. Władze miast nie mają na nie większego wpływu, choć są to ich zadania własne. Wciąż zbyt mała jest rola wolontariatu w sektorze pomocy społecznej, dlatego też należy dążyć do zwiększenia roli organizacji pozarządowych w realizacji społecznych celów jednostek samorządu terytorialnego.

Wzrost roli organizacji pozarządowych jako partnera samorządu w sferze pomocy społecznej będzie także konsekwencją rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Miasta, poszukując możliwości racjonalizacji wydatków, powinny dążyć do takiej rozbudowy infrastruktury pomocy społecznej, by zapewnić działania prewencyjne, wczesną interwencję w przypadku powstania sytuacji kryzysowej oraz kompetentną pomoc w wyjściu z trudnej sytuacji życiowej. Ważna rola przypada w związku z tym stosunkowo nowym formom placówek, np. ośrodkom wsparcia oraz nowym formom świadczeń, jak na przykład kontrakty socjalne. Należy też rozwiązać kwestię zapewnienia świadczeń pielęgnacyjnych w domach pomocy społecznej, a także finansowania domów pomocy społecznej w ten sposób, by koszty utrzymania tych placówek nie obciążały miast na prawach powiatu. Potrzeba rozwoju usług opiekuńczych wynika ze zmiany struktury demograficznej ludności w miastach.

Wobec nieuniknionego zwiększenia liczby osób niesamodzielnych, koniecznością staje się zapewnienie lepszej oferty świadczeń opiekuńczych i pielęgnacyjnych, zarówno finansowanych ze środków pochodzących z budżetu miasta, jak i udzielanych odpłatnie.

Konieczne jest prowadzenie polityki pomocy społecznej rozumianej jako świadomy i celowy wybór, uwzględniając przy tym lokalną specyfikę priorytetów w zakresie świadczeń.

### V.3 Kultura <sup>5</sup>

Do chwili obecnej dane w tym sektorze były dostarczane wyłącznie przez miasta, stąd poniższa analiza operuje przykładem miast i wnioskami stąd wypływającymi. Podstawą prawną zarządzania tym sektorem jest ustawa o samorządzie gminnym, w której do zadań własnych zalicza się prowadzenie zadań z zakresu „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”, a także ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Poziomą jakość usług kultury w dużej mierze decyduje o atrakcyjności mieszkaniowej i inwestycyjnej miast. W miastach dużych bardzo często może to stanowić o atrakcyjności miejsca zamieszkania, odgrywać ważną rolę miastotwórczą jako czynnik rozwoju turystyki, jest także jedną ze sfer wpływających na oddziaływanie miasta na otaczający je region. Ustalając pozycję kultury wobec innych sektorów usług publicznych, określając cele i zadania działalności kulturalnej, decydując o priorytetach jej rozwoju, o sposobach realizacji zadań, miasta realizują własną politykę kulturalną. Polega ona głównie na „organizowaniu działalności kulturalnej poprzez tworzenie samorządowych instytucji kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym”.

Samorząd, jako organizator kultury, po utworzeniu instytucji ma na nie niewielki wpływ. Instytucje samodzielnie gospodarują przydzielonymi środkami, kierując się zasadą efektywności. Zarządzanie instytucjami kultury wymaga jasnego sformułowania celów oraz koordynacji działań poszczególnych jednostek, które różnią się między sobą zakresem działania i kompetencji.

Jednym z celów SAS jest stworzenie skutecznego narzędzia do badań porównawczych funkcjonowania sektora kultury w miastach. Nie jest to możliwe bez dostępu do niezbędnych informacji opisujących kierunek polityki miasta w dziedzinie kultury oraz sposobów jej realizacji. System Analiz Samorządowych od 1997 roku wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom. Prowadzone są analizy:

- warunków rozwoju kultury stwarzanych przez miasta (dostępności usług, skali finansowania, stopnia wsparcia inicjatyw obywatelskich),
- efektywności funkcjonowania instytucji (w tym kosztochłonności usług),
- skali ich społecznego oddziaływania.

<sup>5</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano Raport z badań SAS w zakresie zarządzania kulturą za lata 2005-2009 opracowany dla ZMP przez prof. Grażynę Prawelską-Skrzypek. W/w raport dostępny jest na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”.

Proces monitorowania w ramach SAS z konieczności ogranicza się do jednostek instytucji kultury prowadzonych przez samorządy miast. W celu przeprowadzenia badań opracowany został w ramach SAS kwestionariusz ankiety, w którym w liczbach bezwzględnych zbierane są:

- podstawowe informacje dotyczące sektora kultury zarządzanego przez władze samorządowe, w tym - ogólne informacje o wydatkach na kulturę, podstawowych parametrach poszczególnych typów jednostek oraz ich wydatkach i przychodach,
- szczegółowe dane na temat działalności poszczególnych typów jednostek kultury. Ta część formularza ankiety zdeterminowana jest więc rodzajem instytucji funkcjonujących w mieście, dla których organem założycielskim może być samorząd. W związku z tym badaniom podlegają **biblioteki, centra, domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, teatry, instytucje muzyczne, w tym opery, operetki, filharmonie, orkiestry, chóry i inne, muzea, centra sztuki, galerie i biura wystaw artystycznych,**
- dane dotyczące zainteresowania mieszkańców ofertą instytucji kultury w mieście,
- informacje dotyczące skali i zakresu programów dofinansowujących te przedsięwzięcia.

Dane w ankiecie pochodzą z urzędów miast oraz z instytucji kultury i jest ich łącznie ponad 300 pozycji. W tym jest zaledwie kilka danych (dokładnie dwanaście), które można uzupełnić na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS. Dlatego SAS tworzy unikatowy w Polsce zbiór danych, który wspomaga zarządzanie w dziedzinie kultury na poziomie lokalnym. Pokazuje zmiany zachodzące w tej dziedzinie, zarówno od strony świadczenia usług, jak i ich odbioru przez mieszkańców.

Działalność miast w sektorze kultury mierzona jest wskaźnikami, które pogrupowano w następujące zespoły:

**1. Wydatki na kulturę (10 wskaźników)** - jest to grupa wskaźników pokazująca m.in. udział wydatków na kulturę w wydatkach budżetu miasta ogółem z uwzględnieniem wydatków z działu 921 oraz z innych działów budżetowych, ogólne wydatki w mieście na kulturę w przeliczeniu na mieszkańców, wydatki ogółem na utrzymanie wszystkich miejskich instytucji kultury, wydatki na inwestycje oraz na konserwację i ochronę zabytków w mieście. Wskaźniki te pokazywane są zarówno jako udział w wydatkach na kulturę, ale także w przeliczeniu na mieszkańców.

**2. Instytucje kultury,** w tym:

- **Centra, domy i ośrodki kultury** – 18 wskaźników
- **Biblioteki** – 23 wskaźniki
- **Teatry** – 21 wskaźników
- **Instytucje muzyczne** – 18 wskaźników
- **Muzea** – 17 wskaźników
- **Instytucje wystawiennicze** (centra sztuki, galerie, BWA) – 15 wskaźników

Wskaźniki obrazujące funkcjonowanie poszczególnych instytucji kultury są w każdej grupie sformułowane podobnie i obrazują na przykład liczbę użytkowników danego rodzaju instytucji w przeliczeniu m.in. na liczbę mieszkańców miasta, czy liczbę pracowników danego rodzaju instytucji, koszty określonych rodzajów usług, koszty związane z funkcjonowaniem instytucji, a także źródła finansowania instytucji, czy efektywność w pozyskiwaniu środków określonego rodzaju instytucji.

**3. Programy dofinansowań przedsięwzięć kulturalnych (13 wskaźników)** – w tej grupie użytkownik może dowiedzieć się m.in. jaka jest liczba i w jakiej kwocie miasto dofinansowuje projekty w mieście realizowane przez podmioty publiczne miejskie, przez podmioty publiczne niemiejskie oraz podmioty publiczne pozarządowe, jaka jest średnia liczba mieszkańców korzystających z tej oferty oraz jaki jest koszt przypadający na 1 odbiorcę tej usługi.

**4. Stałe dofinansowania obcych instytucji kultury** (wojewódzkie, powiatowe, narodowe, inne) z wyszczególnieniem dofinansowywanych instytucji według rodzaju - 4 wskaźniki.

Od początku prowadzenia SAS, w badaniach w zakresie kultury wzięły udział 173 miasta, w tym 42 przynajmniej pięciokrotnie. W 2009 roku informacje do badań funkcjonowania sektora kultury w miastach przysłały 64 miasta. Większość miast prowadzi biblioteki (w 2009 roku dane na temat ich działalności przysłały 62 miasta, tj. 97 proc. wszystkich miast uczestniczących w badaniach) i centra kultury (także w 62 miastach). Natomiast teatry czy instytucje muzyczne prowadzą tylko niektóre miasta na prawach powiatu i inne większe miasta, dlatego analiza działalności tych instytucji dotyczy tylko grupy miast. W 2009 roku w przypadku teatrów było to 21 miast, w przypadku instytucji muzycznych 13 miast.

Analizując dane finansowe od 1999 roku dla gmin oraz miast na prawach powiatu, można zaobserwować systematyczny wzrost udziału wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach gmin ogółem.

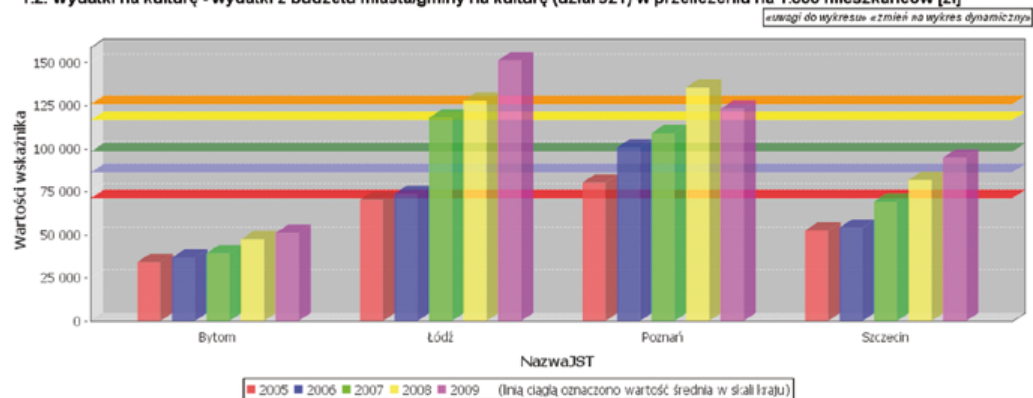
Następuje także wzrost wydatków miast na kulturę w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Zauważalny jest on niemal we wszystkich grupach miast. Stosunkowo największe wydatki na kulturę w badanych miastach od 1999 roku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców cechowały miasta o wielkości powyżej 100 tys. mieszkańców.

Tabela 4. Wydatki na kulturę w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w latach 1999, 2004, 2007 i 2009

JST	Wydatki (w mln zł)								Udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem (%)			
	kultura i ochrona dziedzictwa narodowego				ogółem							
	1999	2004	2007	2009	1999	2004	2007	2009	1999	2004	2007	2009
Gminy	954	165	1810	2400	32835	40942	56074	70003	2,91	2,85	2,85	3,43
Miast na prawach powiatu	599	1006	1683	2285	19962	32137	45877	56201	3,00	3,13	3,13	4,07
Powiaty	57	61	79	96	9785	12445	16069	21156	0,58	0,49	0,49	0,46
Województwa	499	765	158	1573	3264	5863	1092	20469	15,30	13,06	13,06	7,68

Rysunek 22. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Wydatki na kulturę

1.2. Wydatki na kulturę - wydatki z budżetu miasta/gminy na kulturę (dział 921) w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców [zł]



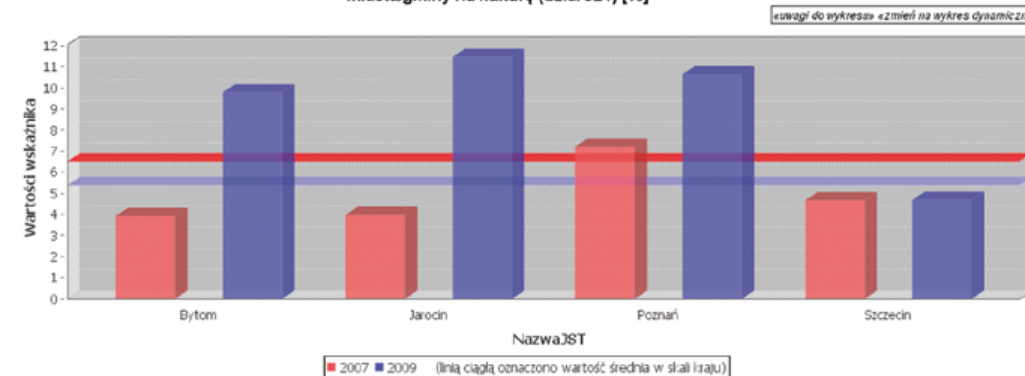
W badanych miastach utrzymuje się silna i trwała tendencja zmniejszania, w całkowitych wydatkach na kulturę, środków przeznaczanych na utrzymanie instytucji. Następuje natomiast znaczący wzrost udziału wydatków inwestycyjnych, widoczny zwłaszcza w największych miastach. Jednocześnie mniej inwestycji realizuje się w miastach najmniejszych.

Zmieniła się również struktura źródeł finansowania działalności instytucji kultury. Utrzymuje się tendencja do zmniejszania w całkowitych wydatkach na kulturę środków przeznaczanych na utrzymanie instytucji, choć wciąż pochłania to największą część wydatków sektora, przy jednoczesnym wzroście udziału wydatków inwestycyjnych.

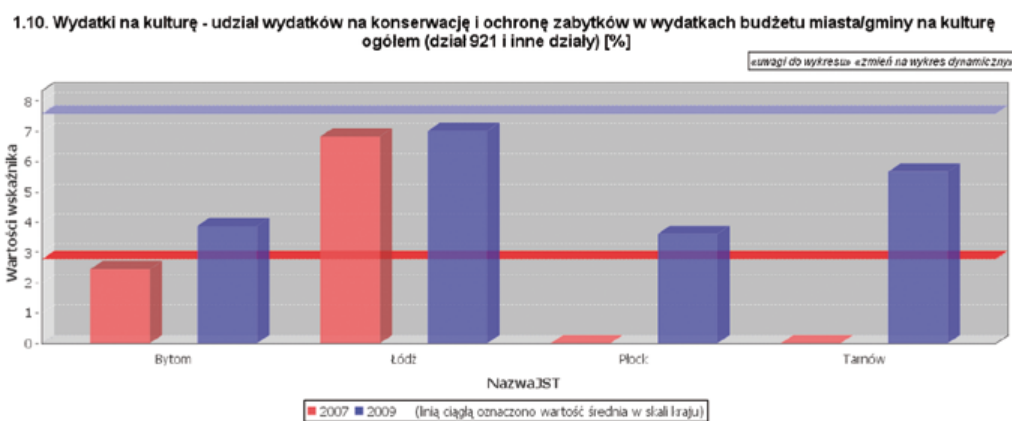
Wzrasta również wielkość wydatków na konserwację i ochronę zabytków w miastach.

Rysunek 23. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Udział wydatków na dofinansowywanie przedsięwzięć kulturalnych w wydatkach budżetu miasta/gminy na kulturę – dział 921

1.6. Wydatki na kulturę - udział wydatków na program dofinansowania przedsięwzięć kulturalnych w wydatkach budżetu miasta/gminy na kulturę (dział 921) [%]



Rysunek 24. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Udział wydatków miasta na konserwację i ochronę zabytków w wydatkach budżetu gminy na kulturę ogółem [%]



W przypadku bibliotek najważniejsze zmiany to duże zróżnicowanie źródeł finansowania oraz zmieniające się z roku na rok udziały różnych źródeł przychodów, przy dominującej pozycji dotacji budżetowej miasta-organizatora. W bibliotekach miejskich od 2002 roku następuje spadek liczby wypożyczeń w przeliczeniu na jednego pracownika. Pomimo spadku liczby udzielonych informacji i kwerend oraz liczby wypożyczeń w przeliczeniu na jednego pracownika, miejskie biblioteki odnotowały niewielki wzrost liczby użytkowników. Świadczy to o rozwoju w tych instytucjach innych usług. Utrzymała się obserwowana od początku badań w 2000 roku tendencja wzrostu liczby komputerów z dostępem do Internetu dla użytkowników bibliotek.

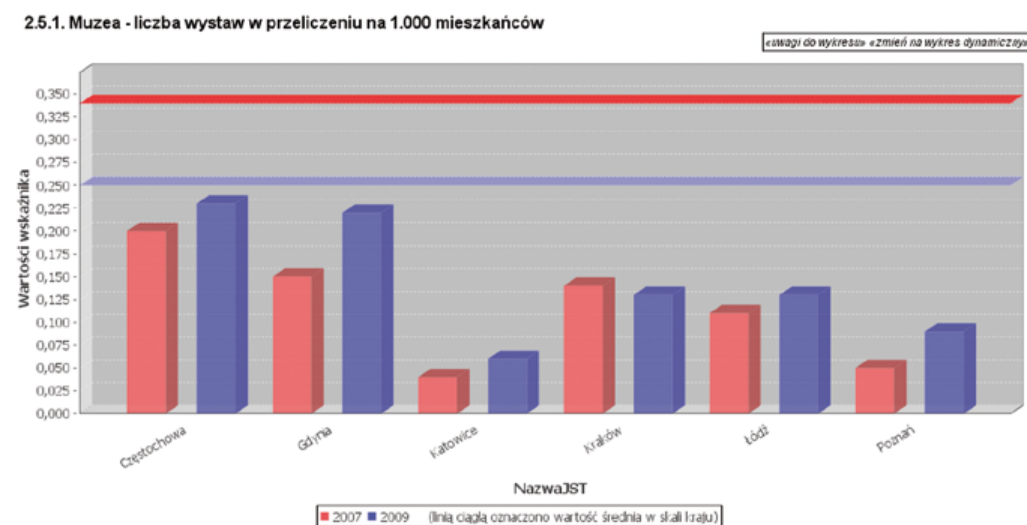
Zauważalny jest znaczący wzrost udziału dotacji budżetowej w finansowaniu centrów kultury, teatrów, instytucji muzycznych i muzeów oraz spadek tego udziału w przypadku galerii; wzrost udziału środków wypracowanych przez centra kultury i galerie przy jednoczesnym spadku udziału tych środków w finansowaniu teatrów, instytucji muzycznych i muzeów; wzrost udziału środków pozyskanych przez biblioteki, teatry, instytucje muzyczne i muzea, ale spadek udziału tych środków w finansowaniu centrów kultury i galerii.

W centrach kultury nastąpił wyraźny wzrost przeciętnej liczby uczestników zajęć w stałych formach działalności. W ogólnych przychodach tych instytucji notuje się istotne zwiększenie udziału dotacji budżetowej gminy. Wzrósł także udział innych przychodów budżetowych. Zaobserwowany wzrost związany był ze zmniejszeniem wielkości udziałów środków wypracowywanych w przychodach centrów kultury.

Analiza funkcjonowania teatrów we wszystkich badanych grupach miast pokazuje wzrost aktywności tych instytucji przeciętnie o jedno przedstawienie w roku.

Znacząco wzrasta liczba widzów w teatrach, jednocześnie we wszystkich grupach miast odnotowano zwiększenie kosztów bieżącej działalności w przeliczeniu na jedno przedstawienie. Aktywność pracowników połączona ze wzrostem finansowania działalności zwiększyła atrakcyjność oferty, co zaowocowało wyraźnym wzrostem liczby widzów w przeliczeniu na jedno przedstawienie. Efektem zwiększonego uczestnictwa w ofercie teatralnej był znaczący wzrost skali społecznego oddziaływania teatrów miejskich, wyraźny we wszystkich grupach wielkości miast.

Rysunek 25. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Liczba wystaw w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców (w miastach po 200 tys. mieszkańców)



W miejskich centrach sztuki nastąpił wzrost liczby zwiedzających, widoczny we wszystkich grupach wielkości miast. Zmiana liczby zwiedzających pojedynczą wystawę lub uczestniczących w wydarzeniu w miejskim centrum sztuki nastąpiła przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby wystaw i wydarzeń w przeliczeniu na jednego pracownika oraz zwiększeniu przeciętnej liczby zwiedzających w przeliczeniu na jednego pracownika. Te wskaźniki wydają się świadczyć o większej efektywności pracy pracowników tych instytucji.

## V.4 Gospodarka komunalna <sup>6</sup>

### 1. Ogólna informacja o sektorze

Jednym z głównych zadań samorządów lokalnych jest świadczenie swoim mieszkańcom różnorodnych usług publicznych. Wśród nich są usługi publiczne o charakterze technicznym zwane też usługami komunalnymi.

Obszar ten uregulowany jest w Polsce m. in. przez następujące ustawy:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.]
- ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków [tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858 z późn. zm.]
- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 236 poz. 2008 z późn. zm.]
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach [tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 z późn. zm.]

Do podstawowych zadań własnych gminy związanych z gospodarką komunalną należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Poziom rozwoju oraz stan techniczny infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz organizacja gospodarki komunalnej w danej jednostce w istotny sposób wpływa na jakość oraz poziom życia mieszkańców.

Podstawową zasadą świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych, czyli zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych, jest takie działanie gminy, aby samodzielnie lub we współpracy z innymi gminami zapewnić mieszkańcom i podmiotom gospodarczym:

- ciągłe i niezawodne dostawy wody w oczekiwanej ilości i jakości oraz pod odpowiednim ciśnieniem,
- odprowadzanie ścieków komunalnych w sposób ciągły i niezawodny.

<sup>6</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano Raporty z badań SAS w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną za lata 2007-2009 opracowane dla ZMP przez Krzysztofa Choromańskiego, a wcześniej Stanisława Łodwiga. W/w raporty dostępne są na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”.

Odbiorcy tych usług powinni posiadać o nich pełne informacje podawane do wiadomości publicznej. Gminy ustalają kierunki rozwoju sieci, ale dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków zajmują się przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, zarówno prywatne, jak i publiczne. Usługa realizowana jest odpłatnie.

Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków nie jest jedynym sposobem zaspokajania tych potrzeb. Oznacza to, że nie ma obowiązku korzystania z nich. Można mieć własne źródło wody (studnia), oraz własny system usuwania ścieków (zbiorniki bezodpływowe i wywóz, przydomowe oczyszczalnie ścieków).

Z drugiej strony sieci wodociągowe i kanalizacyjne nie muszą obejmować swoim zasięgiem całego obszaru jednostki samorządu terytorialnego, o czym gminy decydują w swojej polityce przestrzennej (w *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*).

Dostarczanie wody związane jest nie tylko z systemem wodociągów, ale także ze źródłami wody (ujęciami) i jej uzdatnianiem w celu spożycia i użytkowania przez mieszkańców. Z drugiej strony systemy kanalizacji kończą się oczyszczalniami ścieków. Klienci systemów wodociągowo-kanalizacyjnych zwykle nie zauważają problemu pozyskania wody oczyszczania ścieków, o ile nie ma to wpływu na realizację usługi (zakłócenia w dostarczaniu wody, zanieczyszczenie lokalnego środowiska). Ważnym zadaniem systemów kanalizacyjnych jest odprowadzanie wód opadowych i roztopowych (także w kontekście zapobiegania powodziom, w szczególności lokalnym podtopieniom).

Ważnym elementem systemów wodociągowych jest dostarczanie ciepłej wody do mieszkań. Pomimo zwyczajowego utożsamiania dostaw zimnej i ciepłej wody, ta druga jest usługą energetyki cieplnej. Woda jest pobierana z sieci wodociągowej, ale za jej ogrzanie odpowiada system ciepłowniczy.

Gospodarka odpadami to zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów. Obowiązki w tym zakresie wynikają z połączenia przepisów o ochronie środowiska, o gospodarce odpadami oraz o zachowaniu czystości i porządku w gminach. Generalnie jest to zadanie gmin, które winny zorganizować systemy zbiórki i odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, zapewnić budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnić warunki do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców.



Gminy ustalają plan gospodarki odpadami oraz regulaminy utrzymania porządku i czystości, ale realizacją usług związanych z gospodarką odpadami zajmują się przedsiębiorstwa, zarówno prywatne, jak i publiczne. Usługi realizowane są odpłatnie. Gospodarka odpadami nie jest systemem sieciowym, zbiórka i przewóz to system transportu zwykle drogowego, w skład systemu wchodzi instalacje i urządzenia do odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

## 2. Zakres badania w ramach SAS

Sektor usług komunalnych obejmuje następujący zakres badań:

- I. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę.
  1. Dostępność fizyczna usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę.
  2. Skuteczność – jakościowa ocena realizacji usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę
  3. Skuteczność – ilościowa ocena realizacji usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę.
  4. Dostępność cenowa usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę.
  5. Efektywność kosztowa dostarczanej usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę.
- II. Zbiorowe odprowadzanie ścieków.
  1. Dostępność fizyczna usługi zbiorowego odprowadzania ścieków.
  2. Skuteczność – jakościowa ocena realizacji usługi zbiorowego odprowadzania ścieków.
  3. Skuteczność – ilościowa ocena realizacji usługi zbiorowego odprowadzania ścieków.
  4. Dostępność cenowa usługi zbiorowego odprowadzania ścieków.
  5. Efektywność kosztowa dostarczanej usługi zbiorowego odprowadzania ścieków.
  6. Przedsiębiorstwa świadczące usługę zbiorowego odprowadzania ścieków – uwarunkowania organizacyjno-własnościowe.

## III. Zagospodarowanie odpadów komunalnych.

1. Dostępność fizyczna usługi zagospodarowania odpadów.
2. Skuteczność – jakościowa ocena realizacji usługi zagospodarowania odpadów.
3. Skuteczność – ilościowa ocena realizacji usługi zagospodarowania odpadów.
4. Dostępność cenowa usługi zagospodarowania odpadów.
5. Przedsiębiorstwa świadczące usługę zagospodarowania odpadów – uwarunkowania organizacyjno-własnościowe.

Dane niezbędne do ankiety zbierane są z następujących źródeł:

- gmina (urząd), przedsiębiorstwa odpowiedzialne za dostarczanie usług komunalnych
- GUS - Bank Danych Lokalnych

## 3. Opis wybranych wskaźników – charakterystyka

Wskaźniki sektora usług komunalnych dzielą się na trzy grupy:

1. usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę – grupa ta zawiera 20 wskaźników,
2. usługi zbiorowego odprowadzania ścieków – grupa ta badaniem obejmuje 19 wskaźników,
3. zagospodarowanie odpadów komunalnych – grupa ta zawiera 8 wskaźników.

Pierwsza grupa zbiorowego zaopatrzenia w wodę obejmuje:

- dostępność fizyczną usługi, która zawiera liczbę mieszkańców wyposażonych w dostęp do wodociągu w gminie oraz powierzchnię gminy, na której nieruchomości mają dostęp do sieci wodociągu gminnego,
- skuteczność jakościową realizacji usługi, która obejmuje liczbę awarii oraz przyłączy wodociągu gminnego, liczbę mieszkańców gminy interweniujących w sprawie jakości dostaw wody,
- skuteczność ilościową realizacji usługi, która przedstawia liczbę mieszkańców korzystających z wodociągu, liczbę mieszkańców korzystających ze źródeł ulicznych, ilość wody sprzedanej z wodociągu gminnego oraz długość sieci oraz przyłączy wodociągowych,

- dostępność cenową usługi, która zawiera cenę wody z wodociągu gminnego oraz średnią opłatę za wodę z wodociągu gminnego,
- efektywność kosztową, która obejmuje koszt dostarczenia wody do wodociągu gminnego.

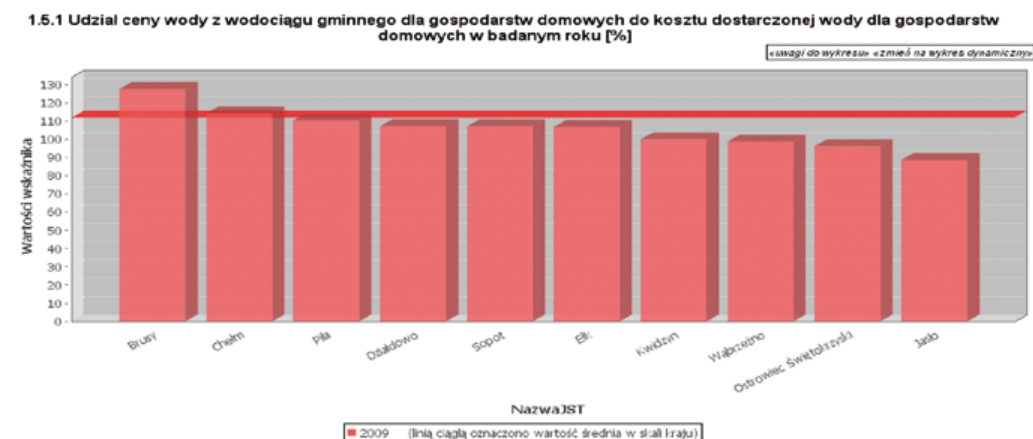
Druga grupa obejmuje zbiorowe odprowadzanie ścieków i zawiera:

- dostępność fizyczną usługi, która obrazuje liczbę mieszkań wyposażonych w ustęp splukiwany oraz powierzchnię gminy, na której nieruchomości mają dostęp do sieci kanalizacji gminnej,
- skuteczność jakościową realizacji usługi, która przedstawia liczbę awarii sieci oraz przyłączy kanalizacyjnych,
- skuteczność ilościową realizacji usługi, która obejmuje liczbę mieszkańców korzystających z sieci kanalizacji w gminie, ilość ścieków odprowadzonych ogółem w czasie doby do kanalizacji gminnej oraz długość sieci i przyłączy kanalizacyjnych,
- dostępność cenową usługi, która mówi o cenie odprowadzenia ścieków do kanalizacji gminnej oraz średniej opłaty za odprowadzanie ścieków,
- efektywność kosztową dostarczonej usługi, która mówi o koszcie odbioru ścieków do kanalizacji gminnej.

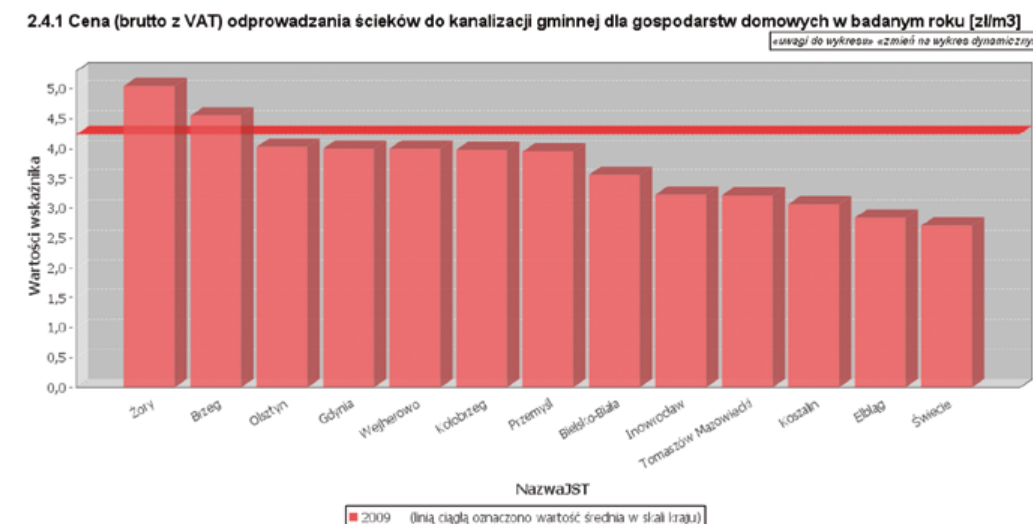
Trzecia grupa zajmuje się zagospodarowaniem odpadów komunalnych i zawiera:

- dostępność fizyczną usługi, która przedstawia liczbę wysepek do selektywnego zbierania odpadów w gminie,
- skuteczność jakościową realizacji usługi, która zawiera liczbę mieszkańców gminy składających skargę na jakość usług,
- skuteczność ilościową realizacji usługi, która przedstawia liczbę mieszkańców gminy korzystających z odbioru odpadów komunalnych,
- dostępność cenową usługi, która mówi o minimalnej i maksymalnej cenie odbioru odpadów komunalnych oraz średniej opłaty odbioru odpadów komunalnych.

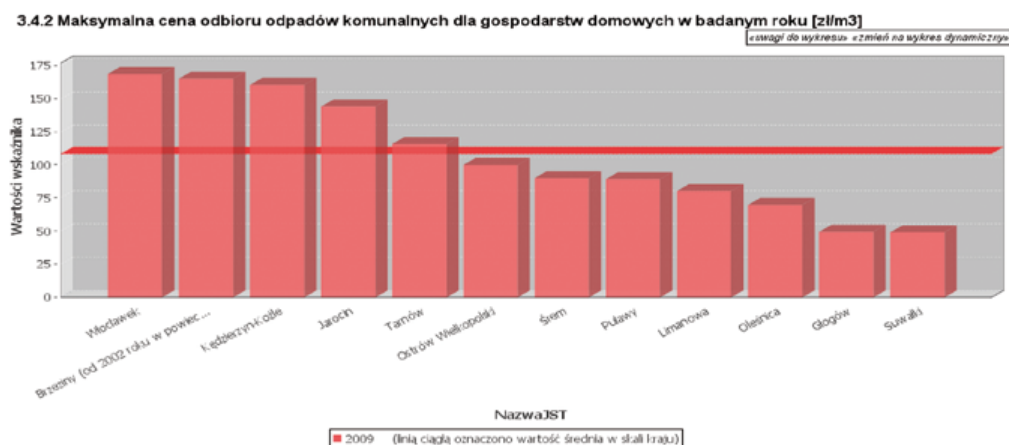
Rysunek 26. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie gospodarki komunalnej. Udział ceny wody z wodociągu gminnego dla gospodarstw domowych do kosztu dostarczonej wody dla gospodarstw domowych w badanym roku [%]



Rysunek 27. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie gospodarki komunalnej. Cena (brutto z VAT) odprowadzania ścieków do kanalizacji gminnej dla gospodarstw w badanym roku [zł/m<sup>3</sup>]



Rysunek 28. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie gospodarki komunalnej. Maksymalna cena odbioru odpadów komunalnych dla gospodarstw domowych w badanym roku [zł/m<sup>3</sup>]



#### 4. Wnioski

Na podstawie dotychczasowych badań przeprowadzonych w Systemie Analiz Samorządowych można wyciągnąć następujący wniosek: obecnie przeciętna kondycja sektora usług komunalnych w badanych miastach jest dostateczna. Jednakże w zakresie usług oczyszczania ścieków w niektórych miastach mogą wystąpić problemy z osiągnięciem standardów unijnych. Równocześnie dostępne dane w zakresie usług odbioru odpadów praktycznie uniemożliwiają monitorowanie poziomu osiągania standardów unijnych.

Jednostki samorządu terytorialnego w 1990 roku otrzymały zadania z zakresu gospodarki komunalnej, w tym gospodarki wodno-ściekowej, zagospodarowania odpadów komunalnych, energetyki ciepłej i komunikacji miejskiej. W tamtym czasie infrastruktura komunalna znajdowała się w bardzo złym stanie. Sprzęt oraz inwestycje z lat 60. i 70. zestarzały się, natomiast w latach 80. nakłady na wydatki inwestycyjne były minimalne. Na 830 miast w 1990 roku tylko 467 miast posiadało oczyszczalnie ścieków, w tym 302 oczyszczalnie biologiczne. Obecnie na 892 miasta, 880 posiada oczyszczalnie ścieków, w tym 878 biologiczne. Przyłączy wodociągowych istniało 1 082 200, dziś jest już ich 1 845 200, natomiast kanalizacyjnych było 568 800, a dziś jest 1 305 800. Z wodociągów korzystało tylko 90 procent mieszkańców, a dziś 95%, 81% z kanalizacji podłączonej do oczyszczalni ścieków, w tym jeszcze w 1995 roku (wcześniej nie ujawniono tych danych), 46,4% do oczyszczalni biologicznych, a zaledwie 4,6% do biologicznych z podwyższonym usuwaniem biogenów.

Obecnie z kanalizacji podłączonej do oczyszczalni ścieków korzysta 87% ludności miast, przy czym 86,7% z kanalizacji podłączonej do oczyszczalni biologicznych, a aż 69,4 % z oczyszczalni o podwyższonym stopniu usuwania biogenów. Cała infrastruktura komunalna znajdowała się w rękach przedsiębiorstw państwowych, dla których organami „założycielskimi” były terenowe oddziały administracji publicznej, zwykle stopnia podstawowego. Te całkowicie nieefektywne twory zostały przejęte przez samorządy miast, które szybko rozpoczęły proces przekształceń. Wydatki inwestycyjne w gospodarce mieszkaniowej miały różną dynamikę. W latach 90. dominowały inwestycje wodociągowo-kanalizacyjne, w tym zwłaszcza oczyszczalnie ścieków. Największy postęp w rozwoju infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej miał miejsce w latach 1990-2000 – wydatki majątkowe miast w tej dziedzinie stanowiły wówczas nawet 40% wszystkich inwestycji. Obecnie są na drugim miejscu i wciąż wynoszą ok. 20%, co oznacza, że proces modernizacji nadal trwa. Z przeprowadzonych badań analitycznych można wyciągnąć wniosek, że stan gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w polskich miastach jest zadowolający. Jednak wskaźnik efektywności kosztowej usługi odbioru ścieków komunalnych jest zbyt niski, aby zapewnić środki konieczne do utrzymania i modernizacji sieci. „Socjalny” charakter cen wody, a zwłaszcza ścieków, nie jest zresztą „sprawiedliwy”, bowiem niska cena obowiązuje tak biednych, jak i bogatych. Jednocześnie można ostatnio zaobserwować tendencję podnoszenia taryf wodno-kanalizacyjnych w ramach realizacji dużych projektów dofinansowywanych ze środków zewnętrznych – ze względu na ustawowy wymóg, aby cena odzwierciedlała koszty dostarczania wody i odbioru ścieków, a te rosną bardzo szybko.

Według dostępnych informacji, tylko 2% przedsiębiorstw odbierających odpady składa wszystkie wymagane przepisami prawa informacje. Jest to jedna z głównych przyczyn braku danych dotyczących odpadów komunalnych. Rozwiązaniem powinno być stawianie wymagań przedsiębiorstwom w tym zakresie, w powiązaniu z systemem wydawania zezwoleń. Działania w tym zakresie są pilne bowiem nie ma danych za 2008 i 2009 rok. Jeśli działania nie zostaną podjęte, takich danych nie będzie również w latach kolejnych. W takiej sytuacji racjonalne zarządzanie nie będzie możliwe. Pilnej interwencji wymaga również słaba jakość wojewódzkich planów odpadowych.

Warunkiem dobrego rozwoju lokalnego jest rozwój usług publicznych w tym w szczególności usług komunalnych. Odpowiednie zarządzanie rozwojem wymaga dobrej wiedzy analitycznej oraz zarządczej. Badania SAS są inicjatywą, która zmierza w tym kierunku. Jednak barierą zwiększenia skali analiz jest brak dostępu do kluczowych danych. Wykonanie takich badań oraz efektywne wykorzystanie wyników wymaga zaangażowania oraz aktywności ze strony kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione w SAS narzędzia mają pomóc w osiągnięciu wyższej skuteczności i efektywności w dostarczaniu usług komunalnych, a przez to możliwie najbardziej efektywne wykorzystania zasobów, którymi gmina dysponuje.

## V.5 Komunalna gospodarka mieszkaniowa <sup>7</sup>

### 1. Ogólne informacje o sektorze

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują między innymi gospodarkę nieruchomościami komunalnymi oraz gminne budownictwo mieszkaniowe. Po 1990 roku zakres tego działania był kilkakrotnie zmieniany. W połowie lat 90. nastąpiła próba przekazania całej odpowiedzialności za potrzeby mieszkaniowe na gminy, ale potem powrócono do bardziej realistycznych zapisów ustawowych. Jednym z zadań, jakie nałożono na gminy była wypłata dodatków mieszkaniowych. Początkowo rozumiano je jako element systemu finansowania mieszkalnictwa przy próbie urynkowienia czynszów, a następnie włączono dodatki mieszkaniowe do systemu osłon socjalnych. W następnych latach, wobec wzrastających potrzeb ze strony osób oczekujących na mieszkania komunalne, w tym socjalne, nałożono na gminy obowiązek tworzenia programu gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym. Zadania w zakresie mieszkalnictwa zwiększono bez przekazania gminom nowych środków finansowych. Jednocześnie nie zwracano uwagi na fakt bardzo nierównomiernego rozmieszczenia lokalowych zasobów komunalnych, który był wynikiem procesów historycznych, a nie działań samych gmin.

Tabela 5. Udział mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań w latach 1999, 2001, 2004, 2007 i 2009

rok	1999	2001	2004	2007	2009
ogólna liczba mieszkań	11 763 345	11 945 941	12 683 392	12 993 716	13 302 449
liczba mieszkań komunalnych	1 458 602	1 279 842	1 314 459	1 174 700	1 062 780
<b>udział mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań [%]</b>	<b>12,40</b>	<b>10,71</b>	<b>10,36</b>	<b>9,04</b>	<b>7,99</b>

<sup>7</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano m.in. Raport z badań SAS w zakresie zarządzania komunalną gospodarką mieszkaniową za lata 2007-2009 opracowany dla ZMP przez Ewę Bartosik. W/w raport dostępny jest na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom miast, w 2008 roku rozszerzono bazę danych Systemu Analiz Samorządowych o sektor komunalnej gospodarki mieszkaniowej.

### 2. Zakres badania w ramach Systemu Analiz Samorządowych

Ankiety dotyczące komunalnej gospodarki mieszkaniowej oraz zestaw około 30 wskaźników, zweryfikowano podczas prac Grup Wymiany Doświadczeń. Źródłem pozyskania danych do tej ankiety jest GUS (Bank Danych Lokalnych) oraz wielkości zbierane bezpośrednio przez jednostki organizacyjne gminy. Ankiety podzielono na trzy działy:

1) dane ogólne o gminie (powierzchnia mieszkaniowego zasobu gminy; liczba lokali mieszkalnych w mieszkaniowym zasobie gminy; liczba lokali użytkowych w budynkach gminy; liczba wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy; budżet gminy itp.),

2) zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w tym: skuteczność ilościowa usługi, efektywność kosztowa usługi oraz skuteczność – jakościowa ocena realizacji usługi zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (liczba rozpatrzonych podań o przyznanie lokalu mieszkalnego; liczba gospodarstw domowych uprawnionych do uzyskania lokalu mieszkalnego; liczba gospodarstw domowych, które otrzymały lokale mieszkalne; liczba lokali mieszkalnych będących przedmiotem zamian; liczba mieszkań pozyskanych w ramach naturalnego ruchu ludności; liczba niezagospodarowanych lokali mieszkalnych itp.),

3) zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym: skuteczność – jakościowa ocena realizacji usługi, skuteczność – ilościowa ocena realizacji usługi oraz efektywność kosztowa usługi – zarządzanie mieszkaniowym zasobem (liczba rocznych zebrań wspólnot; liczba nieudzielonych absolutorium zarządom wspólnot; liczba zmian zarządcy nieruchomości wspólnej; przypis czynszowy z najmu lokali mieszkalnych gminy; liczba aktualnych użytkowników mieszkań gminy zalegających w opłatach; przypis czynszowy z najmu lokali użytkowych gminy; koszty bieżącego utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy; wydatki remontowe w budynkach gminy; wysokość średniej stawki czynszu mieszkania gminy itp.).

### 3. Wskaźniki SAS - komunalna gospodarka mieszkaniowa

Na podstawie danych zebranych w ankiecie obliczane są wskaźniki ważne dla oceny efektów zarządzania, jak i prognozowania rozwoju komunalnej gospodarki mieszkaniowej na przyszłość. Pozwalają one na szerokie, dynamiczne spojrzenie na sytuację w danym sektorze w porównaniu do lat poprzednich. Miasta mogą również zestawić swoje wyniki z wynikami innych miast na terenie kraju, które mają podobny charakter pod względem warunków realizacji zadań, liczby mieszkańców, czy dochodów na jednego mieszkańca (tzw. grupa porównawcza).

Na podstawowe zagadnienia dotyczące zarządzania gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym składają się:

- mieszkaniowy zasób gminy,
- zapotrzebowanie na mieszkanie,
- sprzedaż mieszkań,
- lokale użytkowe,
- polityka czynszowa,
- zarządzanie mieszkalnymi budynkami gminy,
- utrzymanie zasobu mieszkaniowego gminy,
- systemy informatyczne wspomagające gospodarowanie gminnym zasobem.

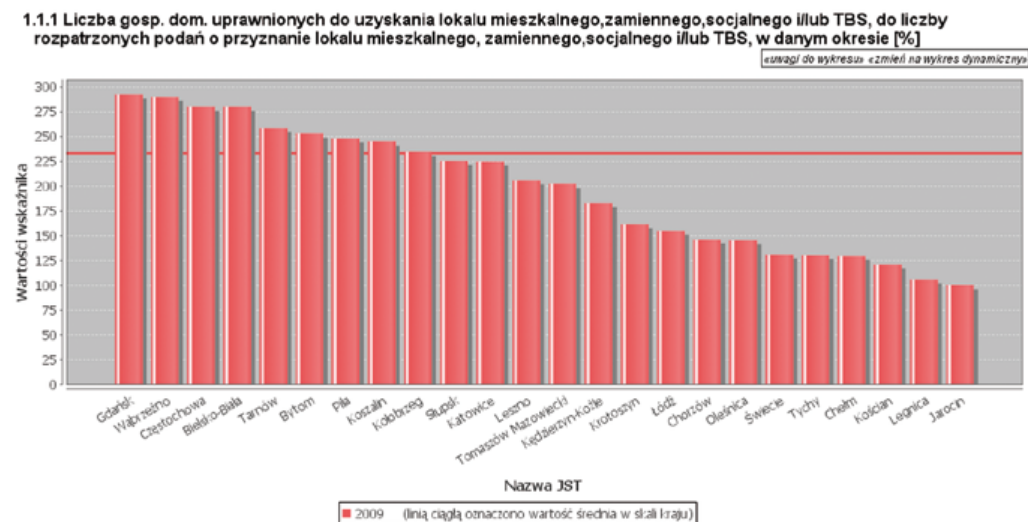
W zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskaźniki pogrupowano w następujących obszarach:

- a) zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych;
- b) zarządzanie zasobem mieszkaniowym.

W zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wyróżniono i pogrupowano wskaźniki, biorąc pod uwagę:

- skuteczność ilościową usługi (np.: liczbę gospodarstw domowych uprawnionych do uzyskania lokalu mieszkalnego do liczby rozpatrzonych podań o przyznanie lokalu mieszkalnego; wskaźnik rotacji lokali komunalnych w trybie zamiany; relację liczby mieszkań pozyskanych w ramach naturalnego ruchu ludności w danym okresie do liczby gospodarstw domowych uprawnionych do uzyskania lokalu mieszkalnego; wskaźnik niezagospodarowania lokali mieszkalnych w mieszkaniowym zasobie gminy),

Rysunek 29. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie komunalnej gospodarki mieszkaniowej. Liczba gospodarstw domowych uprawnionych do uzyskania lokalu mieszkalnego, zamiennego, socjalnego i/lub TBS do liczby rozpatrzonych podań o przyznanie lokalu mieszkalnego, socjalnego i/lub TBS w danym okresie



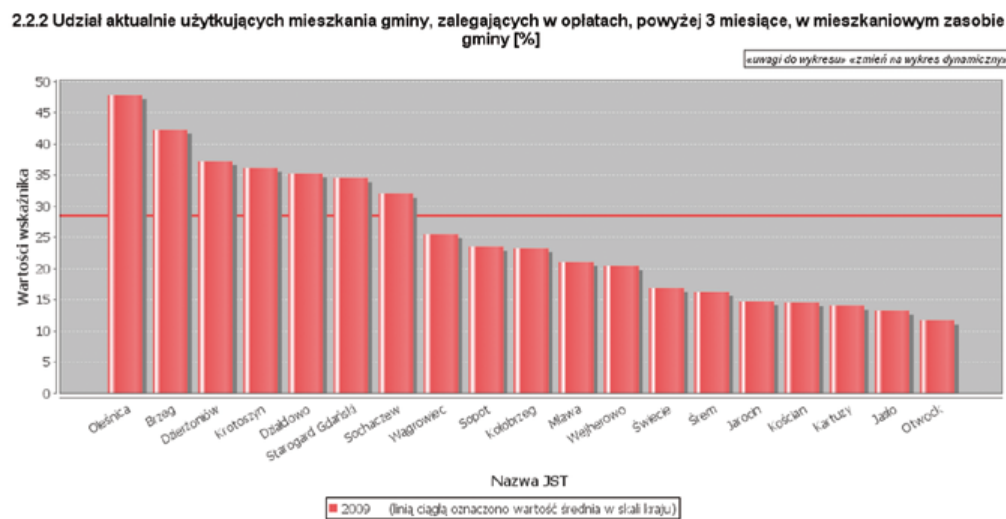
- efektywność kosztową usługi (np.: racjonalność wykorzystania mieszkaniowego zasobu gminy; relację kosztów pozyskania lokalu mieszkalnego dla uprawnionych do otrzymania lokalu mieszkalnego, do budżetu gminy),
- skuteczność – jakościową ocenę realizacji usługi (średni czas oczekiwania na mieszkanie gminy i TBS).

W zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem wyróżniono i pogrupowano wskaźniki, biorąc pod uwagę:

- skuteczność – jakościową ocenę realizacji usługi (np.: terminowość organizacji rocznych zebrań wspólnot; wskaźnik nieudzielonych absolutorium zarządcy do liczby wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy; wskaźnik rotacji zarządców; skuteczność sprzedaży mieszkań w trybie pierwszeństwa),
- skuteczność – ilościową ocenę realizacji usługi (udział aktualnych użytkowników mieszkań gminy zalegających w opłatach w mieszkaniowym zasobie gminy; udział aktualnych użytkowników mieszkań gminy zalegających w opłatach powyżej 3 miesięcy w mieszkaniowym zasobie gminy; udział zaległości - czynsz i opłaty niezależne od właściciela - za mieszkania, w przypisie czynszowym z lokali mieszkalnych gminy;

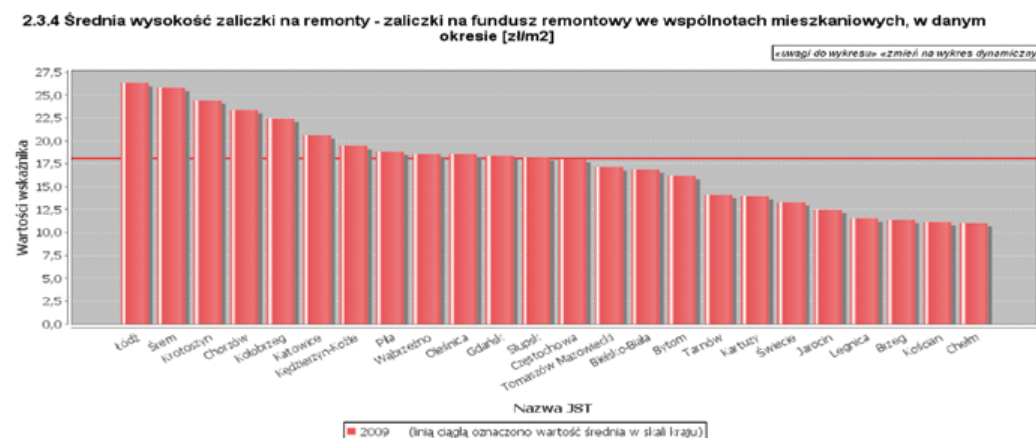
udział aktualnych użytkowników lokali użytkowych gminy zalegających w opłatach powyżej 3 miesięcy w całkowitej liczbie lokali użytkowych gminy; wskaźnik niezagospodarowanych lokali użytkowych gminy),

Rysunek 30. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie komunalnej gospodarki mieszkaniowej. Udział aktualnie użytkujących mieszkania gminy, zalegających w opłatach powyżej 3 miesięcy w mieszkaniowym zasobie gminy [%]



- efektywność kosztową usługi (np.: średni jednostkowy koszt bieżącego utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy; średnia wysokość zaliczki na fundusz eksploatacji wspólnoty-średnia wysokość zaliczki na poczet kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych z udziałem gminy; relacja udziału gminy w wynagrodzeniu zarządcy (zarządców) nieruchomości wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy do powierzchni użytkowej lokali stanowiących własność gminy w budynkach wspólnot mieszkaniowych).

Rysunek 31. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie komunalnej gospodarki mieszkaniowej. Średnia wysokość zaliczki na remonty – zaliczki na fundusz remontowy we wspólnotach mieszkaniowych w danym okresie



#### 4. Wnioski

Obecnie występują ograniczenia gmin w efektywnym i racjonalnym zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi, które wynikają z obowiązującego prawa, braku środków finansowych oraz wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania publicznych zasobów mieszkaniowych (głównie zasobów przedwojennych). Niedobór lokali mieszkalnych w gminach wynika z wysokich kosztów budowy, które powodują niewielki przyrost nowych mieszkań. Jednocześnie systematycznie zmniejsza się mieszkaniowy zasób gmin poprzez wyburzanie lub wyłączanie z użytkowania budynków o złym stanie technicznym oraz sprzedaż lokali. Z drugiej strony liczba osób oczekujących na lokale mieszkalne i socjalne stale wzrasta. Należy jednak dążyć do poprawy warunków mieszkaniowych przez wdrożenie aktywnej polityki czynszowej. Obecnie wpływy uzyskiwane z najmu lokali nie rekompensują kosztów utrzymania zasobów, a tym samym ograniczają prowadzenie prac remontowych i konserwacyjnych, nie mówiąc już o inwestycjach, które są finansowane z innych wpływów do budżetów gmin.

Wydatki gmin w dziale gospodarki mieszkaniowej stanowią 4,3% ich łącznych wydatków, z tym że niektóre miasta przekazały to zadanie zewnętrznym podmiotom (np. spółkom), zatem – poza ewentualnymi dotacjami z budżetu – koszty realizacji tego zadania nie są uwzględniane w sprawozdawczości budżetowej tych miast. Udział wydatków majątkowych na mieszkania w inwestycjach ogółem jednostek samorządu terytorialnego obrazuje poniższa tabela.

Tabela 6. Wydatki majątkowe JST w dziale gospodarka mieszkaniowa w inwestycjach komunalnych w latach 2001, 2004, 2006, 2007 i 2009

JST	Wydatki majątkowe (w mln zł)									
	2001		2004		2006		2007		2009	
	Gosp. mieszk.	ogółem	gosp. mieszk.	ogółem	gosp. mieszk.	ogółem	gosp. mieszk.	ogółem	gosp. mieszk.	ogółem
gminy	346,9	7464,0	363,8	7471,7	594,8	10833,6	639,38	10565,99	916,01	16177,83
miasta na prawach powiatu	456,7	4022,9	463,2	4709,6	635,8	8199,9	751,84	10326,67	998,07	12913,59
powiaty	11,0	1257,2	9,0	1265,5	20,2	2283,2	bd	2107,15	26,27	4075,66
wojew.	0,7	1327,3	19,4	1741,3	16,8	3641,6	7,22	4066,66	323,23	9958,99

Wśród korzyści, jakie gminy osiągną w wyniku mierzenia kosztów i wyników realizacji usługi zarządzania komunalną gospodarką mieszkaniową, można wyróżnić w szczególności:

- 1) podwyższenie jakości usług świadczonych przez zarządców zasobu oraz innych usługodawców na rzecz zasobu;
- 2) ograniczenie kosztów utrzymania zasobu przy jednoczesnym utrzymaniu jakości zamieszkiwania satysfakcjonującej użytkowników zasobu;
- 3) przyśpieszenie procesu poprawy stanu technicznego zasobu poprzez skuteczniejsze planowanie polityki remontowej;
- 4) optymalizację wpływów z zasobu poprzez skuteczniejszą windykację czynszów i opłat.

Przy braku polityki mieszkaniowej państwa oraz braku wsparcia ze strony państwa wysiłki gmin na rzecz opracowania i realizacji swojej strategii mieszkaniowej natrafiają na szereg trudności. Wskaźniki z zakresu gospodarki mieszkaniowej wykorzystywane w SAS potwierdzają ten stan rzeczy, a jednocześnie służą jako materiał analityczny pozwalający na wyciąganie wniosków i podejmowanie stosownych działań usprawniających zarządzanie tym sektorem.

## V.6 Transport <sup>8</sup>

### 1. Ogólne informacje o sektorze

W sektorze transportu w Systemie Analiz Samorządowych badaniem objęty jest zarówno układ drogowy, jak i lokalny transport publiczny. Dane są zbierane od 10 lat dla samorządów miejskich oraz od 2009 roku dla powiatów ziemskich, które zgłosiły akces do programu w zakresie drogownictwa. Z tych historycznych przyczyn niniejsza analiza odnosi się głównie do samorządów miejskich.

Drogownictwo jest dziedziną gospodarki, w której na skutek rozwiązań prawnych kompetencje zostały podzielone pomiędzy samorządy gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz administrację rządową. Drogi publiczne ze względu na funkcje, które pełnią w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe stanowiące własność Skarbu Państwa,
- drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowiące własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Powoduje to w konsekwencji dwoistość sytuacji samorządów lokalnych (gminnych). Ze względu na uprawnienia decyzyjne, gminy mają ograniczony wpływ na rozwój i jakość całej sieci drogowej (wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu). Natomiast ze względu na odbiór społeczny, to gminy utożsamiane są z administracją odpowiedzialną za stan dróg. Podobna sytuacja ma miejsce w stosunku do samorządów powiatowych.

Publiczną sieć drogową uzupełniają także drogi niepubliczne (wewnętrzne), za które odpowiadają ich właściciele (np. spółdzielnie mieszkaniowe). I w tych wypadkach bardzo często mieszkańcy utożsamiają je z samorządem gminnym.

Podstawą działania gminy w zakresie transportu miejskiego jest zapis ustawy o samorządzie gminnym, mówiący że sprawy lokalnego transportu zbiorowego należą do zadań własnych gminy.

Pod pojęciem transportu miejskiego najczęściej rozumiemy zbiorowy transport osób (nazywany także transportem publicznym) wykonywany przez zawodowego przewoźnika (przedsiębiorcę), zwykle odpłatny. W transporcie miejskim jednostką publiczną, przede wszystkim samorząd gminy (może to być także samorząd powiatowy i wojewódzki) pełni rolę organizatora przewozów zawierającego umowy z przewoźnikami. Przewoźnikiem może być przedsiębiorca zarówno prywatny, jak i publiczny. Zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii

<sup>8</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano Raporty z badań SAS w zakresie transportu za lata 2005-2009 opracowane przez Franciszka Zycha. W/w raporty dostępne są na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”.

Europejskiej, na rynku zbiorowych przewozów pasażerskich winna obowiązywać zasada wolnej i uczciwej, ale kontrolowanej konkurencji.

W transporcie tym stosuje się różne środki przewozowe korzystające z sieci drogowej (autobusy, w tym minibusy i rzadko trolejbusy) oraz infrastruktury szynowej (tramwaje i kolej, w tym metro). Mogą występować także niekonwencjonalne środki transportu – koleje zębate, linowe, tramwaje wodne itp. W dużych aglomeracjach systemy te tworzą spójną całość – systemy multimodalne skoordynowane zarówno przestrzennie (miejsca połączeń, przesiadek), czasowo (wspólne rozkłady jazdy), jak i organizacyjnie (jednolity system taryf, jeden bilet).

Sytuacja lokalnych lub miejskich przewozów pasażerskich jest złożona. Na terenie powiatu, gminy lub miasta nakładają się przewozy lokalne (w skali gminy i powiatu), regionalne, a czasami krajowe. Chodzi tu o zjawisko korzystania przez pasażerów z usług przewoźnika ponadlokalnego do przejazdu lokalnego oraz korzystania z usług przewoźnika lokalnego do przejazdów aglomeracyjnych (poza granice jednej gminy). Oznacza to, że pasażer może korzystać z różnych możliwości przejazdu niezależnie od kompetencji poszczególnych jednostek administracji publicznej (pasażer nie musi wiedzieć, kto oferuje usługę i kto odpowiada za jakość usługi, z której korzysta).

W polskich miastach koncentrują się wszystkie trudne problemy transportowe. Każdy obszar zurbanizowany ma swoje specyficzne cechy, które decydują o jakości usług transportowych w jego granicach administracyjnych i w bezpośrednim otoczeniu. Wyposażenie w techniczną infrastrukturę transportową, wielkość i ilość powiązań wewnętrznych i zewnętrznych, przestrzenne zagospodarowanie terenu, potrzeby gospodarcze i społeczne, organizacja i zarządzanie ruchem drogowym, standardy usług publicznego transportu pasażerskiego, to tylko niektóre czynniki decydujące o sprawności systemów transportowych miast. Czynniki te decydują również o osiągnięciu przez miasta złożonych celów zrównoważonego rozwoju. Współcześnie, poprawnie pracującego systemu transportowego miasta nie można osiągnąć przez rozwój tylko jednego z wielu podsystemów, np. infrastruktury drogowej. Wymagany jest rozwój równomierny całego systemu transportu z uwzględnieniem czynników technicznych, przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i środowiskowych (ekologicznych). Płaszczyzną odniesienia dla osiągnięcia przyszłych celów w sektorze miejskich usług transportowych jest obecny stan tych usług. Istotne jest profesjonalne przygotowanie oceny stanu transportu w miastach, która obejmuje całość problematyki, a nie tylko wycinkowe i często intuicyjnie formułowane wnioski doraźne.

Wyniki monitorowania usług transportowych w powiatach, miastach lub gminach, dzisiaj i w przyszłości, powinny być wykorzystywane w procedurach aplikacji o dofinansowanie projektów europejskich funduszy strukturalnych,

głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Wyniki badań transportu w powiatach/miastach/gminach są w pełni przydatne, pod warunkiem wiarygodności i kompletności danych, dla opracowania wymaganych dokumentów w procesach ubiegania się o dofinansowanie projektów z funduszy europejskich. Do dokumentów tych między innymi zaliczyć należy: Plany rozwoju zintegrowanego transportu miast, Miejskie Strategie Rozwoju Transportu, Miejskie Polityki Transportowe, Plany Zagospodarowania Przestrzennego, Studia Wykonalności projektów wybranych do aplikacji o dofinansowanie z europejskich funduszy strukturalnych. Stopień wykorzystania badań i analiz transportu w miastach do opracowania wymienionych dokumentów zależy od warunków lokalnych i charakteru projektu, będącego przedmiotem wniosku o dofinansowanie. Niemal w każdym projekcie finansowanym z funduszy europejskich, parametry określone w SAS – transport mogą służyć do charakterystyki stanu istniejącego systemu transportu oraz być płaszczyzną odniesienia dla określeń przewidywanych rezultatów, produktów i oddziaływań po realizacji projektu.

## 2. Zakres badania w ramach SAS

Badania transportu w SAS są oparte na danych charakteryzujących podstawowe podsystemy i elementy, które powinny tworzyć – pod warunkiem funkcjonowania właściwej organizacji – zintegrowany system transportowy miasta. Przyjęty zakres badań i analiz jest wynikiem respektowania zasady mówiącej, że o poziomie obsługi transportowej mieszkańców miasta decydują wszystkie funkcjonujące składniki systemu transportowego, a nie tylko te, którymi zarządzają bezpośrednio organy samorządu lokalnego. Rzetelna ocena stanu usług transportowych w miastach wymaga więc obiektywnych informacji nie tylko o transporcie pozostającym w gestii samorządu gminy lub miasta, ale również o infrastrukturze transportowej administrowanej przez pozostałe szczeble władz samorządowych i administrację rządową, np. drogi powiatowe, wojewódzkie, krajowe, urzędnictwo transportu kolejowego itp. zlokalizowane na terenie miasta. Dotyczy to również informacji o zbiorowym transporcie pasażerskim realizowanym na obszarze miast zarówno przez podmioty związane ze strukturami samorządu lokalnego, ale również przez inne jednostki, w tym prywatne, które przewożą pasażerów zgodnie z obowiązującym prawem, świadczą usługi w określonej ilości i na odpowiednim poziomie jakości w systemie transportowym miasta.

Badania SAS-transport w odniesieniu do miast/gmin obejmują następujące zagadnienia:

- układ drogowy miasta/gminy



W tym zakresie dane dotyczą:

- długości dróg poszczególnych kategorii, dróg układu podstawowego, dróg dwujezdniowych i dróg rowerowych,
- powierzchni zajętej przez drogi i pasy drogowe,
- liczby skrzyżowań układu podstawowego (bezkolizyjnych, sterowanych sygnalizacją świetlną i pozostałych),
- wartości majątku drogowego dróg poszczególnych kategorii,
- nakładów finansowych na utrzymanie, remonty i inwestycje układu drogowego według źródeł finansowania i kategorii dróg.

- transport samochodowy

W tym zakresie dane dotyczą:

- liczby pojazdów samochodowych według poszczególnych kategorii: motocykle i skutery, samochody osobowe, samochody ciężarowe, autobusy,
- zachowań komunikacyjnych samochodów osobowych: średniej prędkości komunikacyjnej, ruchliwości i średniego napełnienia,
- liczby miejsc parkingowych.

- wypadki drogowe w mieście/gminie

W tym zakresie dane dotyczą:

- liczby wypadków drogowych zgłoszonych w ciągu roku,
- liczby rannych i zabitych w wypadkach z uwzględnieniem pieszych, motocyklistów i rowerzystów.

- zbiorowy transport pasażerski miasta/gminy:

- dla autobusowego transportu pasażerskiego – komunalnego i transportu tramwajowego dane dotyczą: długości tras i linii, liczby przystanków, średniej dobowej liczby autobusów/tramwajów w ruchu oraz liczby pojazdów w inwentarzu obsługujących gminę, pracy przewozowej (liczby wozokilometrów w ciągu roku), liczby przewożonych pasażerów, nakładów na dany rodzaj transportu (z uwzględnieniem m.in. wpływów z budżetu samorządu, ze sprzedaży biletów, Europejskich Funduszy Strukturalnych), prędkości eksploatacyjnej i średniej powierzchni pojazdu

- dla autobusowego transportu pasażerskiego – prywatnego i innych zakres badania jest podobny, jak dla autobusowego transportu pasażerskiego – komunalnego, jednakże nie ma pytań dotyczących finansowania przewozów oraz liczby autobusów w inwentarzu i pracy przewozowej
- dla transportu pasażerskiego kolejowego dane dotyczą długości dróg kolejowych i liczby miejsc obsługi podróżnych.

Rysunek 32. Widok ankiety transportowej na stronie internetowej SAS (przykład tabeli dotyczącej wypadków drogowych)

The screenshot shows a web interface for the 'SYSTEM ANALIZ SAMORZĄDOWYCH' (Municipal Analysis System). The page title is 'C. WYPADKI DROGOWE W MIEŚCIE/GMINIE' (Road Accidents in the Municipality). A warning message states: 'UWAGA! Przed wypełnieniem ankiety należy zapoznać się z instrukcją (Menu użytkownika - Instrukcje wypełniania)'. Below the warning, there is a table with columns 'Lp.', 'Kategoria', and 'Dane'. The table lists 12 categories of road accidents, such as 'Liczba wypadków drogowych zgłoszonych w ciągu roku w granicach administracyjnych miasta/gminy' and 'Liczba zabitych w wyniku wypadków drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy'. The 'Dane' column is currently empty.

Lp.	Kategoria	Dane
24	Liczba wypadków drogowych zgłoszonych w ciągu roku w granicach administracyjnych miasta/gminy	
25	Liczba zabitych w wyniku wypadków drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
26	Liczba rannych w wyniku wypadków drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
27	Liczba pieszych biorących udział w wypadkach drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
28	Liczba zabitych pieszych biorących udział w wypadkach drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
29	Liczba motocyklistów biorących udział w wypadkach drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
30	Liczba zabitych motocyklistów biorących udział w wypadkach drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
31	Liczba rowerzystów biorących udział w wypadkach drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	
32	Liczba zabitych rowerzystów biorących udział w wypadkach drogowych w granicach administracyjnych miasta/gminy	

Szczególnie wartościowe są wielkości dotyczące liczby dróg poszczególnych kategorii administracyjnych, liczby tras, linii, punktów obsługi podróżnych w publicznym transporcie pasażerskim (autobusowym i tramwajowym), liczby wypadków i ich skutków oraz odnoszące się do poziomu motoryzacji indywidualnej. W badaniach wzięło udział 177 miast (średnio rocznie 55 miast), z czego we wszystkich jedenastu edycjach uczestniczyły: Bytom, Katowice, Poznań i Słupsk.

Badania SAS-transport w odniesieniu do powiatów obejmują następujące zagadnienia:

- Dane ogólne dotyczące powiatu, w tym:
  - powierzchni powiatu,
  - liczby ludności wg faktycznego miejsca zamieszkania,
  - szacowanej liczby turystów ogółem w danym roku,
  - wydatków budżetu powiatu ogółem,
  - liczby gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) w powiecie.
- Dane dotyczące infrastruktury drogowej na obszarze powiatu, w tym:
  - długości dróg powiatowych na obszarze powiatu
  - długości dróg krajowych na obszarze powiatu
  - długości dróg wojewódzkich na obszarze powiatu
  - długości dróg gminnych na obszarze powiatu
  - długości dróg ogółem na obszarze powiatu
  - długości dróg powiatowych o nawierzchni twardej
  - długości dróg powiatowych gruntowych
  - długości chodników wzdłuż dróg powiatowych
  - długości dróg rowerowych wzdłuż dróg powiatowych
- Dane dotyczące nakładów finansowych, w tym:
  - wysokości wydatkowanych środków pochodzących z poza budżetu powiatu (środki unijne, rezerwa inwestycyjna Ministra Infrastruktury, „schetynówki”, dotacje celowe np. kłaskowe, pomoc gmin lub innych podmiotów)
  - wysokości wydatków bieżących (remonty, utrzymanie i ochrona dróg oraz koszty zarządu)
  - ilości projektów inwestycyjnych realizowanych we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego
  - nakładów na zimowe utrzymanie dróg powiatowych

- wysokości nakładów ogółem na drogi wojewódzkie na obszarze powiatu
- Dane dotyczące środków transportowych zarejestrowanych na terenie powiatu:
  - ogółem liczby zarejestrowanych pojazdów samochodowych (w tym ciężarowych)
  - ogółem liczby zarejestrowanych samochodów ciężarowych
- Dane dotyczące bezpieczeństwa na drogach powiatowych, w tym ogółem:
  - liczby wypadków drogowych na obszarze powiatu
  - liczby zabitych w wypadkach drogowych
  - liczby rannych w wypadkach drogowych
- Dane dotyczące zarządzania drogami powiatowymi:
  - liczby gmin, z którymi zawarto porozumienie na wspólną realizację bieżącego utrzymania dróg
  - ilości pracowników etatowych zatrudnionych w starostwie powiatowym, zajmujących się zarządzaniem drogami powiatowymi lub zatrudnionych w powiatowym zarządzie dróg
  - rocznych kosztów administracji drogowej powiatu
  - sumy środków przeznaczonych na wynagrodzenie etatowych pracowników powiatowego zarządu dróg lub zatrudnionych w starostwie powiatowym, a zajmujących się zarządzaniem drogami powiatowymi

Rysunek 33. Widok ankiety transportowej na stronie internetowej SAS (przykład tabeli dotyczącej infrastruktury drogowej na obszarze powiatu)

SYSTEM ANALIZ SAMORZĄDOWYCH Powiaty

Monitorowanie usług publicznych ▶ Badania za rok 2010 - wprowadzanie lub weryfikacja danych ▶ Transport ▶ Wypełnianie

Strona nr: 2

Strona -> <- Strona

Spis treści

Idź do...

Zapisz

Zatwierdź

1

Skauj

Wpisz: do (brak danych) gdy brak danych do danych na (nie dotyczy) gdy nie dotyczy

2.2	Liczba ludności wg faktycznego miejsca zamieszkania ogółem (stan na 31 XII)	osoba	wartości wczytywane automatycznie z BDU-u	
2.3	Szacowana liczba turystów ogółem w danym roku (stan na 31 XII)	osoba	dane własne powiatu	
2.4	Wydatki budżetu powiatu - ogółem	zł	wartości wczytywane automatycznie z Min. Fin.	
2.5	Liczba gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) w powiecie	szt.	dane własne powiatu	

**3. DANE DOTYCZĄCE INFRASTRUKTURY DROGOWEJ NA OBSZARZE POWIATU**

LP	Nazwa	Jednostka	Źródło	Wartość
3.1	Długość dróg powiatowych na obszarze powiatu	km	wartości wczytywane automatycznie z BDU-u	
3.2	Długości dróg krajowych na obszarze powiatu	km	dane własne powiatu	
3.3	Długość dróg wojewódzkich na obszarze powiatu	km	dane własne powiatu	
3.4	Długości dróg gminnych na obszarze powiatu	km	wartości wczytywane automatycznie z BDU-u	
3.5	Długość dróg ogółem na obszarze powiatu	km	dane własne powiatu	
3.6	Długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej	km	wartości wczytywane automatycznie z BDU-u	
3.7	Długość dróg powiatowych gruntowych	km	wartości wczytywane automatycznie z BDU-u	
3.8	Długość chodników wzdłuż dróg powiatowych	km	dane własne powiatu	
3.9	Długość dróg rowerowych wzdłuż dróg powiatowych	km	dane własne powiatu	

Chcąc wypełnić ankietę transportową, informacje należy pozyskać z różnych źródeł. Podstawową instytucją jest Starostwo Powiatowe lub urząd danego miasta/gminy. Wiele informacji dotyczących układu drogowego pochodzi także z zarządów dróg poszczególnych kategorii (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i miejskich/gminnych). Informacje dotyczące liczby pojazdów samochodowych pozyskuje się w starostwie powiatowym (w przypadku miast na prawach powiatu jest to jednostka urzędu miasta), natomiast dane dotyczące wypadków drogowych pochodzą z odpowiedniej komendy Policji. Z kolei informacje o zbiorowym transporcie pasażerskim mogą pochodzić z jednostki zarządzającej transportem lub z przedsiębiorstwa przewozowego.

Na podstawie ankiet powstaje zbiór danych, który dzięki swemu zakresowi stanowi największą informację statystyczną o transporcie powiatowym/miejskim/gminnym w kraju. Niestety, zakres danych dotyczących transportu, udostępniany przez Główny Urząd Statystyczny w Banku Danych Lokalnych, jest bardzo ograniczony, a w danych z 2009 roku praktycznie nie ma żadnych informacji dotyczących tego sektora. Ciągłość prowadzenia obserwacji (pomiarów stanu) transportu pozwala na określenie zmian, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, w poszczególnych latach oraz na zdefiniowanie występujących tendencji oraz zidentyfikowanie ich źródeł.

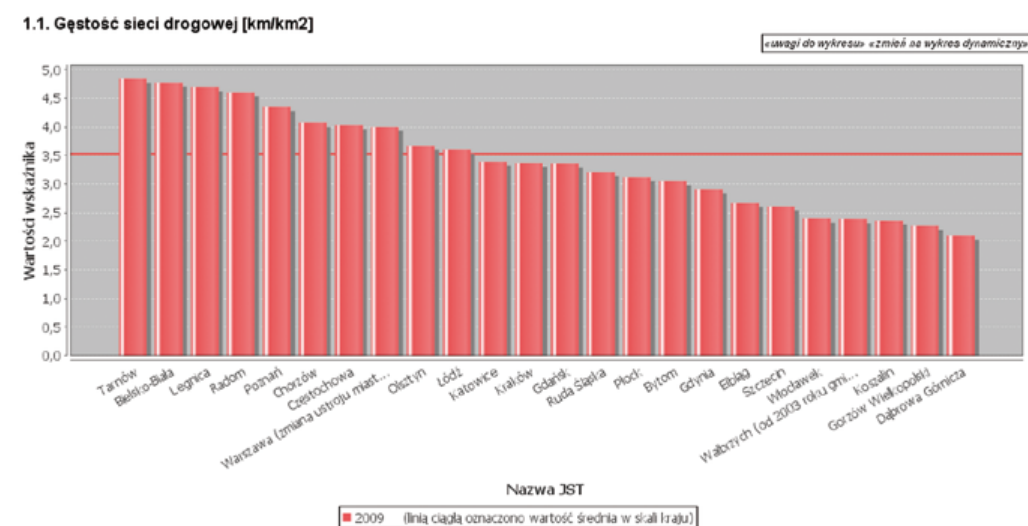
### 3. Wskaźniki SAS-transport

Na podstawie zebranych danych ankietowych z **miast** obliczane są wskaźniki w podziale na 4 grupy:

1. Drogi i ulice.
2. Wypadki drogowe.
3. Transport pasażerski.
4. Parkingi.

W pierwszej grupie występuje 37 wskaźników, przy czym aktualnie (w badaniach za 2009 rok) wykorzystanych było 36 wskaźników (jeden wskaźnik obowiązywał dla lat 1999-2006). W grupie tej są wskaźniki mierzące gęstość sieci drogowej (długość sieci w przeliczeniu na 1 km<sup>2</sup> powierzchni gminy oraz długość tej sieci w przeliczeniu na 1000 mieszkańców). Liczne są też wskaźniki dotyczące wysokości nakładów na inwestycje (w tym modernizacje), utrzymanie i remonty dróg różnych kategorii ponoszonych przez zarządców tych dróg. Osobną podgrupę stanowią wskaźniki badające liczbę różnych typów pojazdów samochodowych przypadającą na 1000 mieszkańców. Są tu też wskaźniki dotyczące zachowań komunikacyjnych samochodów osobowych, jednakże badania te rzadko są realizowane przez gminy.

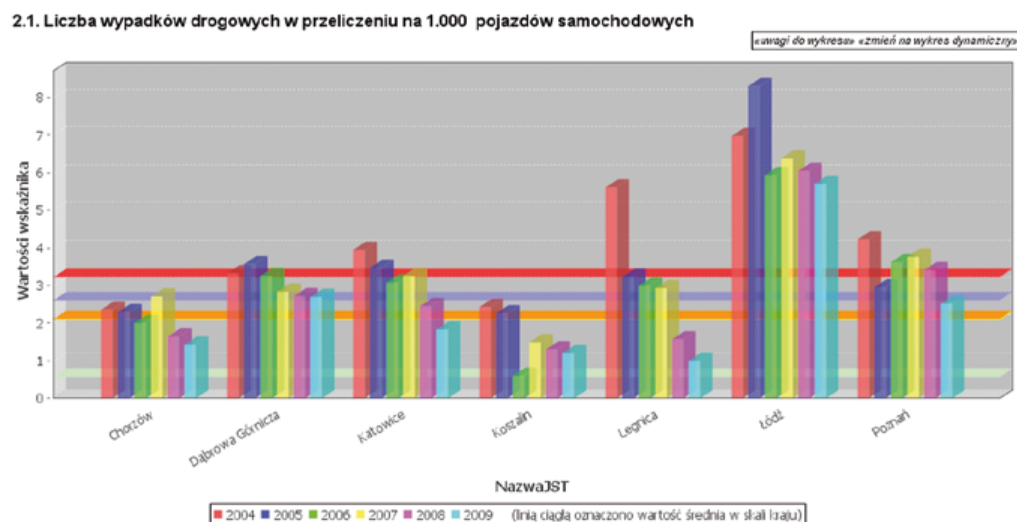
Rysunek 34. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Gęstość sieci drogowej (w km/km<sup>2</sup>) w wybranych miastach w 2009 roku



Druga grupa wskaźników dotyczy wypadków drogowych. Do 2007 roku badanie obejmowało tylko wszystkich zabitych i rannych w wypadkach samochodowych oraz pieszych biorących udział w tych wypadkach. Od 2008 roku zakres badania rozszerzono o motocyklistów i rowerzystów.

Obliczany jest udział procentowy poszczególnych uczestników zdarzeń w ogólnej liczbie tych zdarzeń, natężenie wypadków (w przeliczeniu na 1000 pojazdów samochodowych) oraz liczba rannych i zabitych w przeliczeniu na 100 wypadków. W latach 1999-2000 podjęta była próba obliczenia średniej wysokości strat materialnych wypadku drogowego. Jednakże ze względu na brak jednolitej metodologii obliczania tych strat oraz – w niektórych przypadkach – brak dostępu do jakichkolwiek danych, zaprzestano zbierania tych danych.

Rysunek 35. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Liczba wypadków drogowych w przeliczeniu na 1.000 pojazdów samochodowych w wybranych miastach w latach 2004-2009



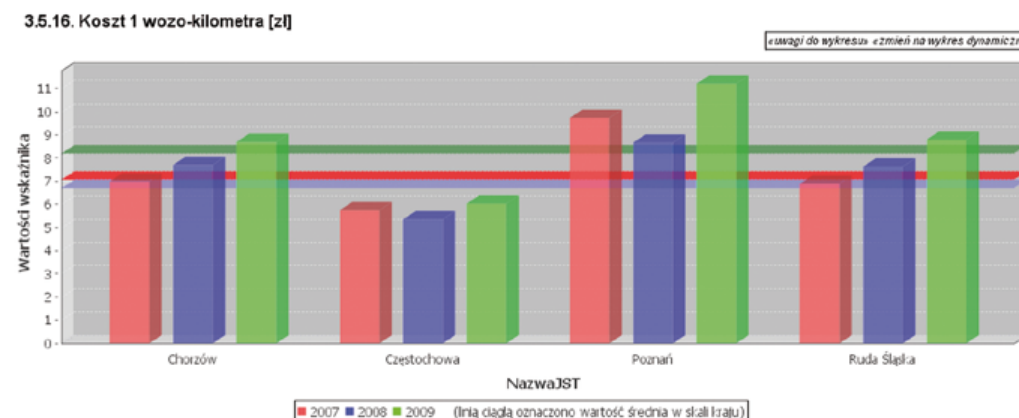
W trzeciej grupie wskaźników dotyczących transportu pasażerskiego wydzielonych jest 7 podgrup wskaźników:

- podgrupa 3.1. Autobusowy transport pasażerski komunalny – obejmuje 24 wskaźniki (aktualnie obliczanych jest 20 wskaźników) dotyczących np. wielkości sieci autobusowej (długości i gęstości tras i linii autobusowych, gęstości przystanków) oraz kosztów ponoszonych na transport komunalny (kosztów wozokilometra, nakładów na 1 pasażera);
- podgrupy: 3.2. Autobusowy transport pasażerski prywatny i inne (dla 1999 roku, bez PKS) oraz 3.4. Autobusowy transport pasażerski PKS (dla 1999 roku) zawiera wskaźniki, które wystąpiły w badaniach SAS tylko w pierwszym

roku ich realizacji. W następnych latach te dwie podgrupy zostały połączone;

- podgrupa 3.3. Autobusowy transport pasażerski prywatny i pozostałe (od 2000 roku, łącznie z PKS) Ta podgrupa powstała z połączenia podgrup 3.2 i 3.4 i obejmuje cały transport autobusowy istniejący na terenie gminy, który nie jest finansowany przez samorząd gminny. Badany jest on za pomocą 10 wskaźników dotyczących wielkości tej sieci oraz jej taboru;
- podgrupa 3.5. Transport tramwajowy – obejmuje obecnie 21 wskaźników (ze względu na zmiany w ankiecie konieczne były też nieznaczne korekty we wskaźnikach) badających rozwój infrastruktury tramwajowej (np. gęstość tras tramwajowych) oraz jej efektywność techniczną (np. prędkość eksploatacyjna) i finansową (koszt 1 wozokilometra, nakłady na 1 pasażera);
- podgrupa 3.6. Transport trolejbusowy (dla lat 1999-2000) – ze względu na incydentalność występowania tego rodzaju transportu, która uniemożliwiała dokonywanie jakichkolwiek porównań, podjęto decyzję o zaniechaniu zbierania tych informacji;
- podgrupa 3.7. Transport kolejowy – badany jest za pomocą 4 wskaźników dotyczących infrastruktury technicznej kolei.

Rysunek 36. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Koszt 1 wozokilometra w transporcie tramwajowym w wybranych miastach w latach 2007-2009



W czwartej, ostatniej grupie dotyczącej parkingów, znajduje się jeden wskaźnik dotyczący liczby zarejestrowanych samochodów osobowych w przeliczeniu na 1 miejsce parkingowe.

Podczas wszystkich edycji badań SAS-transport wykorzystywano łącznie 154 wskaźniki. Jednakże ze względu na korekty dokonywane w poszczególnych latach badań (wynikające z potrzeby modyfikacji lub zmian zasad funkcjonowania

sektora), konieczna była zmiana sposobu obliczania części wskaźników. Obecnie wykorzystywanych jest 101 wskaźników dotyczących transportu.

Na podstawie zebranych danych ankietowych z **powiatów** obliczane są wskaźniki, w podziale na 6 grup:

1. Dane ogólne dotyczące powiatu.
2. Dane dotyczące infrastruktury drogowej na obszarze powiatu.
3. Dane dotyczące nakładów finansowych.
4. Dane dotyczące środków transportowych zarejestrowanych na terenie powiatu.
5. Dane dotyczące bezpieczeństwa na drogach powiatowych.
6. Dane dotyczące zarządzania drogami powiatowymi.

W pierwszej grupie występują 3 wskaźniki: gęstość zaludnienia [osób/km<sup>2</sup>], wydatki budżetu powiatu ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca [zł/osób] oraz szacowana liczba turystów ogółem w danym roku [osób/rok].

Drużga grupa wskaźników dotyczy infrastruktury drogowej na obszarze powiatu, wśród nich są:

- gęstość powiatowej sieci drogowej [km/km<sup>2</sup>],
- długość sieci dróg powiatowych na 1000 mieszkańców [km/osobę],
- długość całkowitej sieci drogowej na terenie powiatu na 1000 mieszkańców [km/osób],
- stosunek długości dróg krajowych na obszarze powiatu do długości dróg powiatowych [km/km],
- stosunek długości dróg wojewódzkich na obszarze powiatu do długości dróg powiatowych [km/km],
- stosunek długości dróg gminnych na obszarze powiatu do długości dróg powiatowych [km/km],
- długość dróg w przeliczeniu na 1000 zarejestrowanych samochodów [km],
- udział dróg powiatowych o nawierzchni twardej w stosunku do ogólnej długości dróg powiatowych w [%],

- udział dróg gruntowych w stosunku do ogólnej długości dróg powiatowych [%],
- długość chodników wzdłuż dróg powiatowych w przeliczeniu na 100 km dróg powiatowych [km/km],
- długość dróg rowerowych wzdłuż dróg powiatowych w przeliczeniu na 100 km dróg powiatowych [km/km].

Rysunek 37. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Gęstość powiatowej sieci drogowej w przykładowych 5 powiatach w roku 2009



Trzecią grupę wskaźników stanowią:

- wysokość wydatków budżetu powiatu ogółem na 1 km drogi powiatowej [zł/km],
- wysokość wydatków budżetu powiatu na transport i łączność w przeliczeniu na 1 km drogi powiatowej [zł/km],
- wysokość wydatków majątkowych inwestycyjnych ogółem na 1 km drogi powiatowej [zł/km],
- wysokość wydatków majątkowych (inwestycje) z działu transport i łączność w budżecie powiatu na 1 km drogi powiatowej [zł/km],
- środki pozabudżetowe w stosunku do wydatków majątkowych budżetu powiatu na transport i łączność [%],

- wysokość wydatków bieżących na transport i łączność w budżecie powiatu na 1 km dróg powiatowych [zł/km],
- wysokość łącznych wydatków majątkowych (inwestycje) z działu transportu i bieżących na 1 km dróg powiatowych [zł/km],
- ilość projektów inwestycyjnych realizowanych we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego [szt.],
- wysokość nakładów na zimowe utrzymanie 1 km dróg powiatowych [zł/km],
- poziom finansowania dróg wojewódzkich ogółem na obszarze powiatu do 1 km drogi wojewódzkiej [zł/km].

Rysunek 38. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Wysokość wydatków budżetu powiatu ogółem na 1 km drogi powiatowej [zł/km] w roku 2009

#### Transport

3.1 Wysokość wydatków budżetu powiatu ogółem na 1 km drogi powiatowej [zł/km]

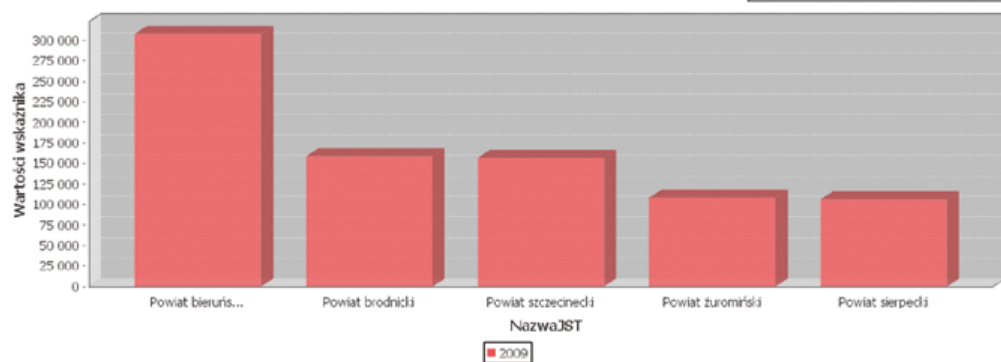


Dane za rok: 2009;

JST wybrane do prezentacji wyników badań powiaty

3.1 Wysokość wydatków budżetu powiatu ogółem na 1 km drogi powiatowej [zł/km]

Uwagi do wykresu - zmień na wykres dynamiczny



W czwartej grupie znajdują się wskaźniki dotyczące środków transportowych zarejestrowanych na terenie powiatu, tj.: liczby zarejestrowanych pojazdów samochodowych ogółem na 1000 mieszkańców oraz liczby zarejestrowanych samochodów ciężarowych ogółem na 1000 mieszkańców.

W piątej grupie znajdują się wskaźniki dotyczące bezpieczeństwa na drogach powiatowych:

- liczby wypadków drogowych na 1000 pojazdów samochodowych [szt.],
- liczby zabitych w wypadkach drogowych na 100 wypadków [osoby],

- liczby rannych w wypadkach drogowych na 100 wypadków [osoby].

W ostatniej, szóstej grupie dotyczącej zarządzania drogami powiatowymi, dostępne są 4 wskaźniki:

- udział gmin, z którymi zawarto porozumienie na wspólną realizację bieżącego utrzymania dróg w stosunku do ilości gmin w powiecie [%];
- ilość kilometrów dróg powiatowych na 1 pracownika zarządu dróg lub 1 pracownika zatrudnionego w starostwie, a zajmującego się zarządzaniem drogami powiatowymi [km/etat];
- udział rocznych kosztów administracji drogowej powiatu w stosunku do łącznych wydatków majątkowych i bieżących [%];
- średnie roczne wynagrodzenie pracowników etatowych powiatowego zarządu dróg lub pracowników zatrudnionych w starostwie powiatowym, a zajmujących się zarządzaniem drogami powiatowymi [zł/etat].

Rysunek 39. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Ilość kilometrów dróg powiatowych na 1 pracownika zarządu dróg lub 1 pracownika zatrudnionego w starostwie, a zajmującego się zarządzaniem drogami powiatowymi [km/etat]

#### Transport

6.2 Ilość kilometrów dróg powiatowych na 1 pracownika zarządu dróg lub 1 pracownika zatrudnionego w starostwie, a zajmującego się zarządzaniem drogami powiatowymi [km/etat]

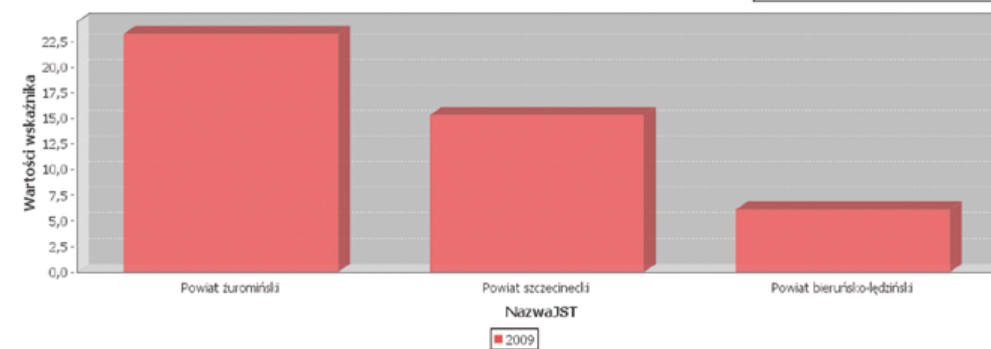


Dane za rok: 2009;

JST wybrane do prezentacji wyników badań powiaty

6.2 Ilość kilometrów dróg powiatowych na 1 pracownika zarządu dróg lub 1 pracownika zatrudnionego w starostwie, a zajmującego się zarządzaniem drogami powiatowymi [km/etat]

Uwagi do wykresu - zmień na wykres dynamiczny



Podczas badań SAS-transport w odniesieniu do samorządów powiatowych wykorzystywane są łącznie 33 wskaźniki.

## 4. Wnioski

### Układ drogowy

Obecny stan prawny w zasadzie uniemożliwia racjonalne zarządzanie drogami i transportem publicznym w większości polskich samorządów. Stan dróg w Polsce jest zły i nadal wymaga ogromnych nakładów finansowych. Od 2000 roku nakłady inwestycyjne samorządów na drogi i transport publiczny są bardzo duże, ale częściej dotyczą przebudowy dróg istniejących niż budowy nowych. W miastach drogi są ulicami, mają więc znacznie większe i bardziej zróżnicowane funkcje niż drogi poza obszarami zurbanizowanymi. Ulice tworzą systemy, które powinny być zintegrowane. Niestety, integracja ma miejsce głównie w miastach na prawach powiatu, czemu sprzyja sytuacja prawna tych miast (jeden zarządca dróg). W innych miastach jest odwrotnie – identyczne ulice są zarządzane czasem nawet przez 4 różne podmioty – odpowiednio przez miasto, powiat, województwo i GDDKiA.

Rozwój układów drogowych musi stać się kluczowym elementem nowoczesnej polityki transportowej miast, zintegrowanej z planami przestrzennymi i strategią rozwoju miast. Układy te powinny:

- umożliwiać sprawną obsługę transportową różnych dzielnic miast,
- ułatwiać rozwój nowych dzielnic,
- ułatwiać obsługę komunikacyjną obszarów podmiejskich.

Rozwój ten obejmuje dziś przede wszystkim gruntowną modernizację istniejących ulic i obiektów infrastruktury, a niestety w mniejszym stopniu, budowę tak potrzebnych nowych tras. Jest to efekt koniecznych działań dla przezwyciężenia skutków fatalnej jakości infrastruktury drogowej, w tym zwłaszcza mostów i wiaduktów wybudowanych w latach 70. z nieodpowiednich materiałów i z zastosowaniem złych technologii. Dzisiaj te obiekty są w złym stanie, a ich odbudowa jest co najmniej tak samo kosztowna, jak budowa nowych. Skuteczne, zintegrowane zarządzanie transportem lokalnym (drogi, transport zbiorowy, ruch drogowy i jego bezpieczeństwo, polityka parkingowa itp.) jest dzisiaj w pełni możliwe tylko w miastach dysponujących zaawansowanymi systemami informacji przestrzennej (GIS), integrującymi wszystkie dziedziny życia miasta. Świadczą o tym dobitnie przykłady Rybnika i Elbląga, gdzie funkcjonowanie tych systemów umożliwiło wdrożenie rozwiązań nieosiągalnych w innych miastach.

Najpilniejszym zadaniem jest wprowadzenie jednolitego zarządzania ulicami w granicach wszystkich miast (przez prezydenta lub burmistrza). Obecny stan prawny w zasadzie uniemożliwia racjonalne zarządzanie drogami i transportem publicznym w większości polskich miast. Mimo obietnic polityków w kolejnych kadencjach, sprawa ta nie została podjęta. Barięą jest obecny system

finansowania dróg, ponieważ likwidacja subwencji drogowej (powiązanej z siecią dróg) utrudnia przekazanie miastom dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych wraz z odpowiednimi środkami finansowymi. Kolejną istotną potrzebą jest zmiana w ustawie o finansowaniu dróg – usunięcie zapisu dyskryminującego samorządy terytorialne w dostępie do Krajowego Funduszu Drogowego. Należy wspierać wysiłki miast związane z wprowadzaniem systemów informacji przestrzennej (GIS), które w XXI wieku powinny być podstawowym narzędziem zintegrowanego zarządzania przestrzenią miast. W tym zakresie powinien zostać przyjęty odpowiedni program rządowy, powiązany ze wsparciem ze strony regionów (przykładem jest program realizowany przez województwo mazowieckie). Wartością dodaną stanie się wówczas uzyskanie „automatycznego” zintegrowania planowania lokalnego i regionalnego.

W odniesieniu do samorządów powiatowych, dodatkowymi niezbędnymi działaniami, jakie powinny zostać podjęte w zakresie legislacyjnym oraz inwestycyjnym na drogach powiatowych (przy wykorzystaniu analiz zawartych w SAS) powinny być głównie (poza wymienionymi wcześniej w odniesieniu do miast na prawach powiatu) takie sprawy, jak regulacje własności dróg, kompleksowość modernizacji dróg i jakość modernizacji. Najważniejszymi z tych działań mogą być np.:

- Dokonanie koniecznych zmian w ustawie o drogach publicznych. Ustawowe przekazanie dróg niespełniających warunków wynikających z zapisu art. 6a. ww. ustawy, jak również dróg niespełniających podstawowych parametrów (szerokość, klasa drogi, itp.), wszystkich dróg w centrach miast (rynk, drogi dojściowe i spacerowe wokół centrów miast) do gmin powiatu.
- Przyjęcie, iż drogi powiatowe powinny być „kręgosłupem” uzupełniającym główną sieć dróg publicznych krajowych i wojewódzkich.

### Transport pasażerski

Samorządy polskich miast (bez pomocy państwa) zdołały powstrzymać w ostatnim dziesięcioleciu procesy degradacji systemów transportu publicznego (komunikacji miejskiej), które ostro wystąpiły w latach 80. i 90. ubiegłego wieku. W obecnej dekadzie w polskich miastach realizowane są między innymi:

- procesy rekonstrukcji infrastruktury technicznej transportu,
- nowe formy zarządzania transportem, w tym zarządzania jakością,
- programy skierowane na nową jakość relacji odbiorców usług (pasażerowie, społeczeństwo) z ich dostawcami (władze lokalne, przewoźnicy),
- programy poprawiające komfort podróży, w tym obsługa osób niepełnosprawnych.

Skala rekonstrukcji technicznej i organizacyjnej transportu publicznego jest znaczna, proporcjonalna do stopnia uprzedniej degradacji. Ta skala oraz możliwości finansowe samorządów miast decydują m.in. o czasie realizacji projektów modernizacji, a w konsekwencji o odczuciach społecznych braku pozytywnych przeobrażeń, które wynikają ze zmieniających się dynamicznie potrzeb transportowych. Procesy rekonstrukcji infrastruktury technicznej transportu, wymagające wielu decyzji administracyjnych (środowiskowych, budowlanych, wodnoprawnych, zatwierdzenia dokumentacji geodezyjnej, itp.), wobec ciągle zmieniających się przepisów prawa i jego niejednoznaczności, są długotrwałe, a procedury dodatkowo komplikowane, przez często sprzeczne interpretacje przepisów. W miastach występują silne bariery utrudniające odpowiednie rozmieszczenie infrastruktury transportowej, której rozwój jest utrudniony, co hamuje także rozwój niektórych dzielnic. Wynikają one m.in. z nieuporządkowania systemu planowania przestrzennego i braku planów rozwoju systemów transportowych. Stosunkowo niewielki jest zakres stosowania w transporcie miejskim nowoczesnych technologii inteligentnych systemów transportu (ich segmentów). Dyskusyjny jest nadal problem konkurencyjności w publicznych przewozach pasażerskich w miastach. Rynek jest formalnie wolny i konkurencyjny, jednak generalnie dominują na nim przewoźnicy będący własnością samorządów.

Nadal istnieją realne możliwości równoważenia miejskich systemów transportowych, z uwzględnieniem czynników: przestrzennych, środowiskowych, technicznych, społecznych i ekonomiczno-finansowych. Niezbędnym warunkiem jest lepsze planowanie rozwoju systemów transportowych w miastach (rozwój rodzajów lokalnej polityki transportowej) i zintegrowanie tych planów z planami przestrzennymi. Niezbędne staje się wprowadzenie w Polsce skutecznych narzędzi organizowania transportu multimodalnego i nie wystarczy do tego samo tylko rozwiązanie ułatwiające wprowadzenie wspólnego biletu w komunikacji miejskiej.

Dla realizacji strategii równoważenia transportu miejskiego niezbędne jest:

- uporządkowanie planowania przestrzennego,
- wdrożenie właściwych rozwiązań w podziale zadań przewozowych,
- wykorzystanie narzędzi zarządzania popytem,
- uznanie priorytetu dla transportu szynowego w miastach i aglomeracjach,
- wykorzystanie przewozów kolejowych,
- szeroki proces edukacji społecznej,
- poprawa relacji: pasażerowie – dostawcy usług.

Państwo powinno wprowadzać odpowiednie regulacje prawne i programy wsparcia, a samorządy lokalne i regionalne – podejmować stosowne działania realizacyjne. Niezbędne jest szybkie wprowadzenie w życie i racjonalne stosowanie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Powinna ona tworzyć możliwości organizowania przez miasta multimodalnych systemów transportu lokalnego. Tworzenie takich systemów powinno być wsparte finansowo przez państwo, zwłaszcza w zakresie przewozów regionalnych i subregionalnych (obszary metropolitalne). Konieczne jest maksymalne i racjonalne wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych, głównie na projekty ukierunkowane na zrównoważenie transportu w miastach.



## V.7 Efektywność energetyczna w gospodarce miejskiej (gospodarce gmin)

### 1. Efektywność energetyczna (sieci elektroenergetyczne, gazownicze i ciepłownicze)

Zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło i gaz jest zadaniem gmin. Gminy sporządzają plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na swoim obszarze, ale dostarczaniem tych mediów zajmują się przedsiębiorstwa energetyczne, zarówno prywatne, jak i publiczne. Usługa realizowana jest odpłatnie.

Zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło i gaz od dostawców tych nośników energii nie jest jedynym sposobem zaspokajania potrzeb energetycznych przez lokalne społeczności. Oznacza to, że nie ma obowiązku korzystania z nich. Można mieć własne źródło energii, w szczególności ciepłej. Można korzystać z jednego lub wielu systemów energetycznych na zasadzie swobodnego prawa wyboru zarówno nośnika energii jak i dostawcy energii. Występują jedynie ograniczenia związane z dostępnością sieci i technicznymi warunkami przyłączenia.

Sieci energetyczne nie muszą obejmować swoim zasięgiem całego obszaru jednostki samorządu terytorialnego, o czym gminy decydują w swojej polityce przestrzennej (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Dziedzinami związanymi z energetyką są: dostarczanie ciepłej wody użytkowej (zagadnienie zwyczajowo kojarzone z systemem wodociągowym) oraz oświetlenie przestrzeni publicznych, przede wszystkim dróg (związane z usługami w drogownictwie).

Przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw lub energii do odbiorców, mają obowiązek utrzymywać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji dostaw paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. Przedsiębiorstwa energetyczne sporządzają dla obszaru swojego działania plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, uwzględniając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Gminy opracowują projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projekt założeń sporządza się dla obszaru danej gminy. Przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają gminom plany rozwoju, w zakresie dotyczącym terenu danej gminy oraz informacje niezbędne do opracowania projektu założeń.

## 2. Zakres badania

Bezpieczeństwo energetyczne i związane z nim bezpieczeństwo ekonomiczne to jeden z podstawowych problemów, z którymi przyjdzie się zmierzyć miastom najbardziej bezpośrednio związanym z gospodarką lokalną i poziomem życia społeczeństwa. Europejskie i światowe programy ochrony klimatu to konieczność, ale i przywilej cywilizacyjny. Włączenie się w ich realizację to szansa skoku technologicznego w energetyce lokalnej, w tym np. energetycznego wykorzystania odpadów, jako jednego z podstawowych zadań na najbliższe lata. Inwestycje w zakresie ciepłownictwa i odnawialnych źródeł energii to zagadnienia lokalne. Samorządy mogą najefektywniej kreować zasadę rozproszenia źródeł energii, spełniając w ten sposób wymóg bezpieczeństwa dostaw i wymogi europejskiej polityki „3x20”. Edukacja w zakresie racjonalnego użytkowania energii w mieszkaniach, domach, obiektach użyteczności publicznej oraz szerzenie świadomości ekologicznej, związanej, np. z recyklingiem i energetycznym wykorzystaniem odpadów, powinno być nadrzędnym elementem promocji projektów proklimatycznych. Umożliwi to ograniczenie tempa wzrostu kosztów energii, a jednocześnie urealni realizację europejskich programów ochrony klimatu.

Samorządy lokalne powinny korzystać ze wsparcia merytorycznego i finansowego w ramach współpracy ze stowarzyszeniami, takimi jak np. Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć Energie Cités czy Energie Cités Europa, które wspierają realizację inicjatywy europejskiej „Covenant of Mayors” („Porozumienia Burmistrzów”), ukierunkowanej na realizację przez Unię Europejską programu „3x20”. Jednocześnie niezbędne jest stworzenie i rozwijanie na szczeblu krajowym takich instrumentów prawnych i finansowych, by samorządy mogły promować, stymulować i nadzorować tysiące lokalnych inwestycji odnawialnych źródeł energii, gwarantujących wywiązanie się z obowiązków realizacji ochrony klimatu, jakie na przykład zawarte są w pakiecie klimatyczno-energetycznym.

Związek Miast Polskich, wykorzystując doświadczenia miast i środowisk prowadzących aktywną lokalną politykę energetyczną, opracował zestaw wskaźników pozwalających na objęcie lokalnej energetyki monitoringiem miast w ramach Systemu Analiz Samorządowych. Pod koniec 2010 roku monitoring rozpoczął pierwsze badanie tego sektora wśród swoich miast członkowskich. Umożliwi to:

- związkowi – analizę sektora i skuteczniejsze konsultacje z rządem,
- każdemu z miast – analizę swojej sytuacji w porównaniu z innymi,
- wymianę doświadczeń pomiędzy liderami a miastami mniej zaawansowanymi w kreowaniu lokalnej polityki energetycznej i klimatycznej (dziś takim liderem w tej dziedzinie jest niewątpliwie Bielsko-Biała).

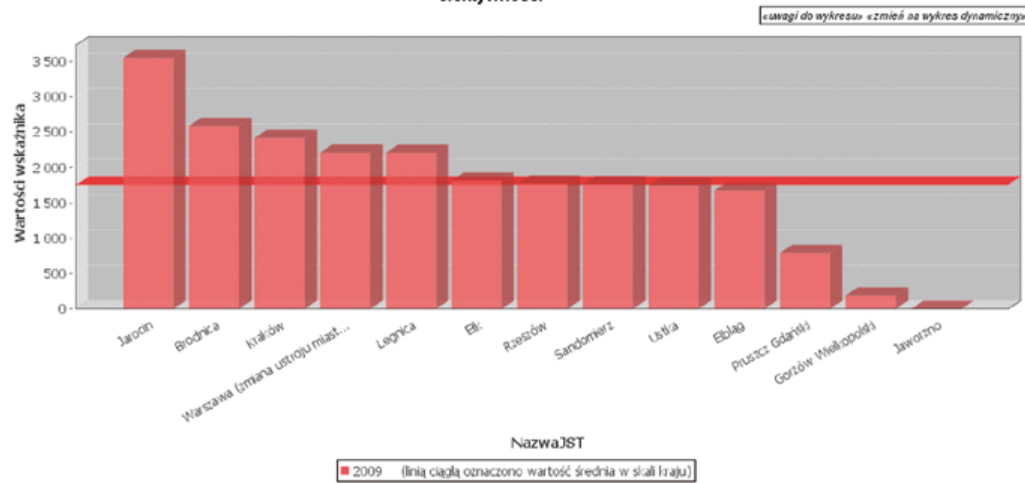
Pomiar i samoocena efektywności energetycznej w gminach dokonywane będą za pomocą 36 wskaźników, które tworzą 7 grup. Każdemu wskaźnikowi przypisano także jego pozycję w sektorze (podział na wskaźniki podstawowe i pomocnicze) oraz cel, któremu ma służyć (podział na wskaźniki mierzące efektywność i skuteczność). Wydzielono następujące grupy wskaźników:

1. Wskaźniki efektywności energetycznej dotyczące wykorzystania gazu, ciepła sieciowego i energii w gminie.

W grupie tej znajdują się dwa wskaźniki podstawowe mierzące średnie roczne zużycie energii elektrycznej i gazu w gospodarstwie domowym oraz 4 wskaźniki pomocnicze badające gęstość sieci gazowej i ciepłowniczej, odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej i średnie roczne zużycia gazu na ogrzewanie w gospodarstwie domowym.

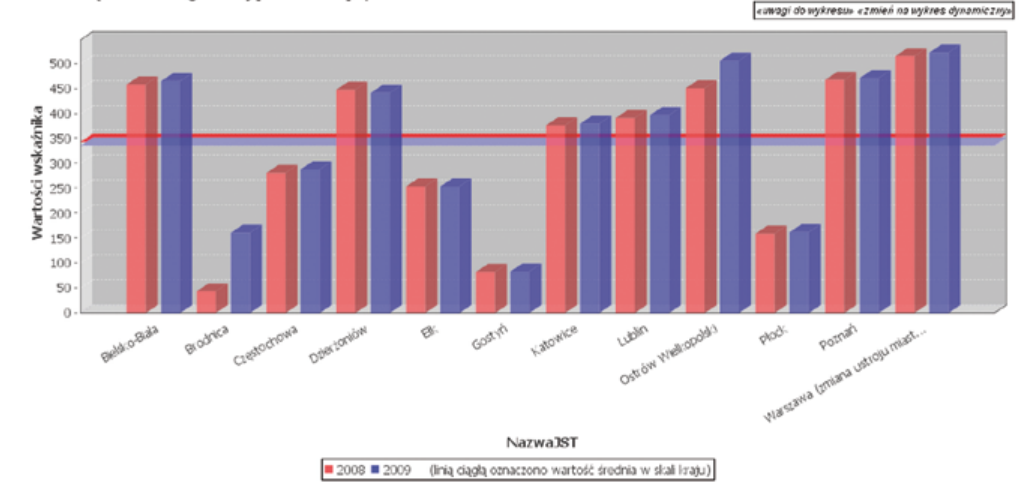
Rysunek 40. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Średnie roczne zużycie energii elektrycznej w gospodarstwie domowym (niskie napięcia) [kWh/mieszkanie] w wybranych miastach w 2009 roku

1.1.1. Średnie roczne zużycie energii elektrycznej w gospodarstwie domowym (niskie napięcia) [kWh/mieszkanie] - pomiar efektywności



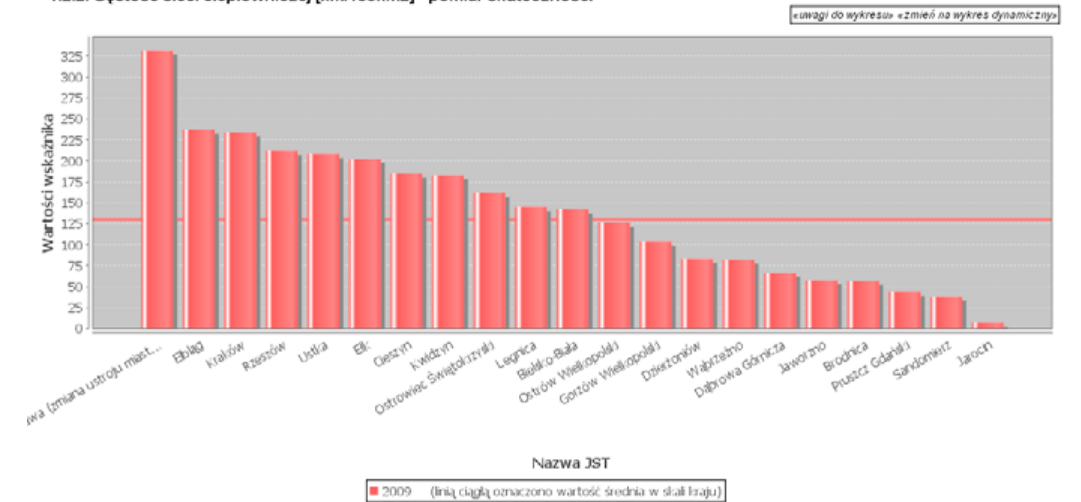
Rysunek 41. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Gęstość sieci gazowej [km/100km<sup>2</sup>] w wybranych miastach w latach 2008-2009

1.2.1. Gęstość sieci gazowej [km/100km<sup>2</sup>] - pomiar skuteczności



Rysunek 42. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Gęstość sieci ciepłowniczej [km/100km<sup>2</sup>] w wybranych miastach w 2009 roku

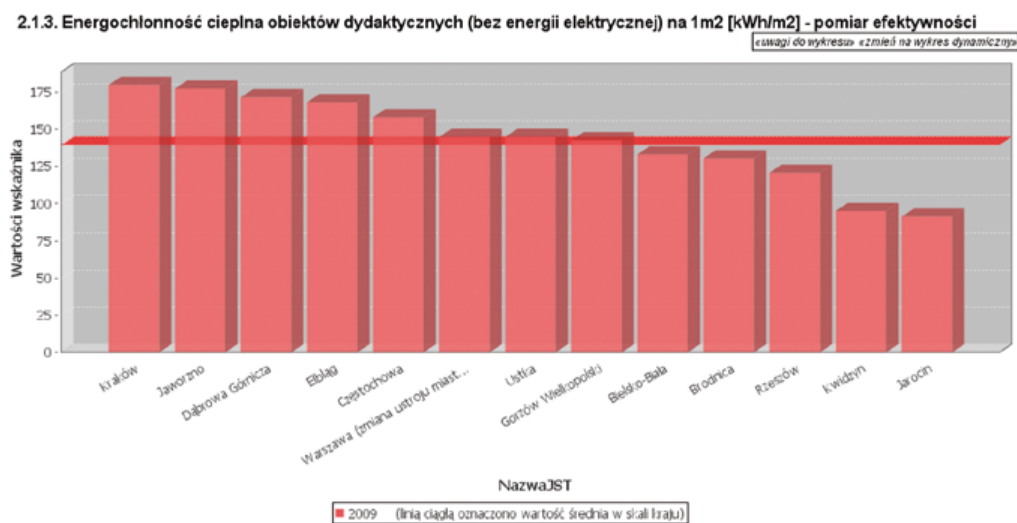
1.2.2. Gęstość sieci ciepłowniczej [km/100km<sup>2</sup>] - pomiar skuteczności



## 2. Wskaźniki efektywności energetycznej gminnych obiektów administracyjnych i dydaktycznych.

Grupa ta obejmuje 6 wskaźników podstawowych (odsetek obiektów dydaktycznych i administracyjnych gminy, monitorowanych energetycznie; energochłonność cieplna (bez energii elektrycznej) obiektów dydaktycznych i administracyjnych gminy na 1m<sup>2</sup>; zużycie energii elektrycznej w obiektach dydaktycznych i administracyjnych gminy na 1 m<sup>2</sup>) oraz 6 wskaźników pomocniczych mierzących energochłonność cieplną (bez energii elektrycznej) obiektów dydaktycznych i administracyjnych gminy oraz zużycie energii elektrycznej w obiektach dydaktycznych i administracyjnych gminy.

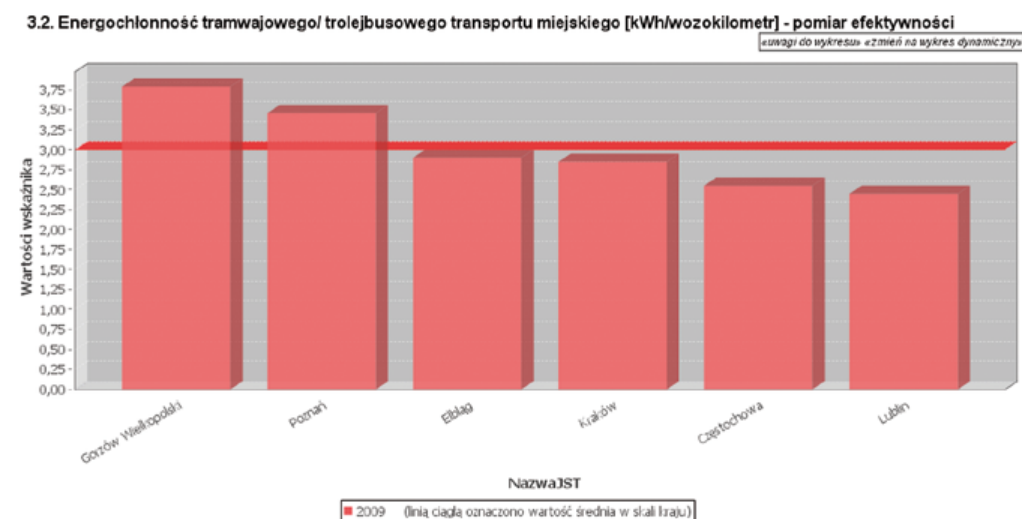
Rysunek 43. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Energochłonność cieplna obiektów dydaktycznych (bez energii elektrycznej) na 1m<sup>2</sup> [kWh/m<sup>2</sup>] w wybranych miastach w 2009 roku



## 3. Wskaźniki efektywności energetycznej komunikacji gminnej i oświetlenia ulic.

W grupie tej znajdują się trzy wskaźniki podstawowe, które określają energochłonność autobusowego oraz tramwajowego i trolejbusowego transportu miejskiego, a także energochłonność oświetlenia publicznego

Rysunek 44. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Energochłonność tramwajowego/trolejbusowego transportu miejskiego [kWh/wozokilometr] w wybranych miastach w 2009 roku



- Wskaźniki cenowe energii. Grupa ta składa się z trzech wskaźników podstawowych badających średnią cenę brutto ciepła sieciowego i energii elektrycznej w obiektach gminnych (administracja i szkolnictwo) oraz średnią cenę brutto ciepła sieciowego w gminie.
- Wskaźniki bezpieczeństwa energetycznego. W grupie tej jest jeden wskaźnik podstawowy, określający dekapitalizację majątku ciepłowniczego oraz jeden pomocniczy, mierzący bezpieczeństwo zewnętrznego systemu elektroenergetycznego.
- Pozostałe wskaźniki efektywności energetycznej. Są tu 3 wskaźniki podstawowe: nakłady na oszczędzanie energii na 1 mieszkańca, udziału kogeneracji w ciepłe sprzedanym z sieci ciepłowniczych w gminie oraz roczna produkcja energii ze źródeł odnawialnych na 1 mieszkańca.
- Wskaźniki ogólne – kontekstowe. Wskaźniki pomocnicze, które znalazły się w tej grupie mają za zadanie uzupełnić opis badanego sektora w mieście, natomiast nie są wykorzystywane w module porównującym wartości poszczególnych wskaźników w różnych miastach. Znalazło się tutaj 11 wskaźników i danych: gęstość zaludnienia, liczba bezrobotnych

na 100 osób w wieku produkcyjnym, średnia wielkość mieszkania, liczba podmiotów gospodarczych ogółem oraz podmiotów przemysłowych na 1000 mieszkańców, udział gruntów skomunalizowanych tworzących gminny zasób nieruchomości w ogólnej powierzchni gminy, udział mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań, rok ostatniej aktualizacji: Studium Zagospodarowania Przestrzennego, Programu Ochrony Środowiska, Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Informacje potrzebne do obliczenia wartości wskaźników zbierane są z miast za pomocą ankiety, której zakres tematyczny odpowiada wskaźnikom. Spośród 55 danych, które należy wpisać do ankiety, 11 pochodzi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, natomiast pozostałe to dane własne gminy (w niektórych przypadkach gminy mogą posiłkować się danymi z BDL), dane przedsiębiorstw ciepłowniczych i zakładów komunikacji publicznej.

### 3. Wnioski

Sytuacja w energetyce lokalnej, ignorowana przez władze centralne, zajęte negocjacjami dotyczącymi emisji przemysłowych, jest ważną częścią polityki energetycznej. Jej docenienie mogłoby w znaczącym stopniu przyczynić się do realizacji zobowiązań emisyjnych Polski, a jednocześnie możliwie zminimalizować koszty, jakie przez brak szybkich rozwiązań systemowych spadną na mieszkańców. Dowodem konieczności działań w zakresie ciepłownictwa na szczeblu miejskim jest zróżnicowanie cen ciepła w naszych miastach: od ok. 30 zł/GJ do ponad 70 zł/GJ. Jednocześnie notowane są w grupie średnich mieszkań (ok. 55 m<sup>2</sup>) bardzo zróżnicowane miesięczne koszty ogrzewania – od ok. 1,5 zł/m<sup>2</sup> do ponad 5 zł/m<sup>2</sup>. Wynika to ze stopnia zaawansowania programów termomodernizacyjnych, stanu technicznego budynków oraz indywidualnych upodobań mieszkańców. Niestety, poza monitoringiem sektorowym, prowadzonym przez Izbę Gospodarczą „Ciepłownictwo Polskie”, nie ma obecnie żadnego systemu monitorowania sytuacji na lokalnych rynkach energetycznych, chociaż niektóre dane posiada zapewne Urząd Regulacji Energetyki.

Polityka energetyczna państwa musi zawierać postanowienia istotne z punktu widzenia energetyki lokalnej, na którą realny wpływ muszą uzyskać samorządy lokalne, jak to było pomyślane na początku zmian ustrojowych w Polsce. Opracowanie dokumentów strategicznych państwa w zakresie energetyki musi podlegać konsultacji z samorządami, które reprezentują społeczeństwo – czyli

odbiorców energii. Kreowanie polityki energetycznej z punktu widzenia interesu producentów i dystrybutorów energii, bez uwzględnienia sytuacji odbiorców, nie pozwoli na zrealizowanie zobowiązań wynikających na przykład z pakietu klimatyczno-energetycznego, co może skutkować znacznymi podwyżkami cen energii. W interesie samorządów jest rozwój lokalnych kogeneracyjnych źródeł energii jako najsprawniejszych. Pożądane, a nawet konieczne z punktu widzenia ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> jest stymulowanie wykorzystania do produkcji energii biomasy i biogazów oraz energetyczne wykorzystanie odpadów. Samorządy lokalne, reprezentujące swych mieszkańców i lokalną gospodarkę, winny być zaangażowane do kreowania efektywności energetycznej również w aspekcie ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> jako podstawowego zadania w ograniczaniu obciążenia ciepłownictwa zakupem praw emisyjnych.

## Dziedziny przekrojowe w Systemie Analiz Samorządowych

### V.8 Finanse<sup>9</sup>

Analiza funkcjonowania usług jednostki samorządu terytorialnego nie może być pełna i wyczerpująca, jeśli nie weźmie się pod uwagę stanu jej finansów. Dlatego też baza Systemu Analiz Samorządowych uzupełniona została o tę dziedzinę. Zarówno przy budowie modułu finansowego, jak i przy analizie wyników trzeba wziąć pod uwagę wiele kryteriów. Jednym z nich jest m.in. rodzaj jednostki: gmina (gmina miejska, miejsko-wiejska, wiejska), miasto na prawach powiatu, powiat oraz województwo. Innymi kryteriami są wielkość jednostki i jej lokalizacja, uwarunkowania makroekonomiczne (wskaźniki wzrostu gospodarczego, inflacja), uwarunkowania prawne (powstałe w wyniku wielu zmian w ustawach i w sposobie gromadzenia danych), a także zmiany systemu prawnego-kompetencyjnego. Ich analiza dla poszczególnych jst od 1990 roku jest bardzo trudna i dopiero od wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jst w 2004 roku dane są porównywalne.

W badaniach Systemu Analiz Samorządowych założono, że baza finansowa nie będzie zasilana danymi pochodzącymi z ankietowania miast, tylko informacjami z danych zbieranych systemowo, wstępnie zweryfikowanych pod kątem poprawności i spójności. Obecnie pobierane są one z Ministerstwa Finansów oraz z Banku Danych Lokalnych GUS. Pozwala to na zebranie danych dla wszystkich jst. Obecnie takie dane znajdują się w bazie SAS.

Są to dane finansowe za lata 2004-2010, w podziale dla:

- gmin miejskich i miejsko-wiejskich,
- miast na prawach powiatu,
- gmin wiejskich,
- oraz powiatów.

Kwestionariusz ankiety finansowej obejmuje:

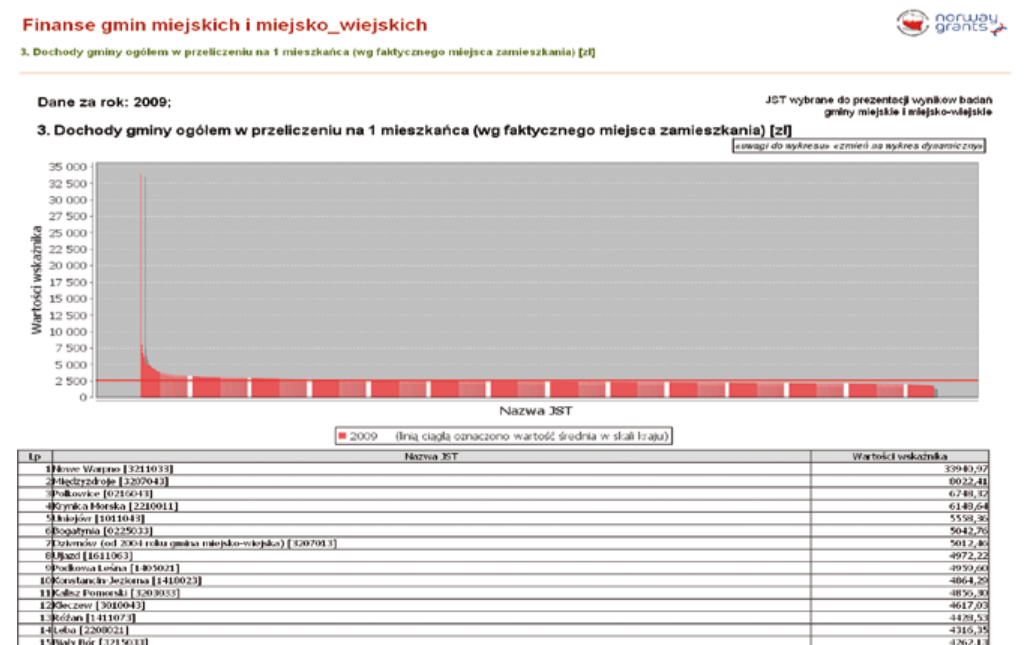
- dochody,
- wydatki,
- należności,
- zobowiązania,
- wysokość środków finansowych pochodzących z UE w każdej gminie.

<sup>9</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano fragmenty opracowań autorstwa Andrzeja Porawskiego.

Na ich podstawie opracowano około 110 wskaźników, które są również prezentowane w podziale dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu, gmin wiejskich oraz powiatów. Znajomość tych wskaźników może pomóc jednostce ocenić swoją sytuację finansową zarówno w chwili obecnej, jak i w przyszłych latach poprzez:

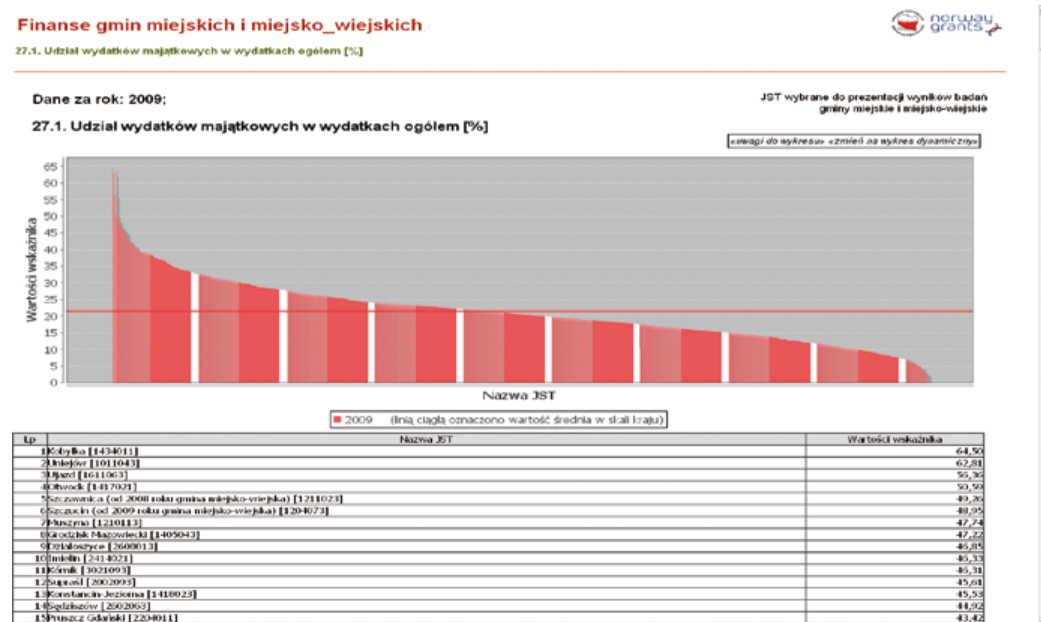
- identyfikację struktury budżetu, tj. najważniejszych źródeł dochodów,

Rysunek 45. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Dochody gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca [zł] (dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich)



- strukturę wydatków (z podziałem na wydatki majątkowe i niemajątkowe),

Rysunek 46. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem [%] (dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich)



- identyfikację obciążeń budżetu z tytułu zaciągniętych zobowiązań,
- dokonanie oceny wpływu na budżet i prowadzoną politykę inwestycyjną przeszłych i obecnych zobowiązań i długów oraz udzielonych gwarancji i poręczeń,
- identyfikację występujących w ostatnich latach w budżecie tendencji i wykorzystanie tych informacji do opracowania wieloletnich planów finansowych i inwestycyjnych.

Tabela 7. Dynamika dochodów i wydatków jst oraz wydatków majątkowych i wskaźników inwestowania w latach 1999-2009

Dochody (mld PLN)												Dynamika
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 : 1999
Gminy	32,3	34,5	37,2	38,5	36	40,3	45,8	51,7	56,6	62,3	64,9	2,01
Miasta na pr. pow.	19,4	21,8	23,7	24,6	27,4	31,8	36,3	41	45,9	49,4	50,3	2,59
Powiaty	9,8	12,6	14	12,7	11,1	12,5	13,8	14,8	16	18,1	20,1	2,04
Województwa	3,3	3,7	4,6	4,2	4,6	7	7,1	9,5	11,3	12,7	19,6	5,95
Razem JST	64,8	72,6	80	80	79,1	91,5	102,9	117	129,8	142,6	154,8	2,39

Wydatki (mld PLN)												Dynamika
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 : 1999
Gminy	32,8	36,2	38,6	39,6	36,6	40,9	45,8	53,2	56,1	62,5	70,0	2,13
Miasta na pr. pow.	20,0	23,1	25,1	26,2	28,2	32,1	36,5	41,2	45,9	50,8	56,2	2,82
Powiaty	9,8	12,7	14,3	13,1	11,4	12,4	13,9	15,6	16,1	18,0	21,2	2,16
Województwa	3,3	3,8	4,7	4,3	4,7	5,9	7,6	10,0	11,1	12,6	20,4	6,27
Razem JST	65,8	75,8	82,7	83,2	82,	91,4	103,8	120,0	129,1	143,9	167,8	2,55

Wydatki majątkowe (mld PLN)												Dynamika
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 : 1999
Gminy	7,3	7,5	7,5	7,4	6,3	7,5	8,3	10,8	10,6	12,9	16,2	2,23
Miasta na pr. pow.	3,6	3,9	4	3,9	3,7	4,7	5,9	8,2	10,3	11,3	12,9	3,57
Powiaty	0,6	0,9	1,3	1	1	1,3	1,6	2,3	2,1	2,6	4,1	6,45
Województwa	1	1,1	1,3	1,3	1,6	1,7	2,6	3,6	4,1	4,4	10	9,64
Razem JST	12,5	13,5	14,1	13,6	12,6	15,2	18,4	25	27,1	31,2	43,1	3,44

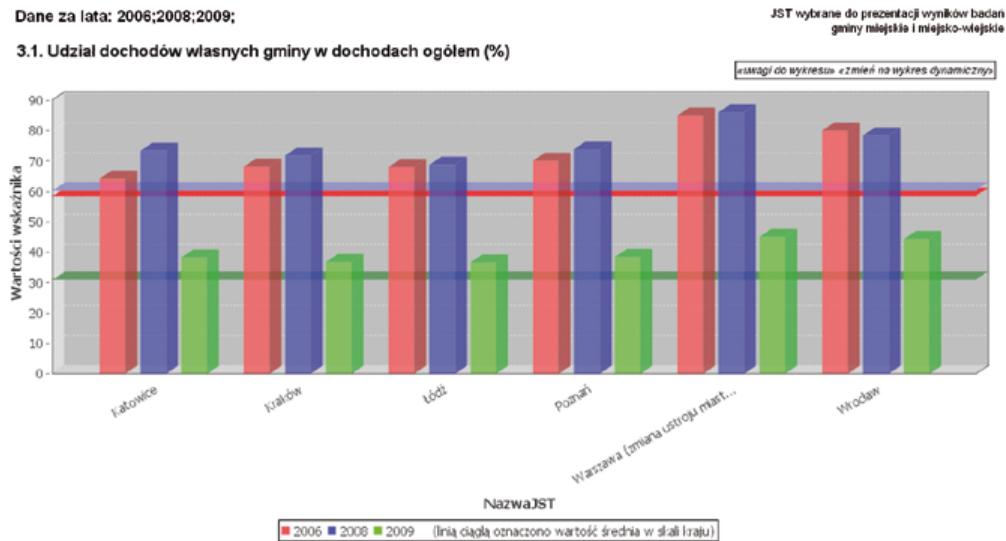
Wskaźnik inwestowania (% wydatków)											
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gminy	22,1	20,8	19,4	18,6	17,1	18,2	18,2	20,4	18,8	20,2	23,1
Miasta na pr. pow.	18,1	17,1	16,0	14,8	13,3	14,7	16,1	19,9	22,5	22,3	23,0
Powiaty	6,5	7,5	8,8	7,8	8,8	10,2	11,7	14,6	13,1	14,3	19,3
Województwa	31,6	29,0	28,0	29,1	33,3	29,7	33,9	36,3	36,7	34,9	48,7
Razem JST	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	21,5	25,7

Dochody jst były w ostatnim dwudziestolecu kształtowane na podstawie czterech kolejnych ustaw, z których dwie pierwsze dotyczyły tylko gmin, a następne także powiatów i województw. Pierwsza, uchwalona 14 grudnia 1990 roku, dotyczyła tylko dochodów gmin i zasad ich subwencjonowania, kolejna z 10 grudnia 1993 roku – finansowania gmin, zaś dwie następne z 26 listopada 1998 roku i 13 listopada 2003 roku – finansów jst na tle całego systemu finansów publicznych. W tym miejscu należy wyróżnić cztery rodzaje dochodów jst, choć konstytucja i ustawa wskazują tylko trzy. Są to: dochody własne (podatki i opłaty lokalne, opłaty z usług, dochody z majątku itp.), udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT), subwencja ogólna, dotacje celowe. Tylko pierwsze z tych źródeł to rzeczywiste dochody własne, tzn. takie, które jednostka samodzielnie ustala i pobiera. Wprowadzie w ramach „autonomii” samorządy mogą udzielić ulg lub zwolnień, jednak górne stawki ustala minister finansów. Władztwo podatkowe samorządów jest więc słabe i jednostronne.

Rysunek 47. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w akresie finansów. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%] dla przykładowych sześciu miast na prawach powiatu

### Finanse miast na prawach powiatu

3.1. Udział dochodów własnych gminy w dochodach ogółem [%]

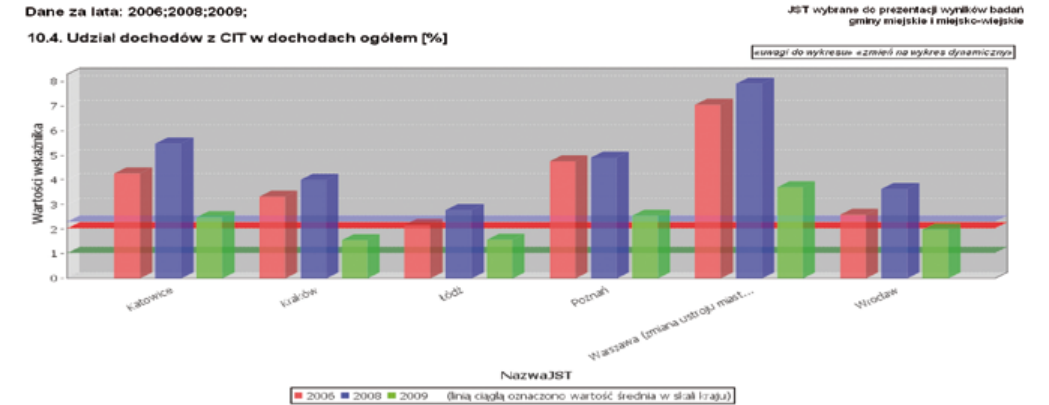


Samorządy nie mają żadnego wpływu na udział w podatkach dochodowych budżetu państwa, więc zaliczenie tych podatków do dochodów własnych jest nieporozumieniem. Jest to raczej szczególny rodzaj subwencji. Nie mniej nazwa ta ma podstawy ustawowe, przez co funkcjonuje w profesjonalnym obiegu. Subwencja ogólna w różnych częściach jest naliczana algorytmicznie, czyli także niezależnie od władz lokalnych. System finansowania miast, który daje mało samodzielności, nie jest motywacyjny. Jednak nie można powiedzieć, że samorządy nie mają żadnego wpływu na generowanie tych dochodów, nawet jeśli jest to wpływ pośredni. Bezpośrednie instrumenty fiskalne, jakimi dysponują samorządy (ulgi i zwolnienia), tylko pozornie oznaczają wyłącznie zmniejszenie dochodów. Nierzadko, te zachęty powodują, że jakaś działalność gospodarcza jest podejmowana lub kontynuowana, co pośrednio zwiększa inne dochody budżetów samorządów. Wzrost udziału jst w dochodach z PIT i CIT powoduje, wśród innych czynników, podejmowanie przez miasta rozmaitych działań prorozwojowych, takich jak gospodarka przestrzenną i nieruchomościami, czy budowa infrastruktury. Z kolei podnoszenie jakości nauczania w szkołach na swoim terenie powoduje napływ dzieci z innych obwodów szkolnych, a przez to wyższą subwencję oświatową dla danej jst

Rysunek 48. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem [%] dla sześciu przykładowych miast na prawach powiatu

### Finanse miast na prawach powiatu

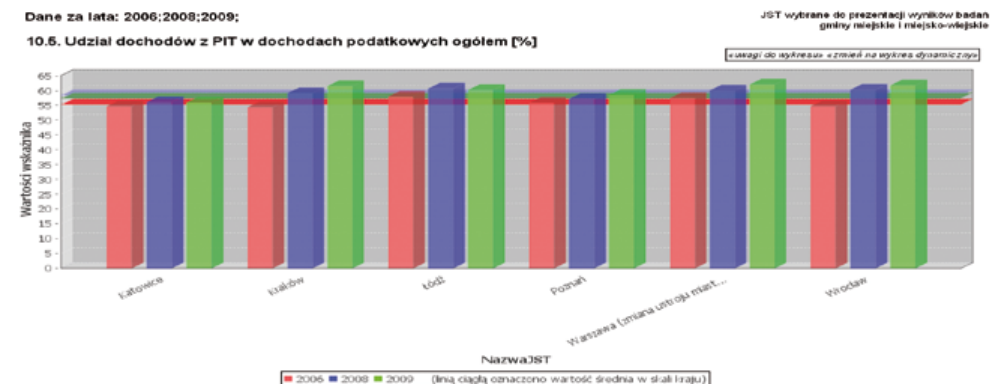
10.4. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem [%]



Rysunek 49. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem [%] w sześciu przykładowych miastach na prawach powiatu

### Finanse miast na prawach powiatu

10.5. Udział dochodów z PIT w dochodach podatkowych ogółem [%]



Ale to nie jedyne czynniki wzrostu. Trzeba pamiętać, jak znaczące efekty przyniosła na początku lat 90. XX w. przemysłana polityka czynszowa miast za lokale użytkowe. Jednym z ważnych źródeł zasilania finansów samorządów powinny być właśnie dochody z majątku, rozumiane znacznie szerzej niż tylko jako

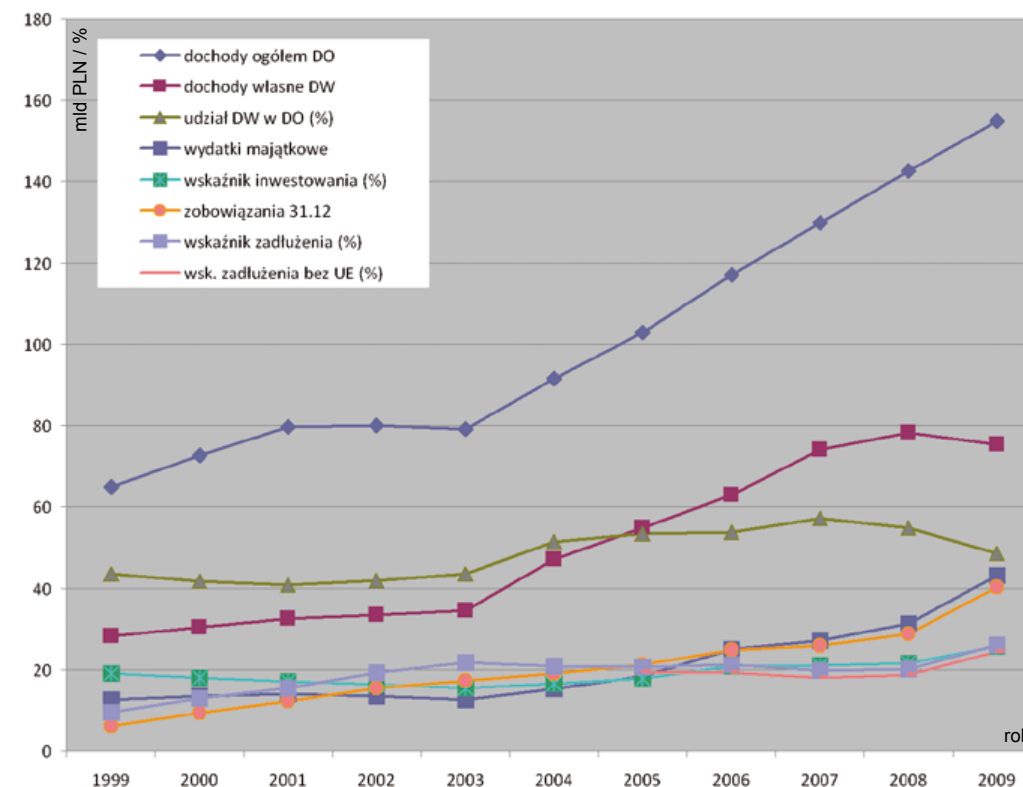
dochody ze sprzedaży nieruchomości. Niestety, wiele miast tylko administruje swoim mieniem, nie podejmując aktywnej gospodarki. Jednym z powodów są ograniczenia w rozumieniu przez instytucje zewnętrzne (szczególnie kontrolne) samodzielności jst.

Innymi źródłami finansowania rozwoju lokalnego są dochody zwrotne, choć i w tym zakresie nie brak nieporozumień. Zlikwidowanie limitu zobowiązań (60%) niewiele pomoże, ponieważ w wielu środowiskach brakuje zmian w mentalności i umiejętnościach. Kolejnym ważnym źródłem współfinansowania niektórych przedsięwzięć powinno być partnerstwo publiczno-prywatne. Dynamika dochodów, wydatków i zadłużenia jst uzmysławiają tendencje, jakie wystąpiły w finansach samorządów od 1999 roku. W latach 1999-2003 obowiązywała ustawa z 1998 roku, która przyniosła znaczne zmniejszenie dynamiki wzrostu dochodów gmin, powodując silny spadek wskaźnika inwestowania, mimo jednoczesnego wzrostu poziomu zobowiązań. Ustawa z 2003 roku przyniosła szybszy wzrost dochodów jst, częściowo w wyniku dobrej koniunktury, a także wzrost wskaźnika inwestowania przy jednoczesnym spadku poziomu zobowiązań.

Tabela 8. Dynamika dochodów jst w latach 1999 – 2009 (dane finansowe w mld zł)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
dochody ogółem DO	64,9	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	129,8	142,6	154,8
dochody własne DW	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3
udział DW w DO (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6
wydatki majątkowe	12,5	13,5	14,1	13,5	12,6	15,2	18,4	25,0	27,1	31,2	43,1
wskaźnik inwestowania (%)	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	21,5	25,7
zobowiązania 31.12	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3
wskaźnik zadłużenia (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0
wsk. zadłużenia bez UE (%)	x	x	x	x	x	x	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5

Rysunek 50. Wizualizacja graficzna dynamiki finansów jst w latach 1999-2009



Nieoczekiwane tendencje widać w 2007 roku. Po raz pierwszy od lat wydatki jst były niższe od ich dochodów. A zatem nie tylko nie nastąpił wzrost wskaźników zadłużenia jst, ale wręcz ich relatywny spadek. Jednocześnie nieco spadły (nawet kwotowo) wydatki majątkowe gmin i powiatów. Silny wzrost inwestycji obserwowano tylko w miastach na prawach powiatu. Wydaje się, że ta sytuacja była spowodowana wyczekiwaniem na realny start regionalnych i sektorowych programów operacyjnych. Jednostki samorządu terytorialnego chcą mieć możliwość korzystania z dochodów zwrotnych w okresie zwiększonego wysiłku inwestycyjnego związanego z realizacją inwestycji dofinansowywanych z funduszy UE. Ten wniosek potwierdzają dane z 2008 roku – poziom inwestycji ponownie wzrósł, przy jednoczesnym wzroście poziomu zobowiązań. Niestety, z powodu globalnego kryzysu gospodarczego dobrych tendencji z lat 2004–2008 w zakresie dochodów jst prawdopodobnie nie da się utrzymać w kilku najbliższych latach.

W ostatnim czasie nagłośniona została sprawa wpływu zadłużenia jst na wielkość długu publicznego państwa. Na końcu 2009 roku zadłużenie jst wyniosło 40 mld zł, stanowiąc zaledwie 8,7 % całości polskiego długu publicznego, który wynosił 450 mld zł. Przyrost zadłużenia jst w 2009 roku wyniósł ok. 12 mld zł, a wzrost wydatków inwestycyjnych w tym samym roku ponad 13 mld zł. Po to,



aby utrzymać tempo inwestycji, które w dużej części związane były ze środkami z UE, samorządy musiały w zwiększonym stopniu korzystać z kredytów i innych środków zwrotnych. Działo się tak, przy notowanym od dwóch lat spadku dochodów własnych miast i gmin, będącym skutkiem zmian ustawowych.

Tabela 9. Zadłużenie jst (w mld zł) w latach 1999 – 2009

#### Zadłużenie JST (mld zł)

rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zobowiązania ogółem	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3
wskaźnik zadłużenia (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0
wsk. j.w. bez fund. UE (%)							19,5	19,2	17,9	18,7	24,5
gminy (%)	11,5	14,8	16,8	15,7	18,4	18,7	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5
miasta na pr. pow. (%)	12,3	17,3	22,0	32,4	32,1	30,0	28,7	27,6	24,0	25,8	37,2
powiaty (%)	0,6	3,0	3,8	7,0	11,0	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5
województwa (%)	0,7	0,7	6,0	10,3	14,1	8,1	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6

## V.9. Demografia <sup>10</sup>

### 1. Ogólne informacje o dziedzinie

Badanie i ocena procesów demograficznych skupia w ostatnich latach coraz większą uwagę osób zainteresowanych problematyką zapewnienia zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego uzależnionego od potencjału środowiska przyrodniczego. Znajomość uwarunkowań i konsekwencji tych procesów ważna jest w tworzeniu programów społecznych i gospodarczych zarówno w skali kraju, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jest ona także podstawowym warunkiem determinującym właściwe zaspokojenie podstawowych potrzeb danej społeczności.

Zmiany liczby ludności mogą wpływać na wiele aspektów funkcjonowania danego samorządu, m.in. na budżet. Jak wykazują badania, ostatnie lata charakteryzują się nasileniem zmian ludnościowych w Polsce, które szczególnie są widoczne w dużych miastach i strefach ich bezpośredniego oddziaływania. Znajomość procesów demograficznych pozwala na stworzenie odpowiednich programów i strategii rozwoju. Demografia to nowa dziedzina objęta badaniami Systemu Analiz Samorządowych. Zjawiska demograficzne analizowane są w układzie jednostek administracyjnych i dotyczą wszystkich gmin oraz powiatów. Według stanu na 31 grudnia 2009 roku, w Polsce było 2478 gmin, w tym 306 gmin miejskich (z czego 65 miast na prawach powiatu), 591 gmin miejsko-wiejskich i 1581 gmin wiejskich oraz 314 powiatów (bez miast na prawach powiatu). Dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS. Jako punkt początkowy prowadzonych analiz przyjęto 1999 rok, ponieważ od tego roku zachowana jest ciągłość i porównywalność danych demograficznych.

### 2. Zakres badania

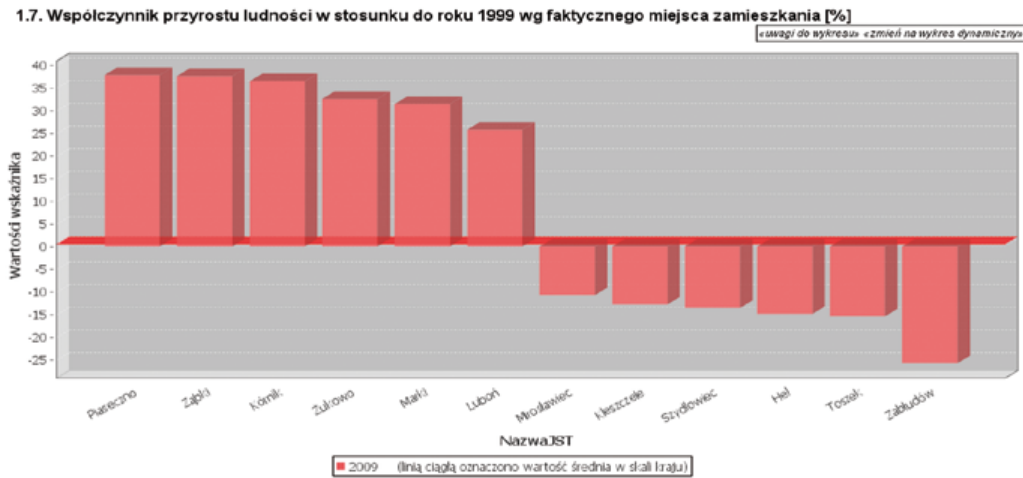
Zakres danych demograficznych w Banku Danych Lokalnych dla powiatów jest nieznacznie szerszy niż dla gmin, dlatego znajduje to odzwierciedlenie w badaniach Systemu Analiz Samorządowych. W celu ułatwienia analiz i zapewnienia porównywalności wyników badań dla poszczególnych jednostek, dane źródłowe przeliczono na wskaźniki.

Analiza procesów demograficznych obejmuje następujące zagadnienia:

- Podstawowe wskaźniki ludnościowe: liczbę ludności i jej zmiany w stosunku do roku poprzedniego i roku 1999, strukturę ludności według płci oraz gęstość zaludnienia.

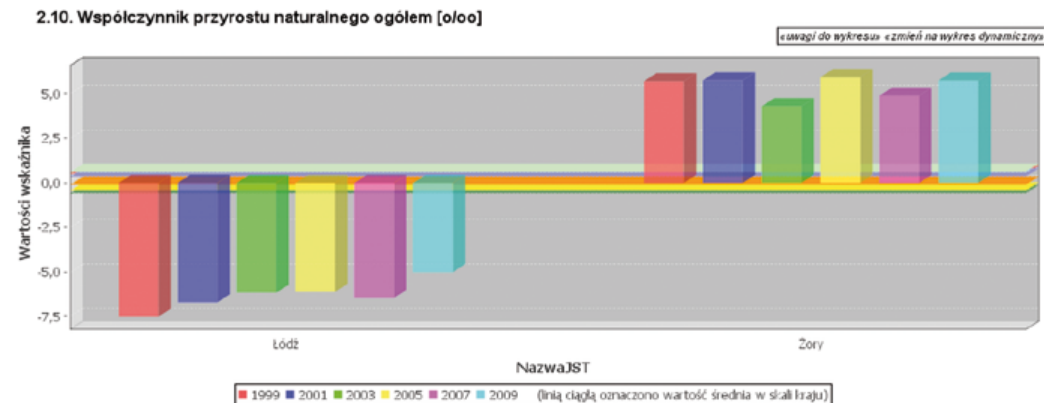
<sup>10</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano Raporty z badań SAS w zakresie demografii za lata 2000-2009 opracowane przez Pawła Krawczyka. W/w raporty dostępne są na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”.

Rysunek 51. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Współczynnik przyrostu ludności w wybranych miastach w latach 1999-2009 według faktycznego miejsca zamieszkania (w %)



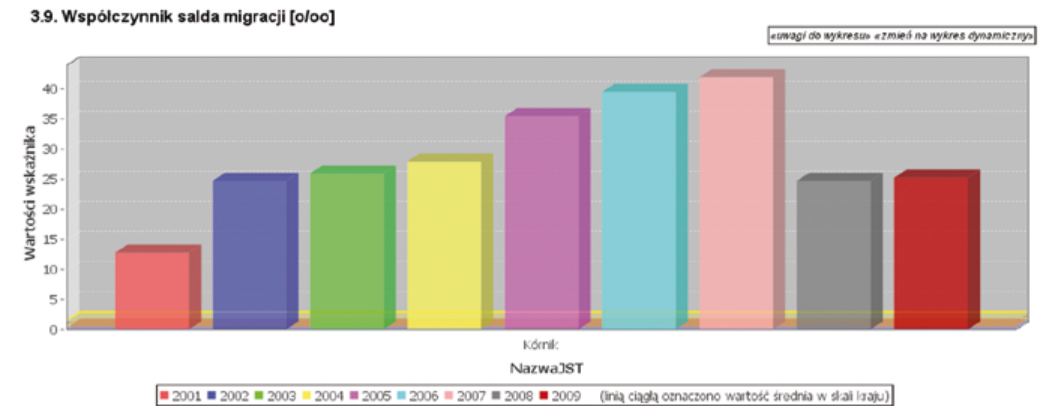
- Ruch naturalny ludności: współczynnik płodności, współczynniki urodzeń (z uwzględnieniem struktury płci), zgonów, zgonów niemowląt i przyrostu naturalnego, współczynnik zawierania małżeństw. Dla powiatów dodatkowo obliczane są współczynniki dotyczące rozwodów oraz struktura zgonów według przyczyn.

Rysunek 52. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Współczynnik przyrostu naturalnego ogółem w Łodzi i Żorach w latach 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 i 2009 (w ‰)



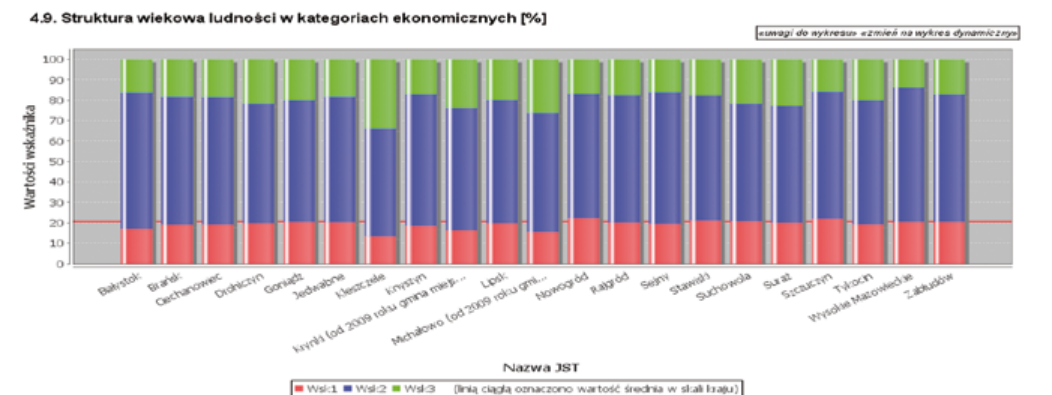
- Ruch wędrowny ludności (migracje ludności): współczynniki mierzące natężenie i strukturę migracji (kierunki: miasto, wieś, zagranica), emigracji i salda migracji, współczynniki obrotu migracyjnego i efektywności migracji. Współczynniki dla gmin dotyczą migracji międzygminnych, natomiast dla powiatów – migracji międzypowiatowych.

Rysunek 53. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Współczynnik salda migracji w Kórniku w latach 2001-2009 (w ‰)



- Struktury wiekowe ludności: strukturę ludności w przedziałach dziesięcioletnich, strukturę według kategorii ekonomicznych i płci (wiek przedprodukcyjny, produkcyjny i poprodukcyjny), strukturę dzieci i młodzieży, współczynnik obciążenia demograficznego.

Rysunek 54. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Struktura wiekowa ludności w kategoriach ekonomicznych w wybranych gminach województwa podlaskiego w 2009 roku (w %)



- Struktury społeczno-zawodowe ludności. Dla gmin jest to struktura pracujących i bezrobotnych według płci, natomiast dla powiatów dodatkowo struktura pracujących według sektorów ekonomicznych (rolnictwo, przemysł, usługi). Inne wskaźniki to stopa bezrobocia, struktury bezrobotnych: według typu poprzedniej aktywności zawodowej (poprzednio pracujący i niepracujący), według miejsca zamieszkania (miasto, wieś), ze względu na prawo do zasiłku (z prawem lub bez prawa do zasiłku), według wieku, według poziomu wykształcenia i według czasu pozostawania bez pracy oraz stosunek ofert pracy do liczby bezrobotnych.

Badania demograficzne uwzględniają także analizę poziomu wykształcenia ludności, sporządzoną na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku.

Jednorazowo wykonano także analizę dojazdów do pracy na poziomie gminnym (dla 2006 roku) zawierającą współczynniki dotyczące wyjazdów i przyjazdów do pracy oraz salda dojazdów.

### 3. Wnioski

Lata 1999-2008 charakteryzują się nasileniem procesów demograficznych w Polsce w stosunku do lat poprzednich. Obserwuje się dość duże zmiany liczby ludności, szczególnie widoczne w dużych miastach i ich strefach oddziaływania. Wyjątkowo duże natężenie tych zmian wystąpiło w latach 2002-2006, natomiast w latach 2007-2008 zaobserwowano nieznaczne osłabienie tych procesów. Największy wzrost liczby mieszkańców wystąpił w gminach znajdujących się w zasięgu oddziaływania aglomeracyjnego dużych miast, przede wszystkim Warszawy i Poznania oraz w mniejszym stopniu Bydgoszczy, Gdańska, Rzeszowa, Szczecina, Torunia i Wrocławia. Gminy położone w obszarach metropolitalnych charakteryzują się także największym wzrostem gęstości zaludnienia. Znacznym spadkiem liczby ludności charakteryzowały się gminy o tradycyjnej strukturze gospodarki. Szczególnie widoczne jest to w przypadku miast województwa śląskiego. Z „Prognozy ludności na lata 2003-2030” sporządzonej przez GUS wynika, że do 2030 roku niektóre duże miasta, głównie województwa śląskiego (m.in. Ruda Śląska, Bytom, Chorzów, Zabrze, Katowice), mogą stracić do 40% stanu ludności z 2002 roku. Z drugiej strony gminy położone w powiatach sąsiadujących z dużymi aglomeracjami mogą zyskać prawie 40% mieszkańców (np. powiat piaseczyński czy poznański).

W większości gmin zmiana granic nie była istotnym czynnikiem wpływającym na wartości wskaźników demograficznych. Największy wzrost powierzchni wystąpił w Skarżysku Kościelnym (169,3%), Raciążu (119,9%) i Rzeszowie (70,5%), natomiast największy spadek – w Koszarawie (-50,2%) i Olszanicy (-44,1%).

W badanym okresie wykres przyrostu naturalnego w skali kraju w poszczególnych latach przypominał swoim kształtem sinusoidę z wartością minimalną w 2003 roku (-14 158 osób). Od tego momentu obserwowany jest wzrost jego wartości. W 2006 roku liczba urodzeń żywych ponownie przewyższała liczbę zgonów (w latach 2002-2005 w Polsce występował ujemny przyrost naturalny), a w 2008 roku przyrost osiągnął rekordową w ostatnich latach wartość 35 100 osób. Jednak w dalszym ciągu w dużych miastach liczących powyżej 200 tysięcy mieszkańców oraz w małych gminach wiejskich posiadających do 4 tysięcy mieszkańców średnia wartość współczynnika przyrostu naturalnego jest ujemna.

Sposób pomiaru migracji krajowych i zagranicznych przez GUS powoduje, że podane wartości mogą nie odzwierciedlać faktycznych wielkości tego zjawiska. Szczególnie dotyczy to migracji zagranicznych. Z analizy danych dla lat 1999-2008 wynika, że największy wzrost liczby mieszkańców na skutek migracji wystąpił w dwóch dużych miastach: Warszawie i Krakowie oraz licznych gminach położonych w obszarach metropolitalnych dużych miast (Warszawy, Poznania, Szczecina, Krakowa itp.). Największe spadki liczby ludności spowodowane migracjami wystąpiły w dużych ośrodkach miejskich: Poznaniu, Katowicach, Bydgoszczy, Łodzi, Bytomiu i Rudzie Śląskiej.

W badanym okresie wystąpił znaczny wzrost udziału ludności w wieku produkcyjnym (z 60,2% ogółu ludności w 1999 roku do 64,5% w 2008 roku). Spowodowane jest to przesunięciem do tej grupy wiekowej roczników wyżu demograficznego z lat 70. i pierwszej połowy lat 80. XX wieku. Obecnie w wieku produkcyjnym znajdują się roczniki tego wyżu oraz największego wyżu, jaki wystąpił w Polsce po II wojnie światowej – z lat pięćdziesiątych XX wieku. Jednak w najbliższych latach wiek emerytalny zaczną osiągać osoby z pierwszego wyżu powojennego, co może spowodować gwałtowny wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Wzrost udziału ludności tej kategorii wiekowej wystąpił już w badanych latach (14,6% w 1999 roku i 16,2% w 2008 roku). Spada natomiast udział ludności w wieku przedprodukcyjnym (z 25,2% w 1999 roku do 19,3% w 2008 roku). Dane te świadczą o postępującym procesie starzenia się społeczeństwa. W największym stopniu dotyczy to mieszkańców dużych miast.

Zmiany wskaźników poziomu bezrobocia w latach 1999-2008 wskazują na pozytywną tendencję jego spadku od 2002 roku. Jednakże występuje bardzo duże zróżnicowanie przestrzenne tego zjawiska. W 6 gminach położonych w aglomeracji poznańskiej wskaźnik liczby bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym w 2008 roku nie przekraczał 1% (Komorniki, Kórnik, Suchy Las, Kleszczewo, Rokietnica i Tarnowo Podgórne), natomiast w 14 gminach przekroczył 20% (7 gmin w województwie mazowieckim, 4 gminy w województwie warmińsko-mazurskim oraz 3 w województwie zachodniopomorskim).

W dalszym ciągu utrzymuje się, zapoczątkowana w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, dysproporcja w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn, przy czym można zaobserwować,

że im wyższy był poziom bezrobocia, tym dysproporcja ta była mniejsza. Zatem na wzroście liczby miejsc pracy w pierwszej kolejności korzystają mężczyźni.

Podsumowując, można stwierdzić, że obszarem najintensywniejszych procesów demograficznych w ostatnich latach są obszary aglomeracji miejskich. Dotyczy to zarówno centrów tych aglomeracji, a w większym stopniu, obszarów otaczających te centra. Głównym czynnikiem zmian są migracje.

Obserwowany w badanych latach proces wyludniania się wielu dużych miast jest problemem ekonomicznym oraz społecznym. W niektórych ośrodkach następuje szybka degradacja przestrzeni miejskiej w śródmieściach. Zanikają funkcje mieszkaniowe oraz handlowe tych obszarów. Obserwowane jest także zjawisko wyludniania się gmin położonych w obszarach peryferyjnych poza dużymi aglomeracjami. Wyższy poziom bezrobocia oraz niższy poziom życia powodują, że ludność najbardziej aktywna migruje do ośrodków gospodarczo aktywniejszych. Prowadzi to do obniżenia dochodów gmin, zubożenia lokalnych społeczności oraz przyśpieszenia procesu starzenia się ludności. Proces ten szczególnie widoczny jest w gminach województwa podlaskiego.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że obserwowane obecnie przemiany o charakterze społecznym, demograficznym i ekonomicznym będą miały wpływ na zmiany struktury funkcjonalnej gmin, a znajomość tych procesów pozwoli stworzyć odpowiednie programy i strategie rozwoju.

Zmiany demograficzne mogą mieć wiele konsekwencji dla gospodarki i środowiska danej gminy, a także dla zaspokojenia podstawowych potrzeb jej mieszkańców. Mogą wpływać na różne aspekty funkcjonowania gminy oraz na decyzje i działania zarządcze osób odpowiedzialnych za jej rozwój. Zmiany liczby ludności będą odczuwalne w budżecie jst. Wzrost lub spadek liczby mieszkańców spowoduje większe lub mniejsze wpływy do budżetu gminy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zmianę struktury wydatków. Spadek liczby ludności może dodatkowo zmniejszyć dochody niektórych podmiotów gospodarczych, głównie usługowych.

Obniżenie wpływów do budżetu może potęgować emigracja z centrów aglomeracji najbardziej aktywnej ludności w wieku produkcyjnym o relatywnie wysokich dochodach (to najwięksi płatnicy podatków). W mieście pozostaną ci, którzy w mniejszym stopniu „składają” się na budżet miasta, za to w większym z niego korzystają. Zmiany liczby ludności spowodują też zmianę wydatków budżetu gminy. Należy zakładać, że zmniejszenie liczby ludności może spowodować zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną (spadek zapotrzebowania na pomoc materialną i domy pomocy społecznej), gospodarkę mieszkaniową (mniejsze zapotrzebowanie na mieszkania socjalne) i gospodarkę komunalną (mniej inwestycji w gospodarce odpadami i gospodarce wodno-ściekowej).

Trudno jednoznacznie ocenić wpływ zmian liczby ludności w gminie na transport, oświatę, ochronę zdrowia, kulturę oraz sport i rekreację. W przypadku mniejszych gmin może to spowodować zmniejszenie wydatków na te sektory.

Natomiast w dużych miastach spadek liczby mieszkańców może skutkować wzrostem liczby ludności w gminach z nimi sąsiadujących. Przy wzrastającej liczbie mieszkańców infrastruktura społeczna gmin ościennych w zakresie ochrony zdrowia, oświaty, kultury, czy rekreacji może okazać się niewystarczająca. Dlatego też ludność, wyprowadzająca się na obszary podmiejskie, w dalszym ciągu będzie korzystała z usług zlokalizowanych w dużym mieście. Analogicznie stanie się w przypadku rynku pracy i handlu. Natomiast w zakresie transportu, przemieszczenie ludności z dużego miasta do gmin ościennych może spowodować zwiększenie wydatków w budżecie gminy. Powstanie konieczność wybudowania nowych połączeń komunikacyjnych pomiędzy centrum miasta a jego peryferiami. Nawet wtedy, gdy liczba mieszkańców danej gminy nie będzie wykazywać większych zmian, może zmieniać się sytuacja demograficzna danej jednostki. Wynikać to będzie ze zmian struktury wiekowej jej mieszkańców. Konsekwencje wypływają zarówno ze starzenia się ludności (proces ten towarzyszy przeważnie zmniejszaniu się liczby mieszkańców), jak i odmładzania ludności danej gminy (ten proces charakterystyczny jest dla gmin znajdujących się w sąsiedztwie dużych miast, ze znacznym przyrostem liczby ludności). Starzenie się mieszkańców danej gminy powoduje przede wszystkim wzrost wydatków na służbę zdrowia i pomoc społeczną. Natomiast odmłodzenie gminy pociąga za sobą wzrost wydatków na oświatę i ochronę zdrowia (m.in. żłobki).

Zmiany demograficzne mogą spowodować zmianę funkcji niektórych obszarów gmin. Funkcje mieszkaniowe w śródmieściach miast już są wypierane przez usługowe i inne, natomiast niektóre tereny rolnicze gmin wiejskich zamieniane są na osiedla mieszkaniowe. Pojawiają się nowe elementy zabudowy lub wyburza się inne. Zmiany, o których mowa mogą także przyczynić się do degradacji niektórych części miast. Dlatego też należy zdawać sobie sprawę z wpływu obecnych przemian o charakterze społecznym, demograficznym i ekonomicznym na strukturę funkcjonalną gmin, a znajomość tych procesów pozwoli stworzyć odpowiednie programy i strategie rozwoju. Niebezpieczne zjawiska powstrzymać mogą działania podnoszące jakość życia w miastach i kwalifikacje ich mieszkańców. Miasta muszą być atrakcyjne najpierw dla mieszkańców, a dopiero potem dla inwestorów i turystów.

## V.10 Wskaźniki zrównoważonego rozwoju <sup>11</sup>

Model „zrównoważonego rozwoju” (samopodtrzymującego, trwałego, w którym wszystkie trzy wymiary są utrzymane w trwałej równowadze) jest modelem idealnym, do realizacji którego należy dążyć. W Polsce upadek systemu nakazowo-rozdzielczego i późniejsze przemiany spowodowały zachwianie iluzorycznej na ogół „równowagi”, sztucznie podtrzymywanej bez poszanowanie dla zasad demokracji, ekonomii czy ekologii. Dlatego w większości miast moment startu władz lokalnych przed laty był pełen trudnych wyzwań.

Wiele miast nadal znajduje się w fazie rozwoju, w której stan równowagi nie został osiągnięty. W każdym jednak przypadku rada i burmistrz powinni znać i potrafić ocenić aktualne wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Działania te umożliwia najnowsza część bazy Systemu Analiz Samorządowych. Zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych konstytucyjnych zasad ustroju państwa polskiego. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zrównoważony rozwój jest też zasadą ustrojową Unii Europejskiej. Wskaźniki zrównoważonego rozwoju są narzędziem informacyjno-diagnostycznym, ułatwiającym ocenę i zarządzanie sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Badania w ramach SAS prowadzone są na poziomie lokalnym. Te same wskaźniki są niezwykle użyteczne w sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym strategii sektorowych oraz studiów wykonalności do projektów przygotowywanych do finansowania ze środków UE. Źródłem danych jest Bank Danych Lokalnych GUS, co zapewnia posiadanie danych dla wszystkich jst na poziomie gminnym w skali kraju. Wskaźniki te nie są prezentowane na poziomie powiatów ze względu na źródło pochodzenia danych z poziomu gminnego.

Wskaźniki są pogrupowane według trzech ładów:

1. Ład środowiskowo-przestrzenny,
2. Ład gospodarczy,
3. Ład społeczny (obejmujący również sferę instytucjonalną).

<sup>11</sup> Do przygotowania tego rozdziału wykorzystano opracowania wykonane dla SAS przez prof. Tadeusza Borysa i dr Piotra Rogalę dotyczące metodologii badań zrównoważonego rozwoju i jakości życia. W/w opracowania dostępne są na [www.sas24.org](http://www.sas24.org) w zakładce „Opracowania ekspertów”. Wykorzystano także omówienia tematu autorstwa Andrzeja Porawskiego.

Zakres wskaźników:

1. Wskaźniki ładu społecznego (krótka lista – 27 najważniejszych wskaźników, długa lista – 85 wskaźników);
2. Wskaźniki ładu gospodarczego (krótka lista – 25, długa lista – 83 wskaźniki);
3. Wskaźniki ładu środowiskowo-przestrzennego (krótka lista – 26, długa lista - 83 wskaźniki).

Tabela 10. Zawartość tematyczna w poszczególnych grupach wskaźników zrównoważonego rozwoju

Ład społeczny		Ład gospodarczy		Ład środowiskowy	
1.	Demografia	1.	Finanse gmin (budżet dochody i wydatki, zobowiązania wierzycielności, korzystanie ze środków UE)	1.	Jakość (w tym ekologizacja) planowania przestrzennego
2.	Edukacja (w tym oświata)	2.	Przedsiębiorczość (podmioty gospodarcze i pracujący)	2.	Ochrona przyrody i krajobrazu
3.	Pomoc społeczna	3.	Struktura podmiotów gospodarczych	3.	Ochrona i zrównoważony rozwój lasów
4.	Zdrowie	4.	Poziom i struktura zatrudnienia	4.	Ochrona gleb i odpady
5.	Bezpieczeństwo publiczne	5.	Budownictwo mieszkaniowe	5.	Ochrona zasobów kopalin
6.	Mieszkalnictwo	6.	Turystyka	6.	Ochrona wód (powierzchniowych i podziemnych, zasoby, jakość, zanieczyszczenie, zużycie, stosunki wodne i ochrona przed powodzią)
7.	Kultura, sport, rekreacja (styl życia)	7.	Rolnictwo	7.	Ochrona powietrza atmosferycznego (jakość, emisje, ochrona klimatu)
8.	Partycypacja społeczna	8.	Infrastruktura techniczna	8.	Ochrona klimatu akustycznego (jakość klimatu, emisje, hałas)
9.	Aktywność na rynku pracy	9.	Wykorzystanie materiałów i surowców (w tym odpady przemysłowe)	9.	Energia odnawialne (wykorzystanie)
10.	Ład instytucjonalno-polityczny	10.	Dostępność produktów i usług	10.	Bezpieczeństwo biologiczne, chemiczne, elektromagnetyczne i przeciwdziałanie skutkom awarii przemysłowych.

Przy doborze wskaźników, obok wartości informacyjno-poznawczych, kierowano się także dostępnością danych w statystyce publicznej.

Zestaw tych wskaźników jest niestety niepełny, gdyż opiera się wyłącznie na danych dostępnych z BDL GUS, gdzie ponad 20 z nich jest agregowanych i udostępnianych na nieadekwatnym do celów zarządzania gminami poziomie – najczęściej powiatu lub województwa, co powoduje, że danych tych nie można

wykorzystać. W tych miejscach, w bazie wskaźników zrównoważonego rozwoju SAS znajdują się miejsca puste. Należy mieć świadomość, że zestaw powstał w oparciu o dane, które są w BDL niedostępne, choć są w Polsce zbierane, a zatem być może zostały pominięte jakieś ważne dla miast i gmin elementy.

Do celów interpretacyjnych wskaźniki w każdym z ładów podzielono na tzw. **krótką listę** (ok. 20 wskaźników o najwyższym potencjale wyjaśniania - na każdy ład), oraz tzw. **długą listę** (te same 20 i dalszych ok. 60 bardziej szczegółowych, razem ok. 80 wskaźników na każdy ład). Wskaźniki można przeglądać z punktu widzenia ich wartości oraz dynamiki w poszczególnych miastach lub przekrojowo dla dowolnej liczby samorządów, co pokazuje tendencje w tym zakresie, w skali kraju.

Jednakże trudno jest zbudować analizowany moduł na zasadzie autonomicznej, skoro cechy i wskaźniki zrównoważonego rozwoju znajdują się zarówno w sektorze kultury, oświaty, pomocy społecznej, transportu i dróg, finansach czy gospodarce mieszkaniowej i komunalnej. Wskaźniki zrównoważonego rozwoju mocno ingerują w obiektywną część badania jakości życia. Stąd moduł określany dotąd jako moduł zrównoważonego rozwoju powinien być ukształtowany jako **moduł wskaźników kontekstowych** („tła”) w relacji do zbudowanych lub budowanych modułów dziedzinowych. Wskaźniki „tła” to te, które mają bardzo dużą wartość diagnostyczną w ramach poszczególnych ładów, tworzących ład zintegrowany. Są to więc tzw. **wskaźniki podstawowe – reprezentatywne**, tworzące tzw. **krótką listę** wskaźników zrównoważonego rozwoju.

W module 2 SAS („Prezentacja wskaźników według miasta/gminy/powiatu”) wszystkie wskaźniki z długiej i krótkiej listy dla danego miasta można oglądać w zestawieniu z wynikami dla grupy porównawczej, średnią wartością dla gmin w powiecie, w województwie i w Polsce. Poniżej prezentujemy przykład takiego wskaźnika (udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej do liczby ludności ogółem – Miasto Płońsk, na tle swojej grupy porównawczej) oraz na tle średniej wartości tego wskaźnika w gminach w swoim powiecie, województwie i w gminach na terenie kraju.

Rysunek 55. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika zrównoważonego rozwoju. Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej ogółem (w %)

Zrównoważony rozwój - Płońsk



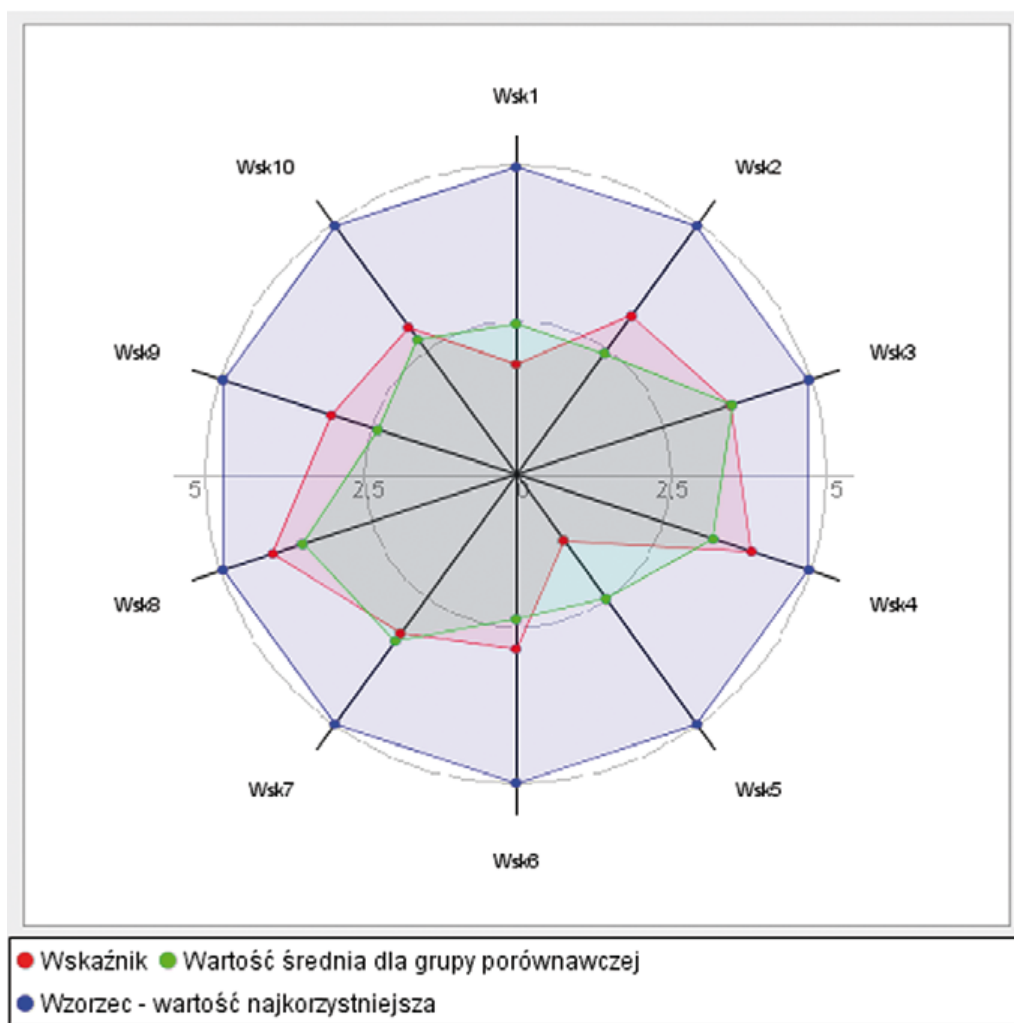
Lata zobrazowania: 2009:



Wskaźniki z długiej listy można oglądać także na wykresach kolistych (tzw. radarowych), które zestawiają wartość danego wskaźnika w ramach dziedziny w danym ładzie w konkretnej wybranej gminie, ze średnią wartością tego wskaźnika w gminach zaliczanych do tej samej grupy porównawczej.

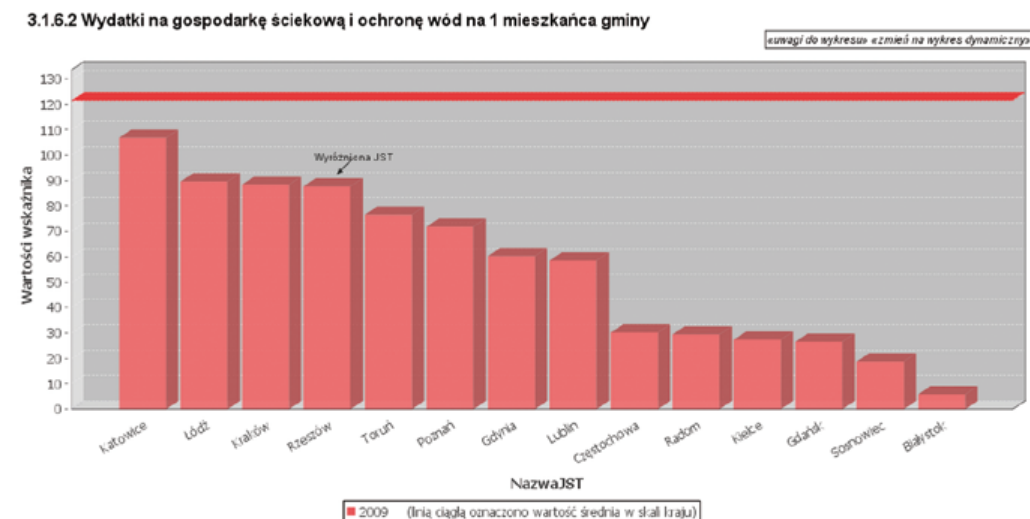
Wykres radarowy pozwala na zestawienie na jednej ilustracji wartości dla wszystkich wskaźników częściowych wchodzących w skład danej Dziedziny, a poprzez nią Ładu. Obok wykresu (na stronie SAS) znajdują się wartości liczbowe wszystkich wskaźników częściowych.

Rysunek 56. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika zrównoważonego rozwoju (ład społeczny, obraz dziedziny – demografia), miasto Toruń, 2009 r.



W module 3 („Prezentacja wskaźników wg dziedzin”) możemy zaobserwować, jak rozkładają się wartości danego wskaźnika w całej populacji gmin w kraju – z podziałem na miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie i miasta na prawach powiatu. Jeżeli dodatkowo, wchodząc do modułu 3, wskażemy jakie miasto chcemy wyróżnić na tym wykresie (ponieważ szczególnie nas interesuje), to na wykresie wyróżnione miasto będzie zaznaczone „strzałką”. Niezależnie od dokonania takiego wyboru, wykresy są budowane w taki sposób, że pierwszy słupek od lewej strony będzie reprezentował jednostkę samorządu, dla której ten wskaźnik ma wartość najwyższą. Oprogramowanie pozwala ponadto na wybór własnej, samodzielnie budowanej grupy porównawczej.

Rysunek 57. Wizualizacja przykładowego wskaźnika zrównoważonego rozwoju. Wydatki na gospodarkę ściekową i ochronę wód na 1 mieszkańca gminy



Efektom końcowym funkcjonowania wspólnoty samorządowej jest **stan jej rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym**. Sumuje on efekty wysiłków mieszkańców, podmiotów gospodarczych i władz lokalnych, uzyskiwane w określonych uwarunkowaniach. Z sumy tych wyników mieszkańcy rozliczają swoje władze, dlatego wiedza o szczegółowych parametrach rozwoju w tych wymiarach ma **tak istotne znaczenie**.

## V.11 Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi<sup>12</sup>

### 1. Ogólne informacje

Organizacje pozarządowe pełnią bardzo istotną rolę w funkcjonowaniu wspólnot samorządowych i powinny być partnerem dla administracji publicznej. Sektor społeczny stanowi istotne uzupełnienie sektora publicznego i prywatnego zarówno w zakresie usług publicznych, jak i w sensie partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu sprawami publicznymi. Często inicjatywy organizacji pozarządowych początkują rozwiązywanie istotnych problemów społecznych, czy środowiskowych lub też są formą odpowiedzi na niedostateczną reakcję państwa lub rynku na te problemy. Jednym z problemów funkcjonowania organizacji pozarządowych są ograniczone możliwości pozyskiwania środków finansowych na realizację statutowych działań. Innymi problemami są słabość instytucjonalna większości organizacji pozarządowych i niski poziom aktywności społecznej, a także nie zawsze wystarczające zrozumienie roli organizacji pozarządowych w lokalnej debacie publicznej. Doceniając wzrastającą rolę dialogu społecznego i roli organizacji pozarządowych w tym procesie, a także dostrzegając, że organizacje mogą dostarczać szeregu ważnych usług publicznych dla mieszkańców – zdecydowano się objąć ten sektor badaniami SAS.

### 2. Zakres badania w ramach SAS

Od 2010 roku Związek Miast Polskich brał udział w realizacji projektu systemowego zatytułowanego „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych - wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - Działanie 5.4, którego Liderem jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami Związek Miast Polskich, Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Realizację przedmiotowego projektu wspierał także Związek Powiatów Polskich. Celem projektu było zwiększenie zakresu i poprawa jakości mechanizmów współpracy jednostek administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi. W ramach realizacji tego projektu przygotowano nowy dział SAS dotyczący współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, korzystając z danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego oraz danych zawartych w ankietach Departamentu Pożytku

<sup>12</sup> Przy pisaniu tego rozdziału wykorzystano dane z opracowania A. Porawskiego, J. M. Czajkowskiego, T. Potkańskiego, K. Gralińskiej, *Wstępna analiza wydatków JST na współpracę z Organizacjami i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego za lata 2008-2009*, Poznań 2011.

Publicznego MPiPS służących do monitoringu realizacji Ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie (co roku odpowiada na nie ok. 80% jst w kraju). System Analiz Samorządowych, obok bazy Moja Polis Stowarzyszenia Klon Jawor, która również powstała w 2010 roku, jest jedyną tak obszerną bazą danych na temat aspektów finansowych i rzeczowych współpracy JST-NGO obejmującą praktycznie wszystkie jednostki samorządów w kraju, bowiem zawiera ona obok wszystkich gmin i powiatów także województwa.

Ocena współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych wymaga zestawienia dwu typów informacji – ilościowych (tych dostarcza właśnie SAS) oraz opinii obu stron tego dialogu. Temu ostatniemu celowi służy ankieta badania opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat współpracy z administracją samorządową, która jest dostępna na stronie SAS w module „Badania ankietowe”. Badania te wykonują samodzielnie zainteresowane samorzady i ich partnerzy społeczni, zaś baza SAS służy gromadzeniu danych „twardych” dotyczących wymiaru organizacyjnego i finansowego współpracy, bo tylko taki zasób danych jest powszechnie dostępny dla wszystkich jst w kraju.

Cytowane poniżej dane pochodzą z opracowania sporządzonego przez Biuro ZMP na początku 2011 roku. Skala współpracy finansowej JST i NGO wzrasta co roku. Ogółem w 2008 roku jst wydały na rzecz sektora pozarządowego (w paragrafach 281-283) 1,377 mld zł z kwoty 144,3 mld zł wszystkich wydatków. Było to 0,95 % wszystkich wydatków samorządowych i oznaczało kwotę 36,10 zł na jednego mieszkańca Polski. W 2009 roku wydatki te wzrosły do 1,475 mld zł, ale ich udział w łącznej kwocie wszystkich wydatków (167,8 mld zł) spadł do 0,88%. Tym niemniej stanowiło to już 38,64 zł na jednego mieszkańca.

Tabela 11. Nakłady na rzecz sektora pozarządowego w różnych kategoriach jst (lata 2008-2009)

kategoria JST	wydatki w § 281-3		wydatki ogółem		%		per capita*	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Rok								
Województwa	160,26	136,56	13 002,73	20 468,69	1,23	0,67	4,20	3,30
Powiaty	199,28	199,09	18 114,86	21 155,79	1,10	0,94	7,83	7,78
gminy wiejskie	115,76	132,05	27 100,25	30 195,63	0,43	0,44	10,73	14,72
gm. miejsko-wiejskie	143,41	170,13	20 933,50	23 338,45	0,69	0,73	16,81	20,25
gminy miejskie	136,30	141,80	14 858,90	16 468,54	0,92	0,86	22,26	23,37
gminy razem	395,47	443,98	62 892,65	70 002,63	0,63	0,63	15,54	17,34
miasta na pr. pow.	621,53	695,02	51 172,39	56 201,09	1,21	1,24	48,97	55,31
<b>RAZEM</b>	<b>1 376,54</b>	<b>1 474,80</b>	<b>145 182,64</b>	<b>167 828,20</b>	<b>0,95</b>	<b>0,88</b>	<b>36,10</b>	<b>38,64</b>

\* przyjęto liczbę osób zamieszkałych w poszczególnych kategoriach JST, wg GUS, na dzień 30 czerwca 2008 i 2009



Tabela 12. Łączne wydatki gmin, powiatów i województw w latach 2008 i 2009 (w § 281–283), w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej

Dział		2008	%	2009	%
010	rolnictwo	9 186 772	0,67	11 257 742	0,76
020	leśnictwo	687 818	0,05	737 210	0,05
150	przemysł	13 470 993	0,98	2 153 109	0,15
400	elektryczność, gaz, woda	14 600	0,00	10 847	0,00
600	transport, drogi	30 500	0,00	83 790	0,01
630	turystyka	11 626 890	0,84	11 418 057	0,77
700	mieszkalnictwo	1 899 898	0,14	1 240 963	0,08
710	usługi	2 846 699	0,21	5 162 550	0,35
730	nauka	925 503	0,07	246 918	0,02
750	administracja publiczna	16 767 848	1,22	17 411 796	1,18
752	obrona narodowa	9 800	0,00	7 500	0,00
754	bezpieczeństwo publiczne i ppoż.	13 303 389	0,97	18 779 032	1,27
801	oświata i wychowanie	16 909 257	1,23	17 492 033	1,19
803	szkoły wyższe	135 094	0,01	8 492	0,00
851	ochrona zdrowia	143 783 970	<b>10,45</b>	164 192 187	<b>11,13</b>
852	pomoc społeczna	468 846 440	<b>34,06</b>	501 973 479	<b>34,04</b>
853	pozostałe zadania polityki społecznej	49 918 430	<b>3,63</b>	34 602 454	<b>2,35</b>
854	edukacyjna opieka wychowawcza	30 412 446	2,21	32 780 361	2,22
900	gospodarka komunalna i OŚ	25 749 669	1,87	15 457 432	1,05
921	kultura, dziedzictwo nar.	107 846 210	<b>7,83</b>	117 763 968	<b>7,99</b>
925	ochrona przyrody	10 000	0,00	17 330	0,00
926	kultura fizyczna i sport	462 157 761	<b>33,57</b>	522 004 822	<b>35,39</b>
<b>RAZEM</b>		<b>1 376 539 983</b>	100,00	<b>1 474 802 072</b>	100,00

### 3. Opis wybranych wskaźników

Lista wskaźników do oceny współpracy międzysektorowej JST-NGO została wypracowana w ramach wspomnianego projektu POKL 5.4 „Model współpracy ...” przez M. Gucia we współpracy z Biurem ZMP.

Założono, że problematyka współpracy będzie analizowana przez pryzmat następujących zagadnień (działów): I. Aktywność trzeciego sektora na szczeblu lokalnym, II. Otwartość jst na przekazywanie trzeciemu sektorowi realizacji zadań publicznych, III. Zróżnicowanie (zakres) współpracy, IV. Wielkość środków przeznaczanych na realizację zadań publicznych przez trzeci sektor, V. Programowanie i wymiana doświadczeń.

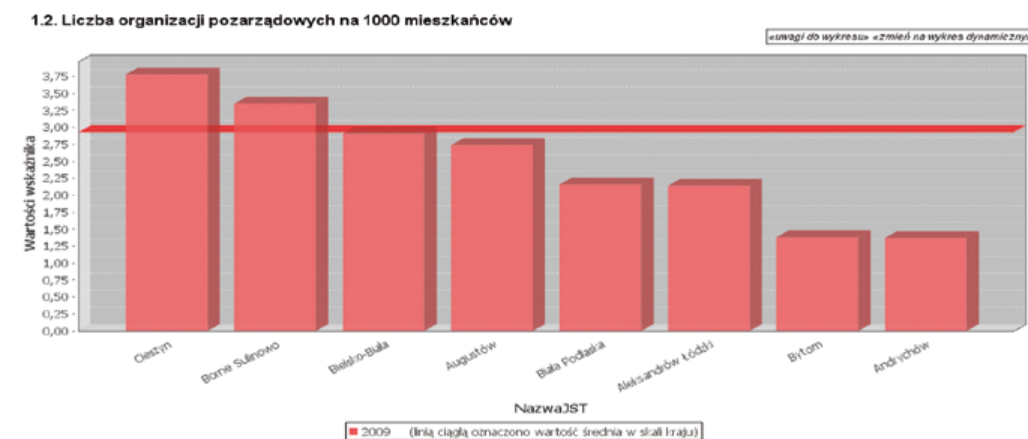
Przedstawiony poniżej zestaw wskaźników jest kompromisem pomiędzy oczekiwaniami analityków tego sektora a dostępnością danych w zasobach

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Monitoring współpracy urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym, prowadzony przez Departament Pożytku Publicznego) oraz Ministerstwa Finansów (sprawozdawczość finansowa Rb 28s) i Banku Lokalnych GUS. Nie mniej poniższy zestaw pozwala na szerokie porównania zarówno pomiędzy wybranymi jst w kraju (wszystkimi, leżącymi w danym województwie, a najczęściej indywidualnie dobranymi przez osobę analizującą - moduł żółty SAS), jak i w predefiniowanych przez SAS grupach porównawczych z punktu widzenia charakterystyki danej jednostki (zielony moduł SAS).

Poniżej przedstawiamy listę wskaźników wraz przykładowymi ilustracjami dla najbardziej istotnych z nich. Należy zaznaczyć, że w module żółtym SAS, który umożliwia porównania dla wszystkich jst w kraju (tych, dla których są dane) prezentowane są wskaźniki dla działów I – IV, zaś wskaźniki dla działu V (często odpowiedzi TAK/NIE) są prezentowane jedynie w module zielonym (dla jednej jednostki samorządu).

- I. Aktywność trzeciego sektora na szczeblu lokalnym.
  - I.1 Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych (REGON).
  - I.2 Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców.
  - I.3 Liczba ofert złożonych w trybie otwartego konkursu przez organizacje pozarządowe, stowarzyszenia jst oraz podmioty kościelne i wyznaniowe na 1000 mieszkańców.

Rysunek 58. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika współpracy jst z ngo. Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców



II. Otwartość jst na przekazywanie trzeciemu sektorowi realizacji zadań publicznych.

II.1 Liczba otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych, stowarzyszeń jst oraz podmiotów kościelnych i wyznaniowych na 1000 mieszkańców.

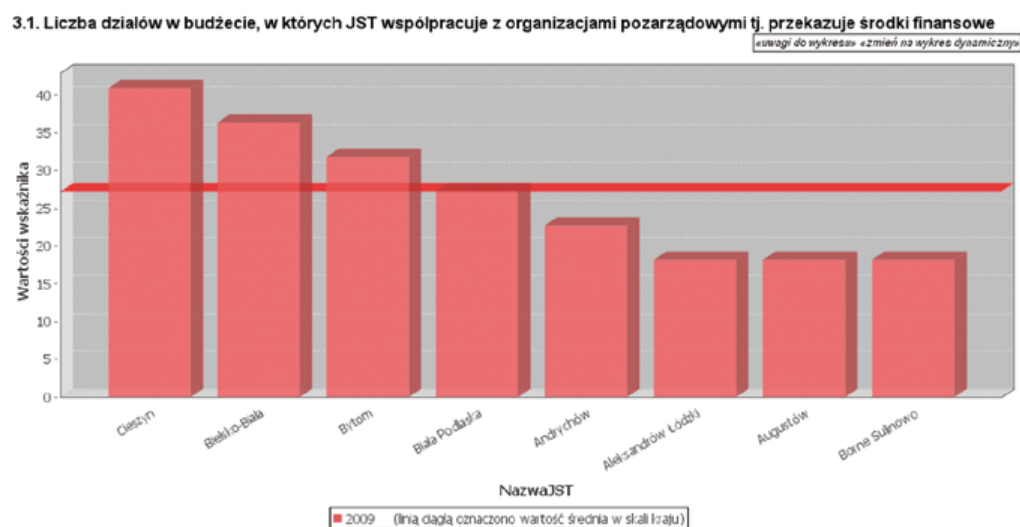
II.2 Liczba umów zawartych w trybie otwartego konkursu (wg ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami jst oraz podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi na 1000 mieszkańców.

II.3 Liczba umów zawartych w innym trybie ustawowym z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami jst oraz podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi na 1000 mieszkańców.

III. Zróżnicowanie (zakres) współpracy.

III.1 Liczba działów w budżecie, w których jst współpracuje z organizacjami pozarządowymi, tj. przekazuje im środki.

Rysunek 59. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika współpracy jst z ngo. Liczba oddziałów w budżecie, w których jst współpracuje z organizacjami pozarządowymi, tj. przekazuje środki



IV. Wielkość środków przeznaczanych na realizację zadań publicznych przez trzeci sektor.

IV.1 Wysokość nakładów jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie sprawozdawczości finansowej (Rb 28s).

IV.2 Wysokość nakładów jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie sprawozdawczości finansowej (Rb 28s) w porównaniu do kwoty niemajątkowych wydatków budżetowych [%].

IV.3 Wysokość nakładów jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie sprawozdawczości finansowej (Rb 28s) na jednego mieszkańca.

IV.4 Wysokość środków finansowych przekazanych w trybie otwartego konkursu (ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) dla organizacji pozarządowych, stowarzyszeń jst oraz podmiotów kościelnych i wyznaniowych w porównaniu do kwoty niemajątkowych wydatków budżetowych [%].

IV.5 Wysokość środków finansowych przekazanych w innym trybie ustawowym dla organizacji pozarządowych, stowarzyszeń jst oraz podmiotów kościelnych i wyznaniowych w porównaniu do kwoty niemajątkowych wydatków budżetowych [%].

Rysunek 60. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika współpracy jst z ngo. Wysokość nakładów jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie sprawozdawczości finansowej (Rb 28s) na jednego mieszkańca



## V. Programowanie i wymiana doświadczeń.

V.1 Liczba zespołów doradczych i inicjatywnych działających przy gminie lub jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych w danym roku.

V.2 Czy w jst działa rada pożytku publicznego? [TAK / NIE]

V.3 Liczba aktów lub dokumentów programowych/strategicznych, które były konsultowane z organizacjami pozarządowymi.

V.4 Czy program współpracy został uchwalony w terminie wynikającym z art. 5a, ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie? [TAK / NIE]

V.5 Czy program powstał we współpracy z organizacjami pozarządowymi lub był z nimi konsultowany? [TAK / NIE]

## VI. Długofalowość współpracy.

VI.1 Udział umów wieloletnich zawartych w trybie otwartego konkursu z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami jst oraz podmiotami kościelnymi i wyznaniowymi do łącznej liczby wszystkich umów zawartych [%].

VI.2 Czy jst użycza lub dzierżawi na preferencyjnych warunkach organizacjom pozarządowym nieruchomości? [TAK / NIE]

Baza będzie corocznie uzupełniana kolejnymi danymi, w miarę dostępności tych danych ze źródeł Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS. Pozwoli to na różnorodne porównania potencjału organizacji pozarządowych i funkcjonowania mechanizmów współpracy międzysektorowej w gminach, powiatach, a także województwach w bazie pod adresem [www.sas24.org/województwa.jsp](http://www.sas24.org/województwa.jsp)

Korzystanie z w/w danych pozwala obu stronom – przedstawicielom organizacji pozarządowych i władzom samorządowym – obiektywnie ocenić (w porównaniu z innymi jst) charakter i zakres wzajemnej współpracy dla dobra społeczności lokalnych. Dane ilościowe są – jak wspomniano – tylko jednym z elementów tej oceny, którą warto dokonywać przy okazji przyjmowania corocznego Planu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

## Rozdział VI.

### Słownik terminów wykorzystywanych do badań Systemu Analiz Samorządowych

#### VI.1 Oświata

**Wskaźnik elastyczności organizacyjnej** - wskaźnik służący do oceny względnej swobody określania wielkości oddziałów. Im wyższy wskaźnik, tym większe są możliwości wpływania na wielkość i liczbę oddziałów.

Wskaźnik wylicza się wg wzoru:

*liczba uczniów w klasach elastycznych / liczba uczniów ogółem,*

gdzie:

- o liczba uczniów w klasach elastycznych oznacza sumę liczb uczniów oddziałów ogólnodostępnych w klasach, w których liczba uczniów oddziałów ogólnodostępnych na poziomie danej klasy jest większa od 80;
- o liczba uczniów ogółem oznacza sumę liczb uczniów oddziałów ogólnodostępnych.

Wyliczanie wskaźników elastyczności organizacyjnej ma sens przede wszystkim w odniesieniu do ogólnodostępnych szkół podstawowych i gimnazjów, które nie mogą odmówić przyjęcia dzieci zamieszkałych w ich obwodach, nawet jeśli spowoduje to konieczność utworzenia oddziałów o liczebnościach niekorzystnych z ekonomicznego punktu widzenia.

**Klasy a oddziały** - klasa oznacza rok (poziom) nauczania lub wszystkich uczniów na poziomie tego roku nauczania. Uczniowie danej klasy podzieleni są na *oddziały*, czyli grupy uczniów wspólnie uczestniczących w zajęciach. W takim ujęciu np. gimnazjum ma trzy klasy, a każda z tych klas może mieć różną liczbę oddziałów.

**Szkoły i oddziały uwzględniane w wyliczeniach** - w wyliczeniach wielkości szkół, oddziałów oraz wskaźników elastyczności organizacyjnej uwzględniane są szkoły dla dzieci i młodzieży prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, które to szkoły, wg nomenklatury Systemu Informacji Oświatowej (SIO), charakteryzuje:

- o brak specyfiki – tzn. nie są to szkoły specjalne;
- o brak związania organizacyjnego – tzn. zestawienia nie obejmują szkół przy zakładach opiekuńczo – leczniczych, zakładach opieki zdrowotnej lub lecznictwa uzdrowiskowego, przy placówkach opiekuńczo wychowawczych, MOS, MOW, SOSW, itp.

W szkołach spełniających powyższe kryterium bierze się pod uwagę wyłącznie oddziały ogólnodostępne, czyli takie, które zgodnie z nomenklaturą SIO nie mają specyfiki, czyli nie są np. oddziałami specjalnymi, sportowymi lub integracyjnymi.

Zatem na przykład w wypadku szkoły, która ogółem liczy 250 uczniów, ale 55 z nich to uczniowie oddziałów integracyjnych, przy wyliczeniu wielkości szkoły i średniej wielkości oddziałów oraz wskaźnika elastyczności organizacyjnej uwzględnia się tylko 195 uczniów oddziałów ogólnodostępnych (czyli nieintegracyjnych).

**Wskaźnik nierównomierności organizacji** - wskaźnik ten obrazuje zróżnicowanie zasadniczych wskaźników organizacji (ZWO) szkół prowadzonych przez daną jst. Im wyższy jest poziom tego wskaźnika tym większe są różnice pomiędzy ZWO poszczególnych szkół prowadzonych przez tę jst, czyli tym większe jest zróżnicowanie ich kosztów jednostkowych.

Wskaźnik ten wyliczany jest jako współczynnik zmienności zasadniczych wskaźników organizacji wyliczonych dla poszczególnych szkół.

*Współczynnik zmienności jest to iloraz odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej ZWO.*

Wskaźnik nierównomierności organizacji wylicza się dla jst prowadzących co najmniej dwie szkoły danego typu, w których są wyłącznie oddziały ogólnodostępne.

**Zasadniczy wskaźnik organizacji** - wskaźnik ten w syntetyczny sposób charakteryzuje różne aspekty organizacyjnych warunków kształcenia i wychowania. Służy on także do porównywania kosztów zatrudnienia nauczycieli. Im wyższy jest ten wskaźnik, tym większe są koszty jednostkowe i jednocześnie tym bardziej komfortowe są warunki pracy, kształcenia i wychowania.

Zbyt niski poziom wskaźnika zagraża poprawnej realizacji usług oświatowych, zbyt wysoki stanowi zagrożenie dla finansów jednostki samorządu terytorialnego. W SAS zasadniczy wskaźnik organizacji (ZWO) wyrażany jest jako liczba zasadniczych etatów przeliczeniowych nauczycieli przypadających na 100 uczniów – w skrócie: etaty/100 uczniów.

**Etaty zasadnicze** – na etaty zasadnicze składają się typowe zajęcia (lekcyjne i pozalekcyjne) prowadzone z oddziałami i grupami uczniów, a wynikające z ramowych planów nauczania, typowe etaty wsparcia (etaty zajęć nielekcyjnych), czyli etaty nauczycieli wspierających pracę dydaktyczną, np. pracujących z młodzieżą w świetlicy lub bibliotece, pełniących obowiązki pedagogów i psychologów oraz etaty wynikające ze zniżek godzin członków kierownictwa szkoły.

Poza grupą etatów zasadniczych pozostają urlopy dla poratowania zdrowia, stany nieczynne, nauczanie indywidualne, nietypowe zniżki godzin (np. zniżki godzin doradców metodycznych), urlopy związkowe itp.

**Nauczycielskie etaty przeliczeniowe** - przez liczbę etatów przeliczeniowych nauczycieli należy rozumieć taką liczbę nauczycieli, jaką należałoby zatrudnić w miejsce nauczycieli pozostających w stosunku pracy tak, aby wszyscy oni byli pełnozatrudnieni, a jednocześnie nie realizowali godzin ponadwymiarowych ani też zwiększonego obowiązkowego wymiaru godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 2a Karty Nauczyciela; etat odpowiada także pełnozatrudnionemu nauczycielowi przebywającemu na urlopie dla poratowania zdrowia oraz pozostającemu w stanie nieczynnym.

Liczba ta z reguły nie jest równa liczbie nauczycieli, czyli osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycielskich.

- o W praktyce liczba etatów przeliczeniowych to iloraz liczby godzin zajęć oraz związany z tymi zajęciami tygodniowy wymiar godzin (pensum).

**Szkoły uwzględniane w zestawieniach** - SIO nie pozwala na wyodrębnienie danych o obowiązkach nauczycieli realizowanych z oddziałami integracyjnymi, sportowymi itp. W związku z tym, żeby nie zafałszować porównań, z wyliczeń ZWO dla poszczególnych jst wyeliminowane są wszystkie szkoły, w których wykazano choćby jeden oddział inny niż ogólnodostępny, czyli taki, który zgodnie z nomenklaturą SIO ma specyfikę, tzn. jest oddziałem integracyjnym, sportowym, specjalnym itp.

W wyliczeniach nie są także uwzględniane szkoły przy zakładach opiekuńczo leczniczych, zakładach opieki zdrowotnej lub lecznictwa uzdrowiskowego, szkoły przy placówkach opiekuńczo wychowawczych, MOS, MOW, SOSW, itp.

ZWO prezentowany w SAS odnosi się do całej jst. Czyli przy wyliczaniu wskaźnika brana jest pod uwagę suma wszystkich etatów zasadniczych w szkołach spełniających wymienione wyżej warunki, prowadzonych przez daną jst oraz suma wszystkich uczniów w tych szkołach.

**Skolaryzacja** - relacja liczby osób uczących się – stan na początku roku szkolnego – na danym poziomie kształcenia, niezależnie od wieku do liczby ludności w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania.

## VI. 2 Pomoc społeczna

**Sędziwi starcy** – osoby powyżej 80 roku życia, dane zbierane przez GUS (BDL).

**Osoby starsze** – kobiety powyżej 60 roku życia, mężczyźni powyżej 65 roku, dane zbierane przez GUS.

**Niepełnosprawność** – stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy, powodujący trwałe lub okresowe utrudnienie, ograniczenie bądź uniemożliwienie samodzielnej egzystencji.

**Pracownik socjalny** – osoba, która posiada dyplom pracownika socjalnego, dyplom ukończenia studiów wyższych w wyższej szkole zawodowej o specjalności „praca socjalna” lub ukończyła studia wyższe na kierunkach: pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia i socjologia.

## VI. 3. Gospodarka komunalna

**1. Niezurbanizowana powierzchnia gminy** – suma powierzchni użytków rolnych, terenów zielonych i zbiorników wodnych.

**2. Zurbanizowana powierzchnia gminy** – różnica powierzchni ogółem i powierzchni niezurbanizowanej.

**3. Powierzchnia gminy, na której nieruchomości w badanym roku mają dostęp do sieci wodociągu gminnego** – suma powierzchni nieruchomości (działek) znajdujących się na terenie gminy i posiadających dostęp do wodociągu gminnego.

**4. Cena (brutto z VAT) wody z wodociągu gminnego lub średnia ważona cen wody dla gospodarstw domowych w badanym roku** (wg taryfy obowiązującej w badanym roku). Jeżeli gminę obsługuje więcej niż jedno przedsiębiorstwo i ceny wody nie są jednakowe w tych przedsiębiorstwach, należy obliczyć średnią ważoną wartość ceny wody. Na przykład, gdy w gminie są 3 przedsiębiorstwa i w przedsiębiorstwie A cena wody dla gospodarstw domowych wynosi 3,50 zł/m<sup>3</sup> i obsługuje ono 10000 mieszkańców, w przedsiębiorstwie B cena wody wynosi 3,00 zł/m<sup>3</sup> i obsługuje ono 4000 mieszkańców, a w przedsiębiorstwie C cena wynosi 4,00 zł/m<sup>3</sup> i obsługuje ono 1000 mieszkańców, wtedy średnią ważoną cenę obliczamy wg formuły:  $3,50 \text{ zł/m}^3 \times 10000 \text{ osób} + 3,00 \text{ zł/m}^3 \times 4000 \text{ osób} + 4,00 \text{ zł/m}^3 \times 1000 \text{ osób} = 51000$ . Otrzymaną sumę dzielimy przez liczbę osób obsługiwanych przez wszystkie 3 przedsiębiorstwa (15000 osób). Ostateczna wartość średniej ważonej ceny wody wynosi w tym przykładzie 3,40 zł/m<sup>3</sup>.

**5. Średnia (szacunkowa) opłata za wodę z wodociągu gminnego ponoszona przez jednego mieszkańca gminy miesięcznie w badanym roku.** Wylicza się ją z rocznej sumarycznej opłaty wnoszonej przez mieszkańców za wodę z wodociągu gminnego w badanym roku i dzieli przez 12 miesięcy. Wynik należy podzielić przez liczbę mieszkańców gminy. W przypadku, gdy gminę obsługuje więcej niż jedno przedsiębiorstwo należy obliczyć sumę opłat za wodę z tych przedsiębiorstw.

**6. Koszt dostarczenia wody do wodociągu gminnego dla gospodarstw domowych w badanym roku** (wg danych przedsiębiorstwa). W przypadku, gdy gminę obsługuje więcej niż jedno przedsiębiorstwo należy podać średni ważony koszt dostarczenia wody według ilości wody sprzedanej gospodarstwom domowym. Sposób obliczania analogiczny do pkt.4.

**7. Powierzchnia gminy, na której nieruchomości w badanym roku mają dostęp do sieci kanalizacji gminnej** – suma powierzchni nieruchomości (działek) znajdujących się na terenie gminy i posiadających dostęp do sieci kanalizacji gminnej.

**8. Cena (brutto z VAT) odprowadzania ścieków do kanalizacji gminnej lub średnia ważona cena odprowadzania ścieków dla gospodarstw domowych w badanym roku** (wg taryfy obowiązującej w badanym roku). Jeżeli gminę obsługuje więcej niż jedno przedsiębiorstwo i ceny odprowadzania ścieków nie są jednakowe w tych przedsiębiorstwach, należy obliczyć cenę ścieków metodą średniej ważonej. Sposób obliczania analogiczny do pkt.4.

**9. Średnia (szacunkowa) opłata za odprowadzanie ścieków do kanalizacji gminnej ponoszona przez jednego mieszkańca gminy miesięcznie w badanym roku.** Wylicza się z rocznej sumarycznej opłaty wszystkich mieszkańców gminy za odprowadzanie ścieków do kanalizacji gminnej w badanym roku, podzielonej przez 12 miesięcy i podzielonej raz jeszcze przez liczbę mieszkańców gminy. W przypadku, gdy gminę obsługuje więcej niż jedno przedsiębiorstwo, należy obliczyć sumę opłat za odprowadzanie ścieków z tych przedsiębiorstw.

**10. Koszt odbioru (i oczyszczania) ścieków do kanalizacji gminnej dla gospodarstw domowych w badanym roku** (wg danych przedsiębiorstwa). W przypadku, gdy gminę obsługuje więcej niż jedno przedsiębiorstwo, należy podać średni ważony koszt odbioru (i oczyszczania) ścieków według ilości odprowadzonych ścieków przez gospodarstwa domowe. Sposób obliczania analogiczny do pkt.4.

**11. „Wysepka” do selektywnego zbierania odpadów w gminie** – co najmniej dwa pojemniki do zbioru takich samych odpadów np. papier, szkło, plastik, za korzystanie z których nie ponosi się indywidualnych opłat. (Chodzi o podanie ilości takich punktów, w których mieszkańcy mogą pozostawić odpady, nie ponosząc opłat).

## VI. 4 Komunalna gospodarka mieszkaniowa

- 1. Liczba mieszkań oddanych do użytku w danym roku** – liczba mieszkań nowych lub adaptowanych w budownictwie komunalnym, mieszkań wybudowanych przez TBS (w formułenawynajem), nabytych przez gminę, wynajętych w celu podnajmowania, bądź pozyskanych w inny sposób. Mowa tu o liczbie oddanych do użytku i/lub w najem w danym roku mieszkań, będąca wynikiem zaangażowania się gminy w powiększenie mieszkaniowego zasobu gminy, w celu realizacji zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej.
- 2. Ilość niezagospodarowanych lokali mieszkalnych w mieszkaniowym zasobie gminy** – liczba niezagospodarowanych, wolnych w sensie prawnym i fizycznym lokali mieszkalnych (tzw. pustostany), które właściciel przeznaczył na wynajem (stan na koniec roku). Liczba nie obejmuje wolnych lokali wyłączonych z użytkowania, przeznaczonych do rozbiórki na skutek ich wcześniejszego opróżnienia i opuszczenia i nie spełniających warunków przeznaczonych na stały pobyt dla ludzi (np. sutereny, lokale poddaszowe), przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego lub do ekwiwalentnej zamiany, w stosunku do których nastąpiła zmiana przeznaczenia.
- 3. Liczba osób w gospodarstwie domowym zamieszkujących w lokalach mieszkalnych gminy** – liczba faktycznie zamieszkujących osób w lokalach mieszkalnych, nie ograniczająca się do liczby osób zameldowanych lub zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania, bowiem każda z tych wielkości może być nieprawdziwa.
- 4. Iloczyn wartości odtworzeniowej lokalu i powierzchni użytkowej lokalu, przypadającej na osoby w gospodarstwach domowych, uprawnionych do otrzymania lokalu mieszkalnego, zamiennego i socjalnego i/lub w TBS (w gospodarstwie wieloosobowym - 15m<sup>2</sup>/os.; w gospodarstwie jednoosobowym-30m<sup>2</sup>/os.)** – iloczyn wartości odtworzeniowej 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu, ustalonej dla danej gminy przez Wojewodę, wg stanu na koniec danego roku i powierzchni użytkowej mieszkań, jakie są niezbędne dla zrealizowania usługi zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gminy (katalog potrzeb z podziałem wg struktury osób i rodzin uprawnionych). Wartość ustala się przy założeniu, że w gospodarstwach jednoosobowych gmina potrzebuje mieszkań o wielkości 30m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu, a w gospodarstwach wieloosobowych odpowiednio po 15m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu na każdą osobę.
- 5. Liczba zmian zarządcy nieruchomości wspólnej** - liczba podpisanych nowych umów o zarządzanie częścią wspólną w istniejących wspólnotach, w danym roku. Dane nie dotyczą umów o zarządzanie wspólnotami, które powstały w danym roku na skutek np. uruchomienia sprzedaży w budynku gminy.

- 6. Przypis czynszowy z najmu lokali mieszkalnych gminy** - wyliczona roczna wartość dochodów czynszowych z lokali mieszkalnych w danym roku.
- 7. Liczba aktualnych użytkowników mieszkań gminy zalegających w opłatach** - liczba najemców i osób pozostających bez tytułu prawnego w lokalach mieszkalnych, zobowiązanych do zapłaty czynszu lub odszkodowania z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego.
- 8. Wysokość średniej stawki czynszu mieszkania gminy (w zł/m<sup>2</sup>)** - średnia stawka czynszu liczona jest jako iloraz iloczynów wszystkich stawek czynszowych (w tym stawki socjalnej) i odpowiadających im powierzchni użytkowych lokali mieszkalnych do całkowitej powierzchni użytkowej mieszkań, w przeliczeniu na jeden miesiąc w danym roku.

## VI. 5 Transport

**Drogowy układ podstawowy** – do układu podstawowego miasta zaliczyć należy drogi klasy:

„A” – autostrady

„S” – ekspresowe

„G” – główne

„Z” – zbiorcze

Przy klasyfikacji dróg kierować się należy zasadami określonymi w § 4 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dziennik Ustaw z 1999r., nr 43, poz. 430).

**Powierzchnia pasów drogowych** – powierzchnię należy ustalić zgodnie z definicjami tych pasów określonymi w § 3 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dziennik Ustaw z 1999r., nr 43, poz. 430) oraz w art. 4 Ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dziennik Ustaw z 1985r., nr 14, poz. 60 z późn. zm.).

**Skrzyżowania układu podstawowego** – do obliczenia liczby tych skrzyżowań należy brać pod uwagę zarówno skrzyżowania dwóch dróg/ulic układu podstawowego, jak i skrzyżowania drogi/ulicy układu podstawowego z drogą/ulicą nie należącą do układu podstawowego.

**Trasy autobusowe** – długość dróg/ulic, na których wykonywane są przewozy pasażerskie autobusowe.

**Trasa tramwajowa** – długość torowiska tramwajowego, na którym wykonywane są tramwajowe przewozy pasażerskie.

**Linia autobusowa/tramwajowa** – połączenie komunikacyjne realizowane na trasach autobusowych/tramwajowych. Na odcinku trasy autobusowej/tramwajowej może być prowadzonych wiele linii autobusowych/tramwajowych, np. nr 1, 2, 3, ..., n, stanowiących różne autobusowe/tramwajowe połączenia komunikacyjne.

## VI.6 Efektywność energetyczna w gospodarce gminnej

**Obiekty monitorowane energetycznie** – obiekty, w których prowadzone jest stałe, systematyczne nadzorowanie zużycia energii. Zrealizowane ono może być zarówno na bazie urządzeń automatycznych, jak i poprzez systematyczne odczyty ręczne (stałe, przynajmniej coroczne rejestrowanie danych). Za uruchomiony system monitoringu może uchodzić system automatycznego monitoringu funkcjonujący przynajmniej jeden rok kalendarzowy lub system ręczny funkcjonujący przynajmniej 2 lata kalendarzowe ze stałymi procedurami gwarantującymi kontynuację.

**Średni wskaźnik dekapitalizacji majątku ciepłowniczego na terenie gminy** – powinien być liczony jako średnia ważona wskaźników dekapitalizacji dla wszystkich dysponentów sieci według długości posiadanych sieci

**Ocena bezpieczeństwa zewnętrznego sieci elektroenergetycznych** – dokonuje się jej w skali punktowej od 0 do 5. Za każdy element sieci elektroenergetycznej, z wymienionych obok, dodaje się 1 punkt: zasilanie dwustronne, elektrownia na terenie gminy, system pierścieniowy, elektrownia z nadwyżką mocy ponad 10% potrzeb gminy. Do oceny można dołożyć ekstra 1 punkt za element niewymieniony w tym wykazie, a mający wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne dostawy. Ocena jest przeliczona na wskaźnik procentowy.

## Rozdział VII - Paweł Krawczyk

### Grupy porównawcze jednostek samorządu – opis metody i skład grup

Koncepcja przypisania wszystkich samorządów gminnych i powiatowych do 50 rozłącznych grup porównawczych dla potrzeb Systemu Analiz Samorządowych została opracowana w 2007 roku przez Biuro ZMP w oparciu o pracę panelu eksperckiego i konsultację z prof. dr hab. Tadeuszem Borysem (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, o/Jelenia Góra).

Metodyka wydzielenia grup porównawczych jednostek samorządu terytorialnego przyjęła za podstawę trzy kryteria stosowane kolejno:

1. **kryterium administracyjne** - podział na gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy miejskie, miasta na prawach powiatów oraz powiaty;
2. **kryterium ludnościowe** - podział jednostek jednego typu administracyjnego według liczby ludności (według faktycznego miejsca zamieszkania na 31 grudnia) na dwa podzbiory o zbliżonej liczebności (granica między nimi to mediana liczebności), a w przypadku gmin miejskich na trzy podzbiory;
3. **kryterium dochodowe** – w ramach każdego z tych podzbiorów w sensie liczby ludności dokonano podziału na 5 kategorii według wielkości dochodu budżetu jst ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca (według faktycznego miejsca zamieszkania na 30 czerwca). W ten sposób wyróżniono kategorie jst o „najniższych”, „niskich”, „przeciętnych”, „wysokich” i „bardzo wysokich” dochodach na 1 mieszkańca.

Kryterium administracyjne odzwierciedla rzeczywiste zróżnicowanie sieci osadniczej na terenie jednostki samorządu, co powoduje zupełnie inne wyzwania zarządcze, a w wypadku miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich – także inne zadania.

Kryterium dochodowe decyduje o zasobach, jakie mogą być zaangażowane w dostarczanie usług publicznych. Szczególnie widoczne jest to w przypadku gmin, dysponujących znaczącymi dochodami własnymi. Różnice w tym zakresie są ogromne i przekładają się na możliwości działania oraz utrwalone oczekiwania mieszkańców, co do standardu usług.

Kryterium ludnościowe zostało zastosowane ze względów praktycznych - w celu ułatwienia zrozumienia wyników przez menadżerów samorządowych, którzy wiedzą z doświadczenia, że inaczej zarządza się mniejszą jednostką a inaczej

większą. Ze względu na problem skali działania prostsze, rozwiązania zarządcze, czy komunikacyjne nie wystarczają, a występujące problemy są bardziej skomplikowane.

Wartości graniczne dla kryterium ludnościowego i dochodowego zostały oryginalnie wyznaczone w 2007 roku (w oparciu o dane za 2006 rok) metodą statystyczno-eksperycką. Źródłem danych dla wydzielenia grup porównawczych oraz ich aktualizacji są dane Banku Danych Lokalnych GUS.

Ponieważ kryterium dochodowe w poszczególnych latach ulega największym zmianom, dlatego podlega ono corocznej aktualizacji w trzech grupach: gminy (bez miast na prawach powiatu), miasta na prawach powiatu (MNPP) i powiaty.

Kryterium administracyjne jest stałe, ponieważ nie zachodzą żadne zmiany występujących typów administracyjnych jednostek w Polsce. Natomiast zmiany przynależności poszczególnych jednostek do określonego typu administracyjnego znajdują odzwierciedlenie w składach grup porównawczych w poszczególnych latach, np. Boguchwała, która w 2008 roku zmieniła typ administracyjny z gminy wiejskiej na miejsko-wiejską zmieniła odpowiednio także swoją grupę porównawczą.

Wartości graniczne kryterium ludnościowego podlegają wprawdzie nieznaczny wpływ zmian liczby ludności poszczególnych jst, jednak kilkuletni okres jest w procesach demo-graficznych zbyt krótki, aby dokonywać ich zmian.

Tabela 13. Liczebności jst przypisanych do poszczególnych grup porównawczych w 2009 roku

Kryterium typu administracyjnego JST i liczby mieszkańców	Kryterium dochodu ogółem na 1 mieszkańca					Suma
	najniższy	niski	przeciętny	wysoki	najwyższy	
Gminy wiejskie do 6 000 mieszkańców	15	124	336	303	35	<b>813</b>
Gminy wiejskie powyżej 6 000 mieszkańców	46	193	298	203	28	<b>768</b>
Gminy miejsko-wiejskie do 12 000 mieszkańców	14	54	102	107	14	<b>291</b>
Gminy miejsko-wiejskie powyżej 12 000 mieszkańców	42	118	91	41	8	<b>300</b>
Miasta do 20 000 mieszkańców	18	23	36	34	9	<b>120</b>
Miasta od 20 000 do 40 000 mieszkańców	13	33	21	11	0	<b>78</b>

Miasta powyżej 40 000 mieszkańców	5	19	10	9	0	<b>43</b>
Miasta na prawach powiatu do 100 000 mieszkańców	6	5	7	8	1	<b>27</b>
Miasta na prawach powiatu powyżej 100 000 mieszkańców	2	7	14	14	1	<b>38</b>
Powiaty ziemskie	34	65	106	94	15	<b>314</b>
<b>Suma</b>	<b>195</b>	<b>641</b>	<b>1021</b>	<b>824</b>	<b>111</b>	<b>2792</b>

Tabela 14. Granice przedziałów kryterium dochodu ogółem jst na 1 mieszkańca przyjęte do wydzielenia grup porównawczych w 2009 roku (przedziały są lewostronnie domknięte)

Kryterium typu administracyjnego i liczby mieszkańców JST	Kryterium dochodu ogółem JST (w zł na 1 mieszkańca) - gminy o dochodach				
	najniższych	niskich	przeciętnych	wysokich	najwyższych
Gminy wiejskie do 6 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Gminy wiejskie powyżej 6 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Gminy miejsko-wiejskie do 12 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Gminy miejsko-wiejskie powyżej 12 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Gminy miejskie do 20 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Gminy miejskie od 20 do 40 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Gminy miejskie powyżej 40 tysięcy mieszkańców	do 2120	<2120-2370)	<2370-2680)	<2680-3500)	3500 i więcej
Miasta na prawach powiatu do 100 tysięcy mieszkańców	do 2970	<2970-3340)	<3340-3710)	<3710-4950)	4950 i więcej
Miasta na prawach powiatu powyżej 100 tysięcy mieszkańców	do 2970	<2970-3340)	<3340-3710)	<3710-4950)	4950 i więcej
Powiaty ziemskie	do 610	<610-740)	<740-880)	<880-1140)	1140 i więcej

Pełen opis metodologii wyróżnienia grup porównawczych znajduje się na głównej stronie internetowej Systemu Analiz Samorządowych (lewy dolny róg głównej strony [www.sas24.org](http://www.sas24.org)).



### Otwarta architektura informatyczna Systemu Analiz Samorządowych

Oprogramowanie SAS tworzone jest w technologii java servlets z elementami JSP (Java Server Pages) oraz Ajaks w implementacji Google Web Toolkit z wykorzystaniem mechanizmu zdalnego wywoływania procedur RPC (Remote Procedure Calls).

Podstawowymi elementami portalu są: serwer www, System Zarządzania Bazą Danych, moduły aplikacyjne (programowe) SAS, przeglądarki internetowe, środowisko tworzenia oprogramowania oraz biblioteki programowe.

Elementy te są ogólnodostępne (nieodpłatnie).

Ze względu na otwartość i nieograniczony publiczny dostęp do informacji zawartych w zbiorach portalu, zainstalowany jest on na serwerze o dużej mocy obliczeniowej, który jest podłączony do Internetu łączem o wysokiej przepustowości.

Platformą, na której uruchomiono aplikację SAS jest Apache Tomcat. Jako kontener aplikacji jest serwerem, który umożliwia uruchamianie aplikacji internetowych w technologiach Java servlets i JSP (Java Server Pages). W oprogramowaniu SAS pełni rolę kontenera aplikacji.

PostgreSQL należy do jednych z najbardziej wydajnych relacyjnych, obiektowych systemów zarządzania bazą danych. System ten zapewnia wysoką stabilność, dużą wydajność, możliwość pracy na wielu platformach systemowych, poczynając od Linuksa poprzez komercyjne odmiany Uniksa aż do Windows. Charakteryzuje się otwartością rozwiązań, dostępem do kodu źródłowego, pracą z bazą danych poprzez ODBC, JDBC i strony www.

Część aplikacji systemu pracuje w standardzie Ajaks. Do jego zaimplementowania wykorzystano bibliotekę GWT (Google Web Toolkit) z istniejącym w niej mechanizmem zdalnego wywoływania procedur RPC. Elementy widoku ekranowego tworzone są także z wykorzystaniem biblioteki extJS, służącej do budowy tzw. bogatych interfejsów użytkownika. Dzięki tej bibliotece można tworzyć efektowne i efektywne aplikacje. Jako środowisko tworzenia aplikacji wykorzystywane jest Eclipse.

Oprogramowanie SAS jest konstruowane w taki sposób, aby poprawnie współpracować z najpopularniejszymi przeglądarkami internetowymi. Cztery z nich stanowią platformę testową dla sprawdzenia poprawności, efektywności i zgodności. Są to: Internet Explorer, Firefox, Opera i Chrome.

System SAS zawiera także mechanizmy udostępniania danych w formacie arkuszy Excela. Jest to funkcjonalność dostępna wyłącznie dla Działu SAS ZMP oraz pracowników ZPP zajmujących się wdrażaniem SAS.

Dane w takiej postaci mogą być konwertowane na życzenie użytkowników przez pracowników ZMP lub ZPP lub przez samych użytkowników (poprzez komendę „Wklej specjalne” – tekst UNICODE).

## Spis rysunków

Rysunek 1. Strona internetowa Systemu Analiz Samorządowych .....	str. 24
Rysunek 2. Panel informacyjny modułu nr 1. Logowanie do systemu SAS i wprowadzanie danych .....	str. 27
Rysunek 3. Panel wyboru wskaźników SAS – moduł nr 2. Prezentacja wskaźników wg wybranego miasta/gminy wiejskiej/powiatu .....	str. 28
Rysunek 4. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 2. Zestawienie tabelaryczne .....	str. 29
Rysunek 5. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 2. Zestawienie modułowe .....	str. 30
Rysunek 6. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 2. Zestawienie graficzne .....	str. 31
Rysunek 7. Wizualizacja prezentująca wartość wskaźników danej jst w zestawieniu z wartościami dla „grupy porównawczej jst” .....	str. 32
Rysunek 8. Wizualizacja prezentacji graficznej wartości wskaźników dla danej jst w zestawieniu z wartościami dla „grupy porównawczej jst” .....	str. 33
Rysunek 9. Panel wyboru wskaźników SAS – moduł nr 3. Prezentacja wskaźników wg dziedzin/usług .....	str. 34
Rysunek 10. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 3. Zestawienie modułowe .....	str. 34
Rysunek 11. Wizualizacja wartości wskaźników dla danej jednostki samorządu w module nr 3. Zestawienie graficzne .....	str. 35
Rysunek 12. Panel wyboru wskaźników SAS – moduł nr 4. Grupy Wymiany Doświadczeń... ..	str. 36
Rysunek 13. Panel informacyjny modułu nr 4. Ankiety badania jakości usług publicznych i jakości życia .....	str. 37
Rysunek 14. Przykład ankiety oświatowej zlokalizowanej w module 5 .....	str. 38
Rysunek 15. Panel informacyjny modułu nr 6. Baza Dobrych Praktyk.....	str. 39
Rysunek 16. Wizualizacja strony internetowej Bazy Dobrych Praktyk.....	str. 39
Rysunek 17. Przykład fragmentu opisu dobrej praktyki zlokalizowanej w Bazie Dobrych Praktyk.....	str. 40
Rysunek 18. Przykład załączników opisu dobrej praktyki zlokalizowanych w Bazie Dobrych Praktyk.....	str. 40
Rysunek 19. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w części oświatowej SAS.....	str. 44
Rysunek 20. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w części związanej z pomocą społeczną.....	str. 50
Rysunek 21. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie pomocy społecznej.	

Wykres kosztów usług opiekuńczych w przeliczeniu na 1 osobę korzystającą z tego rodzaju usług .....	str. 51
Rysunek 22. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Wydatki na kulturę .....	str. 56
Rysunek 23. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Udział wydatków na dofinansowywania przedsięwzięć kulturalnych w wydatkach budżetu miasta/gminy na kulturę – dział 921 .....	str. 57
Rysunek 24. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Udział wydatków miasta na konserwację i ochronę zabytków w wydatkach budżetu gminy na kulturę ogółem [%] .....	str. 58
Rysunek 25. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie kultury. Liczba wystaw w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców (w miastach po. 200 tys. mieszkańców) .....	str. 59
Rysunek 26. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie gospodarki komunalnej. Udział ceny wody z wodociągu gminnego dla gospodarstw domowych do kosztu dostarczonej wody dla gospodarstw domowych w badanym roku [%] .....	str. 65
Rysunek 27. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie gospodarki komunalnej. Cena (brutto z VAT) odprowadzania ścieków do kanalizacji gminnej dla gospodarstw w badanym roku [zł/m3].....	str. 65
Rysunek 28. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie gospodarki komunalnej. Maksymalna cena odbioru odpadów komunalnych dla gospodarstw domowych w badanym roku [zł/m3].....	str. 66
Rysunek 29. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie komunalnej gospodarki mieszkaniowej. Liczba gospodarstw domowych uprawnionych do uzyskania lokalu mieszkalnego, zamiennego, socjalnego i/lub TBS do liczby rozpatrzonych podań o przyznanie lokalu mieszkalnego, socjalnego i/lub TBS w danym okresie .....	str. 71
Rysunek 30. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie komunalnej gospodarki mieszkaniowej. Udział aktualnie użytkujących mieszkania gminy, zalegających w opłatach powyżej 3 miesięcy w mieszkalnym zasobie gminy [%] .....	str. 72
Rysunek 31. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie komunalnej gospodarki mieszkaniowej. Średnia wysokość zaliczki na remonty – zaliczki na fundusz remontowy we wspólnotach mieszkaniowych w danym okresie.....	str. 73
Rysunek 32. Widok ankiety transportowej na stronie internetowej SAS (przykład tabeli dotyczącej wypadków drogowych).....	str. 79
Rysunek 33. Widok ankiety transportowej na stronie internetowej SAS (przykład tabeli dotyczącej infrastruktury drogowej na obszarze powiatu).....	str. 82
Rysunek 34. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Gęstość sieci drogowej (w km/km <sup>2</sup> ) w wybranych miastach w 2009 roku .....	str. 83
Rysunek 35. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Liczba wypadków drogowych w przeliczeniu na 1.000 pojazdów samochodowych w wybranych miastach w latach 2004-2009.....	str. 84

Rysunek 36. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Koszt 1 wozokilometra w transporcie tramwajowym w wybranych miastach w latach 2007-2009.....	str. 85
Rysunek 37. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Gęstość powiatowej sieci drogowej w przykładowych 5 powiatach w roku 2009.....	str. 87
Rysunek 38. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Wysokość wydatków budżetu powiatu ogółem na 1 km drogi powiatowej [zł/km] w roku 2009 .....	str. 88
Rysunek 39. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie transportu. Ilość kilometrów dróg powiatowych na 1 pracownika zarządu dróg lub 1 pracownika zatrudnionego w starostwie, a zajmującego się zarządzaniem drogami powiatowymi [km/etat] .....	str. 89
Rysunek 40. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Średnie roczne zużycie energii elektrycznej w gospodarstwie domowym (niskie napięcia) [kWh/mieszkanie] w wybranych miastach w 2009 roku.....	str. 96
Rysunek 41. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Gęstość sieci gazowej [km/100km <sup>2</sup> ] w wybranych miastach w latach 2008-2009 .....	str. 97
Rysunek 42. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Gęstość sieci ciepłowniczej [km/100km <sup>2</sup> ] w wybranych miastach w 2009 roku .....	str. 97
Rysunek 43. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Energochłonność cieplna obiektów dydaktycznych (bez energii elektrycznej) na 1m <sup>2</sup> [kWh/m <sup>2</sup> ] w wybranych miastach w 2009 roku .....	str. 98
Rysunek 44. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie efektywności energetycznej. Energochłonność tramwajowego/trolejbusowego transportu miejskiego [kWh/wozokilometr] w wybranych miastach w 2009 roku .....	str. 99
Rysunek 45. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Dochody gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca [zł] (dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich) .....	str. 103
Rysunek 46. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem [%] (dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich).....	str. 104
Rysunek 47. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%] dla przykładowych sześciu miast na prawach powiatu.....	str. 106
Rysunek 48. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem [%] dla sześciu przykładowych miast na prawach powiatu .....	str. 107
Rysunek 49. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie finansów. Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem [%] w sześciu przykładowych miastach na prawach powiatu .....	str. 107
Rysunek 50. Wizualizacja graficzna dynamiki finansów jst w latach 1999-2009.....	str. 109

Rysunek 51. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Współczynnik przyrostu ludności w wybranych miastach w latach 1999-2009 według faktycznego miejsca zamieszkania (w %).....	str. 112
Rysunek 52. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Współczynnik przyrostu naturalnego ogółem w Łodzi i Żorach w latach 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 i 2009 (w %).....	str. 112
Rysunek 53. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Współczynnik salda migracji w Kórniku w latach 2001-2009 (w %) .....	str. 113
Rysunek 54. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika w zakresie demografii. Struktura wiekowa ludności w kategoriach ekonomicznych w wybranych gminach województwa podlaskiego w 2009 roku (w %).....	str. 113
Rysunek 55. Wizualizacja graficzna przykładu wskaźnika zrównoważonego rozwoju. Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej ogółem (w %).....	str. 121
Rysunek 56. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika zrównoważonego rozwoju (ład społeczny, obraz dziedziny – demografia), miasto Toruń, 2009 r.....	str. 122
Rysunek 57. Wizualizacja przykładowego wskaźnika zrównoważonego rozwoju. Wydatki na gospodarkę ściekową i ochronę wód na 1 mieszkańca gminy .....	str. 123
Rysunek 58. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika współpracy jst z ngo. Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców .....	str. 127
Rysunek 59. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika współpracy jst z ngo. Liczba oddziałów w budżecie, w których jst współpracuje z organizacjami pozarządowymi, tj. przekazuje środki.....	str. 128
Rysunek 60. Wizualizacja graficzna przykładowego wskaźnika współpracy jst z ngo. Wysokość nakładów jst na współpracę z organizacjami pozarządowymi na podstawie sprawozdawczości finansowej (Rb 28s) na jednego mieszkańca .....	str. 129

## Spis tabel

Tabela 1. Zawartość hasłowa panelu informacyjnego modułu 1.....	str. 27
Tabela 2. Wysokość wydatków jst oraz udziału wydatków majątkowych w wydatkach na oświatę i wychowanie w latach 2001, 2004, 2007 i 2009 .....	str. 44
Tabela 3. Udział wydatków na pomoc społeczną w wydatkach budżetu miasta ogółem według grup wielkości miast w 2008 r. (w %).....	str. 50
Tabela 4. Wydatki na kulturę w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w latach 1999, 2004, 2007 i 2009.....	str. 56
Tabela 5. Udział mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie mieszkań w latach 1999, 2001, 2004, 2007 i 2009.....	str. 68
Tabela 6. Wydatki majątkowe JST w dziale gospodarka mieszkaniowa w inwestycjach komunalnych w latach 2001, 2004, 2006, 2007 i 2009 .....	str. 74
Tabela 7. Dynamika dochodów i wydatków jst oraz wydatków majątkowych i wskaźników inwestowania w latach 1999-2009.....	str. 104
Tabela 8. Dynamika dochodów jst w latach 1999 – 2009 (dane finansowe w mld zł) .....	str. 108
Tabela 9. Zadłużenie jst (w mld zł) w latach 1999 – 2009.....	str. 110
Tabela 10. Zawartość tematyczna w poszczególnych grupach wskaźników zrównoważonego rozwoju.....	str. 119
Tabela 11. Nakłady na rzecz sektora pozarządowego w różnych kategoriach jst (lata 2008-2009).....	str. 125
Tabela 12. Łączne wydatki gmin, powiatów i województw w latach 2008 i (w § 281–283), w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej.....	str. 126
Tabela 13. Liczebności jst przypisanych do poszczególnych grup porównawczych w 2009 roku .....	str. 140
Tabela 14. Granice przedziałów kryterium dochodu ogółem jst na 1 mieszkańca przyjęte do wydzielenia grup porównawczych w 2009 roku (przedziały są lewostronnie domknięte).....	str. 141



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



PROGRAM Wdrożenia  
USPRAWNIENI Zarządczych w JST  
**Sprawny  
Samorząd**



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## **“Sprawny samorząd” – program wdrożenia usprawnień zarządczych w samorządach 1 IX 2010 – 31 VIII 2012**

“**Sprawny samorząd**” to dwuletni projekt skierowany do pracowników dziesięciu samorządów województw mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego. Gminy, miasta i powiaty otrzymują wsparcie szkoleniowo-doradcze z zakresu wdrażania CAF oraz profesjonalizacji zarządzania i obsługi klientów urzędów.

Celem projektu jest podniesienie poziomu jakości usług świadczonych przez dziesięć urzędów poprzez:

- przygotowanie kadry zarządzającej i pracowników urzędów do stosowania nowoczesnych narzędzi i technik zarządzania w administracji publicznej;
- wdrożenie narzędzi samooceny i ciągłego samodoskonalenia.

### **Działania projektu obejmują:**

1. Wdrożenie metody samooceny CAF w dziesięciu JST
2. Cykl warsztatów dla kadry zarządzającej „Menedżer w urzędzie”
3. Cykl warsztatów dla sekretarzy i kadr „Zarządzanie zasobami ludzkimi w JST”
4. Cykl warsztatów dla pracowników urzędów „Zarządzanie relacjami z klientem”
5. Doradztwo przy optymalizacji procesów wydawania decyzji administracyjnych, zarządzania strategicznego, zarządzania zasobami ludzkimi, obsługi klientów i zarządzania partycypacyjnego
6. Forum wymiany doświadczeń wdrażania CAF (8 spotkań) i optymalizacji procesów (20 spotkań – po cztery na każdy z pięciu procesów)
7. Cykl warsztatów dla pracowników urzędów „Wdrażanie Systemu Analiz Samorządowych – SAS”
8. Badanie jakości usług w dziesięciu JST

### **Partnerzy Projektu:**

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (lider)  
Związek Powiatów Polskich  
Miasto Sokołów Podlaski  
Powiat Żuromiński  
Miasto i Gmina Halinów  
Powiat Węgrowski  
Miasto i Gmina Kozienice  
Powiat Sierpecki  
Miasto Golub-Dobrzyń  
Powiat Brodnicki  
Miasto i Gmina Tuchola  
Miasto i Gmina Górzno

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

### **Wydawca:**

Związek Powiatów Polskich  
Plac Defilad 1  
00-901 Warszawa  
biuro@powiatypolskie.pl  
www.zpp.pl  
**ISBN: 978-83-62251-05-6**