ASM - CENTRUM BADAŃ I ANALIZ RYNKU SP. Z O.O.

RAPORT KOŃCOWY

Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013

Nie tworzymy rzeczywistości – pomagamy ją poznać

Badanie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Raport końcowy

Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.
99- 300 Kutno, ul. Grunwaldzka 5
Tel. 024/355 77 00 ÷ 20
Fax 024/355 77 01 lub 03

Listopad 2010

Spis treści

Spis tabel ... 3
Spis wykresów ... 4
Spis map ... 6
Streszczenie ... 7
Summary ... 8
Wprowadzenie ... 9
Nota metodologiczna ... 11
Rozdział I. ... 14
Rozwój instytucjonalny Jednostek Samorządu Terytorialnego ... 14
1.1. Wprowadzenie ... 14
1.2. Analiza efektywności i skuteczności JST ... 15
1.2.1. Problematyka efektywności i skuteczności władz samorządowych w świetle sondaży i dotychczasowych badań ... 16
1.2.2. Wyniki analizy efektywności i skuteczności jednostek administracji samorządowej ... 21
1.3. Analiza przejrzystości i otwartości JST ... 38
1.3.1. Problematyka przejrzystości i otwartości administracji samorządowej w świetle dotychczasowych badań i sondaży ... 39
1.3.2. Wyniki analizy przejrzystości i otwartości administracji samorządowej ... 46
1.4. Uwagi końcowe ... 61
Rozdział II. ... 64
Analiza wskaźnikowa funkcjonowania JST ... 64
2.1. Wprowadzenie ... 64
2.2. Wyniki analizy wskaźnikowej ... 65
2.3. Uwagi końcowe. ... 80
Wnioski i rekomendacje ... 81
Aneks ... 84
Metodologia ekstrapolacji ilości indywidualnych decyzji administracyjnych ... 84
Kwestionariusz ankiety CATI ... 85

Spis tabel

Tabela nr 1. Zainteresowanie wyborami samorządowymi w kolejnych latach wyborczych (1998, 2002, 2006, 2010) ... 17
Tabela nr 2. Wdrożenie monitoringu jakości usług publicznych jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw i typu JST) ... 25
Tabela nr 3. Wdrożenie systemu ISO jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL ... 37
Tabela nr 4. Wdrożenie systemu CAF jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL ... 37
Tabela nr 5. Wdrożenie kodeksów etycznych w poszczególnych JST w ramach realizacji zadań przewidzianych w Działaniu 5.2. PO KL ... 49
Tabela nr 6. Procedura konsultacji społecznych jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw i typu JST) ... 53
Tabela nr 7. Zakres współpracy finansowej między JST a organizacjami pozarządowymi (w proc.) ... 55

Tabela nr 8. Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw) 58
Tabela nr 9. Mapa aktywności organizacji pozarządowych jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw) 58
Tabela nr 10. Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez wojewodów wobec aktów prawa miejscowego (2009 rok)..... 65
Tabela nr 11. Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Regionalne Izby Obrachunkowe względem aktów prawa miejscowego (2009 rok) 69
Tabela nr 12. Odsetek aktów prawa miejscowego unieważnionych w części bądź w całości przez organu nadzoru w wybranych województwach (w proc., 2009 rok) 69
Tabela nr 13. Skargi na uchwały rady gminy w 2009 roku (art. 101 oraz 101a ustawy o samorządzie gminnym)..... 70
Tabela nr 14. Załatwianie skarg na uchwały organów gminy w rozprawach jawnych w 2009 roku (według województw)..... 72
Tabela nr 15. Skargi na uchwały rad powiatu w 2009 roku (art. 87 oraz 88 ustawy o samorządzie gminnym)..... 72
Tabela nr 16. Skargi na uchwały sejmiku województwa w 2009 roku (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa) 73
Tabela nr 17. Skargi organów nadzoru na uchwały rad gmin w 2009 roku (art. 93 ust. 1 o samorządzie gminnym)..... 74
Tabela nr 18. Załatwianie skarg organów nadzoru na uchwały gmin w rozprawach jawnych w 2009 roku (według województw)..... 75
Tabela nr 19. Skargi organów nadzoru na uchwały rad powiatu w 2009 roku (art. 81 ust. 1 o samorządzie powiatowym)..... 76
Tabela nr 20. Skargi poszczególnych gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze w 2009 roku 77
Tabela nr 21. Załatwianie skarg organów gminnych na rozstrzygnięcia nadzorcze na rozprawach jawnych w 2009 roku (według województw)..... 78
Tabela nr 22. Skargi organów powiatu na rozstrzygnięcia nadzorcze w 2009 roku..... 78

Spis wykresów

Wykres nr 1. Ocena władz samorządowych w latach 2006-2007 (w proc.) 17
Wykres nr 2. Deklaracja odnośnie udziału w wyborach samorządowych w podziale na miejsce zamieszkania (2010 rok, w proc.) 18
Wykres nr 3. Zadowolenie z realizacji usług przez poszczególne urzędy (2007 rok) 19
Wykres nr 4. Ocena pracy urzędników publicznych (2007 rok) 20
Wykres nr 5. Ocena pracy urzędów (2009 rok) 21
Wykres nr 6. Udział JST w Systemie Analiz Samorządowych w 2010 roku (N=562, w proc.) 22
Wykres nr 7. Udział w Systemie Analiz Samorządowych w 2010 roku według typu JST (w proc.)..... 23
Wykres nr 8. Deklaracje odnośnie uczestnictwa w Systemie Analiz Samorządowych w przyszłości (N=481)..... 23
Wykres nr 9. Wykorzystanie przez JST monitoringu do badania poziomu satysfakcji klientów (N=562, w proc.) 24
Wykres nr 10. Stosowanie monitoringu do badania poziomu satysfakcji klientów według typu JST (w proc., 2010 rok)..... 24
Wykres nr 11. Narzędzie wykorzystywane do monitorowania poziomu satysfakcji klientów JST (w proc., 2010 rok) 27

Wykres nr 12. Świadczenie usług publicznych przez JST drogą elektroniczną (N=562, w proc.) 28
Wykres nr 13. Świadczenie zadań publicznych drogą elektroniczną według typu JST (w proc., 2010 rok) 28
Wykres nr 14. Usługi publiczne realizowane przez JST drogą elektroniczną (N=361, w proc.) 29
Wykres nr 15. Świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną z wykorzystaniem platformy e-PUAP (N=364, w proc.) 30
Wykres nr 16. Deklaracje odnośnie świadczenia w przyszłości usług publicznych z wykorzystaniem platformy e-PUAP (N=188, w proc.) 31
Wykres nr 17. Deklaracje odnośnie uwzględnienia komunikacji elektronicznej przez JST, które nie realizują dotąd usług w ten sposób (N=201, w proc.) 32
Wykres nr 18. Stosowanie budżetu zadaniowego przez JST (N=562, w proc.) 33
Wykres nr 19. Stosowanie budżetu zadaniowego według typu JST (w proc., 2010 rok) 33
Wykres nr 20. Powody, dla których poszczególne JST nie stosują budżetu w ujęciu zadaniowym (N=275, w proc.) 34
Wykres nr 21. Stosowanie systemów zarządzania jakością w badanych JST (N=562, w proc.) 35
Wykres nr 22. Stosowanie systemów zarządzania jakością według typu JST (w proc., 2010 rok) 35
Wykres nr 23. Systemy zarządzania jakością wdrażane w JST (N=140, w proc.) 36
Wykres nr 24. Funkcjonowanie w strukturze urzędu stanowisk bądź komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi według typu gminy (w proc., 2004 i 2006 rok) 44
Wykres nr 25. Kodeksy etyczne dla pracowników w JST w 2010 roku (N=562, w proc.) 47
Wykres nr 26. Kodeksy etyczne dla pracowników według typu JST (w proc., 2010 rok) 48
Wykres nr 27. Prowadzenie konsultacji społecznych przez JST w ważnych sprawach w 2009 roku (N=562, w proc.) 50
Wykres nr 28. Prowadzenie konsultacji społecznych w ważnych sprawach według typu JST (w proc., 2009 rok) 51
Wykres nr 29. Sprawy będące przedmiotem konsultacji społecznych w 2009 roku (N=336, w proc.) 52
Wykres nr 30. Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym w 2009 roku (N=562, w proc.) 54
Wykres nr 31. Współpraca z organizacjami pozarządowymi według typu JST (w proc., 2009 rok) 55
Wykres nr 32. Zadania publiczne zlecane przez JST w 2009 roku (N=418, w proc.) 57
Wykres nr 33. Odsetek JST realizujących w 2009 roku zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne (N=562, w proc.) 60
Wykres nr 34. Realizacja zadań publicznych w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne w 2009 roku według typu JST (w proc.) 60
Wykres nr 35. Potrzeby badanych JST w zakresie wsparcia (N=562, w proc.) 62
Wykres nr 36. Charakterystyka uchwał i zarządzeń organów JST, w których Regionalne Izby Obrachunkowe stwierdzają w 2009 roku naruszenie prawa (w proc.) 67
Wykres nr 37. Załatwianie skarg na uchwały organów gminy na rozprawach jawnych w 2009 roku (N=579, w proc.) 71

Wykres nr 38. Załatwianie skarg organów nadzoru na uchwały rad gmin na rozprawach jawnych w 2009 roku (N=214, w proc.) 75
Wykres nr 39. Załatwianie skarg organów gminnych na rozstrzygnięcia nadzorcze na rozprawach jawnych w 2009 roku (N=210, w proc.) 77

Spis map

Mapa nr 1. Odsetek JST, w ramach którym rezultatem Działania 5.2. PO KL jest wdrożenie monitoringu jakości usług publicznych (w proc., według województw) 26
Mapa nr 2. Odsetek gmin, które w jakikolwiek sposób współpracują w latach 2006/2007 z organizacjami pozarządowymi (N=1343, w proc.) 43
Mapa nr 3. Odsetek JST, w których w ramach Działania 5.2. PO KL zostaje wdrożony kodeks etyczny dla pracowników (w proc., według województw) 49
Mapa nr 4. Odsetek JST, w ramach których rezultatem Działania 5.2. PO KL jest wdrożenie procedury konsultacji społecznych (w proc., według województw) 53

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Streszczenie

W opracowaniu zostają podjęte zagadnienia związane z rozwojem instytucjonalnym jednostek administracji samorządowej oraz jakości stanowionych przez nie aktów prawa w kontekście projektów realizowanych ze środków Działania 5.2. PO KL. W ramach pierwszego ze wskazanych zagadnień dokonuje się analizy efektywności i skuteczności oraz przejrzystości i otwartości JST. Badanie opiera się przede wszystkim na wynikach pochodzących z wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo. W analizie znajdują również zastosowanie materiały zastane, głównie sprawozdania oraz dane statystyczne Instytucji Pośredniczącej II Stopnia (Departamentu Administracji Publicznej w MSWiA). Głównym celem pozostaje określenie, w jakim stopniu jednostki administracji samorządowej odpowiadają wymienionym zagadnieniom priorytetowym. W drugiej części opracowania przedstawiona jest analiza jakości stanowionych aktów prawa miejscowego oraz indywidualnych decyzji administracyjnych podejmowanych przez JST. W tym przypadku, zostają uwzględnione dane pochodzące z Urzędów Wojewódzkich, Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Rozważania kończą wnioski oraz rekomendacje, które powinny wskazywać obszary funkcjonowania JST, które wymagają wsparcia.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Summary

The study undertakes issues related to institutional development of local government units and the quality of deeds constituted by them in the context of projects from the Measure 5.2. of the Human Capital Operational Programme. In the framework of the first above mentioned issue efficiency, effectiveness, transparency and openness of local government units was examined. The study is in the first place based on results from computer-assisted telephone interview. In the analysis secondary data was used, mainly reports and statistics of the 2nd Level Intermediate Body (Department for Public Administration in the Ministry of the Interior and Administration). The main objective is to determine the extent to which local government units corespond to identified priority issues.

In the second part of the study analysis of the quality of constituted local deeds and individual administrative decisions taken by local government units is presented. In this case data from the Provincial Offices, the Regional Units of Account, the Regional Administrative Courts of Appeal and Municipal Council of Appeal is included. Considerations end with conclusions and recommendations, which should indicate those areas of the local government units that need a support.

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu pozostaje rozwój instytucjonalny jednostek administracji samorządowej, w tym w zakresie stanowienia prawa, w kontekście realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków Działania 5.2. PO KL. Wzmocnienie potencjału administracji publicznej od 2007 roku następuje w ramach Priorytetu V PO KL *Dobre rządzenie*. W dokumentach programowych i strategicznych podkreśla się, że sprawnie funkcjonujące instytucje publiczne (rządowe oraz samorządowe) powinny korzystnie wpływać na wzrost gospodarczy oraz rozwój państwa. Ich efektywna działalność będzie przyczyniać się również do zaspokajania potrzeb obywateli. W ramach Priorytetu V PO KL przewiduje się zatem wsparcie dla działów kadr jednostek administracji rządowej i samorządowej, wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi, wyposażenie pracowników wskazanych instytucji w kompetencje niezbędne dla wyzwań stojących przed podmiotami publicznymi we współczesnym świecie. Na gruncie omawianego priorytetu największe wsparcie zostaje uwzględnione w Działaniu 5.2. (*Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*) ukierunkowanym na JST. Jak wynika ze szczegółowego podziału alokacji, na przedsięwzięcia w tym obszarze przewidziano 252 200 453 EUR, z czego 214 370 385 EUR pochodzi ze środków strukturalnych (z Europejskiego Funduszu Społecznego), 37 830 068 z budżetu państwa, a 9 457 517 z budżetów jednostek administracji samorządowej. Fundusze zarezerwowane na Działanie 5.2. są największe w ramach całego Priorytetu V PO KL (stanowią 40 proc. całej alokacji).

Celem głównym Działania 5.2. PO KL jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy JST oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym oraz lokalnym. W ramach tak zdefiniowanego celu głównego daje się wyodrębnić trzy priorytety, w tym: 1) poprawę jakości prawa miejscowego i indywidualnych decyzji administracyjnych urzędów jednostek administracji samorządowej; 2) poprawę skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych przez wskazane podmioty; 3) podniesienie zaufania społecznego do władz lokalnych i regionalnych poprzez poprawę przejrzystości działań administracji samorządowej oraz zwiększenie wpływu mieszkańców i instytucji społeczeństwa obywatelskiego na proces decyzyjny urzędów JST. Na Działanie 5.2. składają się określone Poddziałania. W ramach Poddziałania 5.2.1. realizowane są projekty ukierunkowane na poprawę obsługi obywatela i modernizację zarządzania administracji samorządowej, uwzględniające: podnoszenie jakości obsługi oraz zwiększenie dostępności usług publicznych świadczonych przez jednostki administracji samorządowej czy wdrażanie w nich usprawnień zarządczych. Na gruncie wskazanego Poddziałania przewiduje się także finansowanie przedsięwzięć, których nastawione są na podnoszenie kompetencji kadr urzędów JST. W tym przypadku, przewiduje się: wzmacnianie działów kadrowo-szkoleniowych, promowanie i wdrażanie zasad oraz procedur zwiększających przejrzystość omawianych instytucji, szkolenia ogólne oraz specjalistyczne (w tym kursy prowadzone na odległość). W ramach Poddziałania 5.2.1. realizowane są również projekty ukierunkowane na wzmocnienie zdolności regulacyjnych oraz analitycznych jednostek administracji samorządowej. Nacisk kładzie się tutaj na działania nastawione na: wzmacnianie wskazanych instytucji w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych; wsparcie JST w obszarze opracowywania, wdrażania oraz ewaluacji polityk oraz strategii o zasięgu lokalnym oraz regionalnym; oraz wzmocnienie komórek w urzędach zajmujących się monitoringiem i ewaluacją wdrażanych polityk oraz strategii. Grupą docelową przedsięwzięć realizowanych w ramach omawianego Poddziałania są przede wszystkim urzędy JST oraz pracownicy samorządowi. Zagadnienia związane ze wsparciem systemowym podejmowane są

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

natomiast w Poddziałaniu 5.2.2. Przewiduje się w tym przypadku realizację działań ukierunkowanych na: a) diagnozowanie samorządów terytorialnych w najbardziej istotnych aspektach ich funkcjonowania; b) usprawnienie i intensyfikację współpracy pomiędzy administracją rządową oraz samorządową; c) wsparcie w opracowywaniu oraz rozwoju systemu monitorowania i ewaluacji efektywności działania lokalnej i regionalnej administracji publicznej; d) wdrażanie budżetu w ujściu zadaniowym; e) podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych; f) identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk charakterystycznych dla poszczególnych urzędach JST; g) promowanie standardów zarządzania oraz standardów obsługi klienta w jednostkach administracji samorządowej. W ramach Działania 5.2. funkcjonuje jeszcze Poddziałania 5.2.3. Przewiduje się tutaj realizację działań nastawionych na badania i oceny potrzeb szkoleniowych służb publicznych, szkolenia ogólne i specjalistyczne, pomoc doradczą, wzmocnienie potencjału samorządowych kolegiów odwoławczych oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Jak widać, spektrum wsparcia przewidzianego w ramach Działania 5.2. jest szerokie. Przedmiotem badania ewaluacyjnego stają się zatem efekty przedsięwzięć realizowanych ze wskazanych środków. Należy przy tym wskazać, że sama analiza ma po części diagnostyczny charakter, w tym sensie, że jest możliwe dzięki niej zidentyfikowanie odsetka jednostek administracji samorządowej, których funkcjonowanie nie spełnia warunków uznanych za priorytetowe. W rozdziale pierwszym zostaje przedstawiona problematyka efektywności, skuteczności, przejrzystości i otwartości urzędów JST. Przedmiotem rozważań stają się wyniki badania przeprowadzonego za pomocą wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo oraz analizy danych zastanych. W rozdziale drugim poruszona jest problematyka stanowienia przepisów prawa oraz aktów administracyjnych przez jednostki administracji samorządowej. Rozważania kończą wnioski oraz rekomendacje.

Nota metodologiczna

Badanie ewaluacyjne, którego wyniki zostają zaprezentowane w poniższym opracowaniu składa się z dwóch części. Przedmiotem pierwszej jest analiza rozwoju instytucjonalnego, wspieranego w ostatnich latach ze środków Działania 5.2. PO KL. W tym przypadku uwaga koncentruje się na dwóch aspektach funkcjonowania urzędów administracji samorządowej: na kwestii ich efektywności i skuteczności oraz na zagadnienia transparentności i otwartości. Odpowiedni materiał badawczy zostaje uzyskany dzięki zastosowaniu w badaniu wywiadu telefonicznego ze wspomaganiem komputerowym (CATI). Respondentami są w tym przypadku reprezentanci poszczególnych urzędów administracji samorządowej. Cała populacja wynosi ogółem 562 badanych. Wartość ta pod wieloma względami wydaje się reprezentatywna. Po pierwsze, ogółem w Polsce funkcjonuje 2809 jednostek administracji samorządowej. W badaniu reprezentowany jest zatem co piąty JST. Po drugie, w ewaluacji uwzględnia się zróżnicowanie typologiczne jednostek administracji samorządowej. Przyjmuje się, że należy próbować odzwierciedlić strukturę JST. Oznacza to, że respondenci reprezentują przede wszystkim urzędy gmin oraz urzędy gmin miejsko-wiejskich, w mniejszym stopniu natomiast większe jednostki. Po trzecie, przedstawiciele tych placówek zostają wylosowani do badania. Do kwestii reprezentatywności należy podchodzić jednak z pewną ostrożnością. Urzędy administracji samorządowej są szczególnymi instytucjami, ekstrapolowanie wyników na całość populacji, bez uwzględnienia pewnych zastrzeżeń, wydaje się niezasadne. Słów kilka należy poświęcić także samej technice badawczej. Wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo jest narzędziem coraz bardziej powszechnym w sondażach społecznych czy ewaluacjach. Wśród zalet tej techniki należy wymienić jej stosunkowo niskie koszty. Badacz ma także możliwość stałego monitorowania przebiegu przedsięwzięcia. W sytuacjach trudnych, również pod względem merytorycznym, może ingerować w jego przebieg, w tym udzielać ankieterowi pewnych wskazówek. Dzięki badaniu CATI osoba przeprowadzająca wywiad całkowicie skupia się na realizacji wywiadu. Nie musi wcześniej planować spotkania, dojeżdżać do respondenta, itd. Instrukcje pojawiają się na monitorze komputera, dzięki czemu ulega pomniejszeniu liczba błędów związanych z regułami przejścia, stosowanymi w kwestionariuszach. Automatyczne zapisywanie odpowiedzi powoduje również, że stosunkowo szybko udaje się uzyskać dane statystyczne niezbędne do analizy. Komunikacja pośrednia, dokonująca się przez telefon, w wielu respondentów wzmacnia poczucie bezpieczeństwa. Brak bezpośredniego kontaktu powoduje, że osobie łatwiej odpowiadać także na bardziej drażliwe pytania. CATI stwarza również możliwość dostosowywania czasu wywiadu do potrzeb badanego. Ma istotne znaczenie, gdy respondentami są osoby zajmujące kierownicze stanowiska, koordynatorzy projektów, itd. Badanie CATI posiada także pewne wady. Niektórzy respondenci pozostają nieufni do wywiadu telefonicznego, kojarzonego niejednokrotnie z akwizycją. Brak bezpośredniego kontaktu powoduje, że nie można zbierać danych dodatkowych, dotyczących zachowania badanego, jego reakcji na pytania. W literaturze przedmiotu formułuje się także w stosunku do CATI zarzuty dotyczące wszelkich badań ilościowych. Zakłada się zatem, że podejście ukierunkowane na standaryzację pytań i zagadnień upraszcza rzeczywistość. W przypadku kwestii odnoszących się do opinii i postaw nie wiadomo do końca, na ile formułowane deklaracje pozostają zgodne z rzeczywistością. Mimo pewnych wad, wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo wydaje się odpowiednim narzędziem dla badań ewaluacyjnych, gdzie uwaga koncentruje się najczęściej na faktach, określonych danych. W niniejszym opracowaniu wyniki uzyskane dzięki zastosowaniu wskazanego narzędzia zostają wzbogacone analizą materiałów zastanych. Ta technika znajduje zastosowanie w wielu obszarach badań społecznych. Przedmiotem analizy stają się materiały zastane,

najczęściej opracowania statystyczne, dokumenty, sprawozdania, itd. W przypadku omawianego raportu będą to przede wszystkim wyniki badań sondażowych, dokumenty programowe, dokumenty strategiczne, akty prawne, zestawienia danych z realizacji Działania 5.2. PO KL, dane statystyczne pochodzące z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia (Departamentu Administracji Publicznej w MSWiA).

Ze względu na to, że badanie ma charakter ewaluacyjny i dotyczy dwóch obszarów: a) efektywności i skuteczności oraz b) przejrzystości i otwartości jednostek administracji samorządowej; konieczne staje się uwzględnienie określonych wskaźników mierzących poziom tych cech w odniesieniu do analizowanych JST. Na poziomie formułowania metodologii przyjmuje się, że zostają zastosowane następujące wskaźniki efektywności i skuteczności[1]:

- wskaźnik procentowy JST, które monitorują jakość świadczonych usług publicznych, w tym w szczególności w ramach Systemu Analiz Samorządowych;
- wskaźnik procentowy JST, które monitorują poziom satysfakcji klientów;
- wskaźnik procentowy JST, które świadczą usługi publiczne drogą elektroniczną;
- wskaźnik procentowy JST, które wykorzystują w świadczeniu usług drogą elektroniczną platformę e-PUAP;
- wskaźnik procentowy JST, które stosują budżet w ujęciu zadaniowym;
- wskaźnik procentowy JST, które stosują systemy zarządzania jakością lub narzędzia doskonalące zarządzania publiczne.

W badaniu ewaluacyjnym zostają także uwzględnione określone wskaźniki transparentności oraz otwartości jednostek administracji samorządowej, w tym:

- wskaźnik procentowy JST, które w 2009 roku prowadziły konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla JST;
- wskaźnik procentowy JST, które w 2009 roku zleciły realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym;
- wskaźnik procentowy JST, które w 2009 roku realizowały zadania publiczne w oparciu o zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego;
- wskaźnik procentowy JST, które posiadają kodeks etyczny pracowników samorządowych.

Uzyskanie wartości wymienionych wskaźników staje się możliwe dzięki funkcjonowaniu w ramach kwestionariusza wywiadu określonych pytań.

Niniejsze opracowanie oprócz zagadnień związanych z rozwojem instytucjonalnym podejmuje także kwestie dotyczące jakości stanowionych aktów prawa miejscowego oraz indywidualnych decyzji administracyjnych. Zastosowanie znajduje w tym przypadku analiza danych zastanych, której przedmiotem są opracowania, sprawozdania organów nadzoru nad jednostkami administracji samorządowej (wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe w kwestiach finansowych) oraz organów wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego (samorządowe kolegia odwoławcze). Na poziomie formułowania założeń metodologicznych przyjmuje się dwa wskaźniki:

- wskaźnik procentowy uchwał JST uchylonych przez organy nadzoru;
- wskaźnik procentowy decyzji administracyjnych organów JST uchylonych przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Na poziomie realizacji badania okazuje się, że uzyskanie pełnych danych niezbędnych do przeprowadzenia rzetelnej analizy jest niemożliwe. Sytuacja ta stanowi konsekwencję faktu, że część organów nadzoru nad JST nie przekazuje badaczom odpowiednich materiałów zastanych. Analiza zatem opiera się na danych dostępnych, dostarczonych przez niektóre urzędy wojewódzkie, pochodzących z części regionalnych izb obrachunkowych, z samorządowych kolegiów odwoławczych. Nie odzwierciedlają one

[1] Należy wskazać, że wszystkie wymienione w nocie metodologicznej wskaźniki są zrazem wskaźnikami realizacji Działania 5.2. PO KL.

w pełni jakości stanowionych przez jednostki administracji samorządowej aktów prawnych, niemniej jednak stanowią pewne źródło wiedzy w tym względzie.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Rozdział I.

Rozwój instytucjonalny Jednostek Samorządu Terytorialnego

1.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale opracowania zostają zaprezentowane wyniki dotyczące rozwoju instytucjonalnego urzędów JST, stanowiące rezultat badania przeprowadzonego za pomocą wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (CATI) oraz analizy danych zastanych. Poruszona problematyka odnosi się do dwóch istotnych zagadnień. Po pierwsze, w opracowaniu zostają uwzględnione kwestie związane z efektywnością oraz skutecznością władz samorządowych. Po drugie, przedmiotem analizy stają się również zagadnienia odnoszące się do transparentności oraz otwartości wskazanych jednostek. Podstawowe znaczenie w strukturze tekstu odgrywają wyniki badania CATI. Samo badanie zostaje nazwane mianem badania ewaluacyjnego, gdyż pochodzące z niego dane pozwalają określić, chociażby w części, efekty wdrażania przedsięwzięć w ramach Działania 5.2. PO KL. Prezentacji danych towarzyszą w tym przypadku wyniki analizy zastanych. Wśród materiałów uwzględnionych w badaniu istotną rolę odgrywają zestawienia Instytucji Pośredniczącej II Stopnia (Departament Administracji Publicznej w MSWiA) (IP2) dotyczące realizacji Działania 5.2. PO KL (z dnia 11 sierpnia 2010 roku). Pochodzące z nich dane statystyczne pozwalają określić redystrybucję tych środków strukturalnych w perspektywie ogólnopolskiej oraz w kontekście poszczególnych typów JST.

Na wstępie konieczne wydaje się zaprezentowanie populacji, na której zostaje przeprowadzone badanie CATI. W badaniu w większości biorą udział respondenci reprezentujący gminy wiejskie (56 proc.) oraz gminy miejsko-wiejskie (21,40 proc.). Co dziesiąty uczestnik jest przedstawicielem gminy miejskiej (10,90 proc.) bądź powiatu (11,20 proc.). Najmniejszą populację tworzą osoby reprezentujące samorząd wojewódzki (0,50 proc.). Taka struktura zbiorowości, w której dominują reprezentanci gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, wydaje się uzasadniona. Pozostaje ona adekwatna do struktury jednostek administracji samorządowej w ogóle. Przyjęcie takiego podejścia powoduje jednak pewne reperkusje metodologiczne. Zachowanie struktury populacji w takiej formie sprawia, że nie daje się zaprezentować danych w podziale na typy JST. Zbiorowość reprezentantów gmin miejskich pozostaje mniejsza od 100, trudno zatem w odniesieniu do niej używać miar procentowych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku przedstawicieli powiatów oraz samorządów wojewódzkich. Pewnym rozwiązaniem tego problemu pozostaje agregacja zmiennych. W analizie dokonuje się zatem połączenia populacji reprezentantów gmin miejskich, starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich. Powstaje zbiorowość, którą określa się w tekście mianem *większych JST*. Sam wywiad zostaje przeprowadzony z tymi przedstawicielami omawianych jednostek, którzy wydają się najbardziej kompetentni w przedmiocie badania. Osoby te zajmują stanowiska: sekretarza (gminy, powiatu, województwa) (57,80 proc.), wójta (8,90 proc.), burmistrza (2,70 proc.) oraz starosty (0,70 proc.). Co trzeci respondent (29,90 proc.) odpowiadając na to pytanie wskazuje kategorię „inne stanowisko". Badani ci są zatrudnieni jako: skarbnicy (25,00 proc. respondentów wskazujących kategorię „inne"), inspektorzy (18,50 proc.), kierownicy (11,90 proc.), starsi specjaliści (10,10

proc.), podinspektorzy (8,30 proc.), naczelnicy (bądź zastępcy naczelników) (7,70 proc.), zastępcy burmistrzów (4,80 proc.), zastępcy wójtów (4,20 proc.), referenci (2,40 proc.), księgowi (1,80 proc.), zastępcy kierowników (1,80 proc.), dyrektorzy (1,80 proc.), zastępcy starostów (1,20 proc.) oraz młodsi specjaliści (0,60 proc.).

Wyniki badania CATI są rozpatrywane w kontekście realizacji wsparcia w ramach Działania 5.2. PO KL. Dane pochodzące z wywiadów wskazują, że prawie połowa analizowanych JST (40,00 proc.) uczestniczy w projektach finansowanych ze wskazanych środków strukturalnych[2]. Ze wsparcia przewidzianego na gruncie Działania 5.2. PO KL korzystają przede wszystkim jako beneficjenci ostateczni (45,30 proc.), partnerzy w projekcie (42,70 proc.), w mniejszym stopniu zaś jako projektodawcy (9,80 proc.)[3]. Przedmiotem analizy stają się także zestawienia statystyczne IP2 dotyczące wykonania zadań w ramach Działania 5.2. PO KL (z dnia 11 sierpnia 2010 roku).

Realizacja przedsięwzięć ze wskazanych środków strukturalnych powinna przyczynić się do zmian w zakresie instytucjonalnego funkcjonowania JST. Cele przewidziane w ramach Działania 5.2. PO KL stanowią znaczące wsparcie dla rozwoju administracji samorządowej w Polsce. Jak wynika z dokumentu zatytułowanego *Sprawozdanie z realizacji Działania 5.2. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*[4], dynamika wdrażania uwzględnionych w tym przypadku zadań znacząco wzrasta w 2009 roku (w porównaniu z rokiem 2008). Obserwuje się także duże zainteresowanie wsparciem przewidzianym w ramach wskazanego Działania. Okazuje się bowiem, że wartość złożonych wniosków o dofinansowanie wynosi 1 952 912 379 PLN. Stanowi to 187 proc. alokacji przewidzianej na całe Działanie 5.2. Pozytywnie, pod względem formalnym, zostają ocenione wnioski na kwotę 1 530 204 960,36 PLN. W trakcie oceny merytorycznej taką ocenę uzyskuje natomiast 285 wniosków. Ich łączna wartość wynosi 529 272 955,14 PLN. We wskazanym sprawozdaniu zwraca się również uwagę na kwestię kontraktacji. Okazuje się, że w 2009 roku podpisanych jest niemal trzykrotnie więcej umów aniżeli w 2008. W Planie Działania dla Priorytetu V PO KL na 2009 rok zostaje przyjęta do zakontraktowania w ujęciu kumulatywnym (2008 oraz 2009 rok) kwota ogółem 442 490 tys. PLN. Na dzień 31 grudnia 2009 roku udaje osiągnąć się cel kontraktacji na poziomie 54,83 proc. Zakładana wartość nie zostaje osiągnięta, gdyż zaostrzeniu ulegają kryteria dostępu przy naborze wniosków o dofinansowanie (następuje uwzględnienie wskaźników dotyczących jakości rezultatów). To zalecenie Komisji Europejskiej sprawia, że spowolnieniu ulega sam proces naboru wniosków oraz ich kontraktacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że rezultaty przedsięwzięć realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL są już widoczne w odniesieniu do administracji samorządowej. Liczba działań podejmowanych ze wskazanych środków w odniesieniu do poszczególnych jednostek administracji samorządowej przewyższa sumę wszystkich JST.

1.2. Analiza efektywności i skuteczności JST

Efektywne i skuteczne wykonywanie zadań przez administrację samorządową zależy w dużej mierze od sprawnej pracy samych urzędów. Cele te zostają uwzględnione w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013. W dokumencie tym stwierdza się, że: *Polityka regionalna państwa powinna kierować się zasadą dążenia do maksymalizacji skuteczności działania i racjonalnego wykorzystania środków publicznych. Oznacza to stałe dążenie do zwiększania zdolności absorpcyjnych województw,*

[2] Ponad połowa badanych (52,30 proc.) stwierdza, że nie korzysta dotąd ze wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2. PO KL. Niewielka część respondentów (7,70 proc) wskazuje odpowiedź „nie wiem".
[3] 2,20 proc. respondentów wskazuje odpowiedź „nie wiem".
[4] Sprawozdanie za 2009 rok z dnia 29 stycznia 2010 roku.

poprawiania oraz upraszczania procedur i struktur administracji publicznej, zwiększania profesjonalizmu i kompetencji urzędników[5]. Działania w tym zakresie powinny dotyczyć różnych obszarów funkcjonowania instytucji samorządowych. Istotnym elementem wpływających na skuteczność wskazanych jednostek pozostaje benchmarking. Jest to praktyka stosowania coraz częściej w zarządzaniu podmiotami administracji publicznej, opierająca się na analizie porównawczej, zwłaszcza z jednostkami znajdującymi się w znacznie lepszej sytuacji. Na gruncie polskiej administracji od lat funkcjonuje System Analiz Samorządowych, który spełnia taką właśnie rolę. Efektywność współczesnych JST zależy również od uwzględniania w ich działaniu rozwiązań bazujących na nowoczesnych technologiach. Istotną rolę odgrywa tu komunikacja elektroniczna. Należy przy tym podkreślić, że nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o informatyzację urzędów (choć i ta pozostaje zagadnieniem ważnym). Celem staje się upowszechnienie komunikacji elektronicznej między instytucjami samorządowymi a ich klientami, obywatelami. Obecnie, możliwości takie stwarzają obowiązujące przepisy prawne. Same rozwiązania technologiczne przestają być kosztowne (niektóre z nich – jak utworzenie poczty elektronicznej dla urzędników, z którymi kontaktować mogą się klienci – w zasadzie nic nie kosztują), nie są także tak skomplikowane, jak niegdyś. Umożliwienie nawiązania kontaktu z urzędem w ten właśnie sposób nie tylko skraca czas pozyskiwania przez klienta informacji, załatwiania przez niego spraw, ale także w powszechnym odbiorze czyni daną instytucję bardziej przyjazną, w większym stopniu nastawioną na potrzeby interesanta. Ważnym elementem w funkcjonowaniu współczesnych podmiotów administracji samorządowej pozostaje także kwestia zarządzania w nich jakością. Stosowanie odpowiednich systemów zarządzania powinno przyczynić się do wyjścia poza schematyczne, rutynowe, i najczęściej nieefektywne, sposoby rozwiązywania problemów.

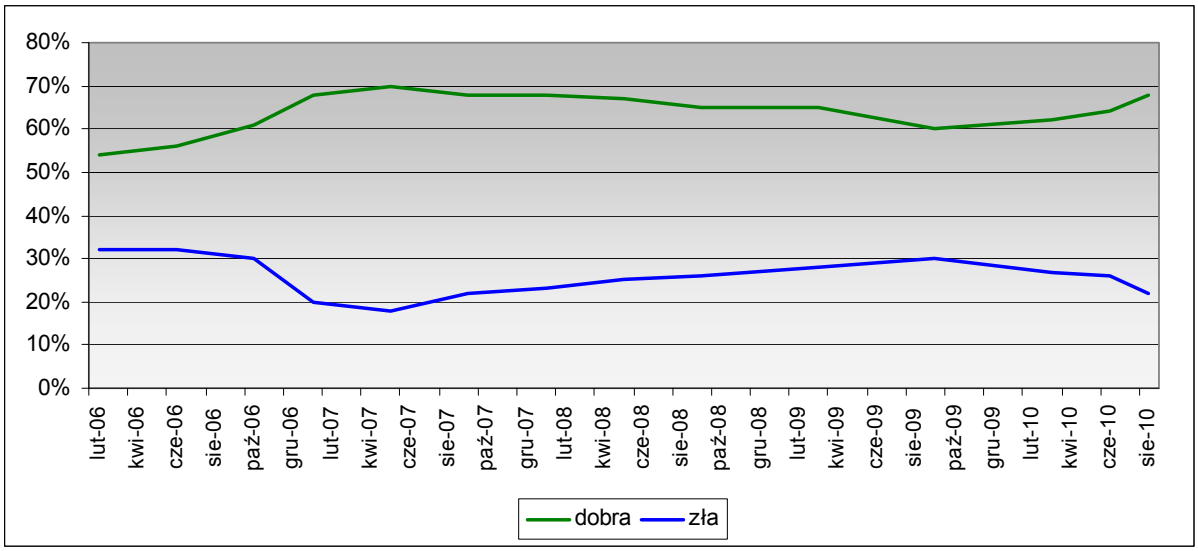
1.2.1. Problematyka efektywności i skuteczności władz samorządowych w świetle sondaży i dotychczasowych badań

Miernikiem efektywności i skuteczności władz samorządowych pozostaje ocena ich pracy. Dotychczasowe badania sondażowe wskazują na fluktuacje w tym względzie. Jak wynika z danych CBOS, na przełomie lat 2006-2010 władze lokalne są najlepiej oceniane w maju 2007 roku. W tym okresie aż 70 proc. Polaków dobrze ocenia funkcjonowanie instytucji samorządowych. Najgorzej władze lokalne są postrzegane na początku 2006 roku. Dobrze ocenia je wówczas nieco ponad połowa Polaków (w lutym – 54 proc., w czerwcu – 56 proc.). Od maja 2007 roku daje się zaobserwować nieznaczny spadek pozytywnego postrzegania władz samorządowych. We wrześniu 2009 roku dobrą ocenę lokalnym instytucjom wystawia 60 proc. obywateli. W 2010 roku ponownie widoczny staje się jednak trend pozytywny. W sierpniu tego roku aż 68 proc. Polaków dobrze ocenia władze samorządowe. Wydaje się, że opinie obywateli pozostają w dużym stopniu uwarunkowane sytuacją społeczno-gospodarczą. Najniższe oceny są charakterystyczne dla okresu, kiedy dopiero zaczyna obserwować się pozytywny wpływ integracji Polski z Unią Europejską. Spadek bezrobocia jest w największym stopniu odczuwalny w 2007 roku. Widoczne stają się wówczas także rezultaty partycypacji samorządów w środkach strukturalnych. To powoduje, że obywatele dobrze oceniają władze lokalne. Nieznaczny spadek pozytywnego postrzegania instytucji samorządowych następuje z początkiem kryzysu ekonomicznego (2008 rok). Jego wpływ na polską gospodarką nie jest jednak tak wielki, w rezultacie, ponownie daje się zaobserwować tendencję wzrostową w zakresie oceny władz lokalnych. Te zależności mają charakter hipotetyczny. Przyjęcie tych założeń za zasadne ma ważne reperkusje teoretyczno-metodologiczne. Okazuje się bowiem, że na ocenę władz samorządowych przez obywateli istotny wpływ

[5] Por. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, s. 27.

powinna mieć ogólna sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju. W przypadku, gdy pojawiają się pewne problemy w tym obszarze, krytyka instytucji lokalnych staje się de facto krytyką dotychczasowej polityki w ogóle. Dane dotyczące ocen władz samorządowych w okresie 2006-2010 zostają zaprezentowane na poniższym wykresie.

Wykres nr 1. Ocena władz samorządowych w latach 2006-2007 (w proc.)



Źródło: CBOS, komunikat z badań BS/112/2010.

Pewnym miernikiem skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez władze lokalne pozostaje również zainteresowanie wyborami samorządowymi. Wysoki jego poziom powinien stanowić konsekwencję przekonania obywateli, że władza samorządowa dysponuje odpowiednimi prerogatywami do wprowadzania pożądanych zmian w środowisku lokalnym. Innymi słowy, zainteresowanie to (i udział w wyborach) wiąże się z przeświadczeniem, że instrumenty władzy samorządowej są (bądź mogą być) efektywnie użyte do rozwiązywania problemów społecznych, wzmocnienia potencjału lokalnej społeczności. Danych odnośnie wskazanego obszaru dostarczają badania CBOS. Okazuje się, że w 2010 roku (w roku wyborczym) zainteresowanie obywateli wyborami samorządowymi jest stosunkowo duże. Deklaruje je ponad połowa Polaków (59 proc.). Podobna sytuacja ma miejsce w poprzednich latach (por. tabela nr 1). Ponad połowa Polaków jest zatem przekonana (bądź wyraża nadzieję), że władza samorządowa może realizować działania w sposób skuteczny i z pożytkiem dla całej społeczności lokalnej.

Tabela nr 1. Zainteresowanie wyborami samorządowymi w kolejnych latach wyborczych (1998, 2002, 2006, 2010)

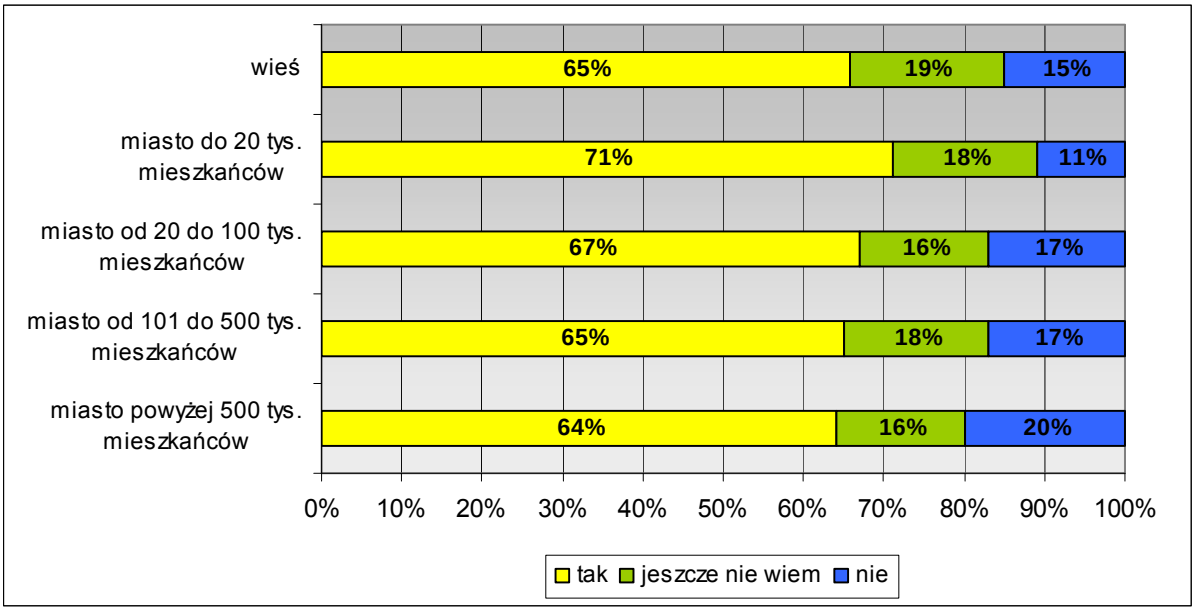
	08. 1998	09. 1998	06. 2002	08. 2002	09. 2002	10. 2002	06. 2006	08. 2006	09. 2006	10. 2006	11. 2006	08. 2010
zainteresowani	50%	63%	55%	50%	53%	61%	47%	47%	48%	53%	57%	59%
nie zainteresowani	47%	35%	44%	49%	45%	38%	52%	49%	49%	45%	41%	39%
trudno powiedzieć	3%	2%	1%	1%	2%	1%	1%	4%	3%	2%	2%	2%

Źródło: CBOS, Komunikat z badań BS/112/2010.

Zainteresowanie udziałem w wyborach samorządowych pozostaje różne w zależności od miejsca zamieszkania. W największym stopniu chęć uczestnictwa w nich deklarują osoby zamieszkujące małe miasta, do 20 tys. mieszkańców, w najmniejszym zaś respondenci pochodzący z aglomeracji, w których żyje ponad 500 tys. mieszkańców. Na podstawie tych obserwacji, wstępnie można przyjąć wniosek, że zainteresowanie

udziałem w wyborach samorządowych jest większe w mniejszych miejscowościach, tam, gdzie ludzie mają większy kontakt z reprezentantami władz lokalnych. Ta konstatacja pozostaje prawdziwa tylko jednak w części. Okazuje się bowiem, że osoby zamieszkujące wsie są w niewiele większym stopniu zainteresowani wyborami samorządowymi, co mieszkańcy aglomeracji. Dane w tym zakresie zostają zaprezentowane na wykresie nr 2.

Wykres nr 2. Deklaracja odnośnie udziału w wyborach samorządowych w podziale na miejsce zamieszkania (2010 rok, w proc.)



Źródło: CBOS, Komunikat z badań BS/112/2010.

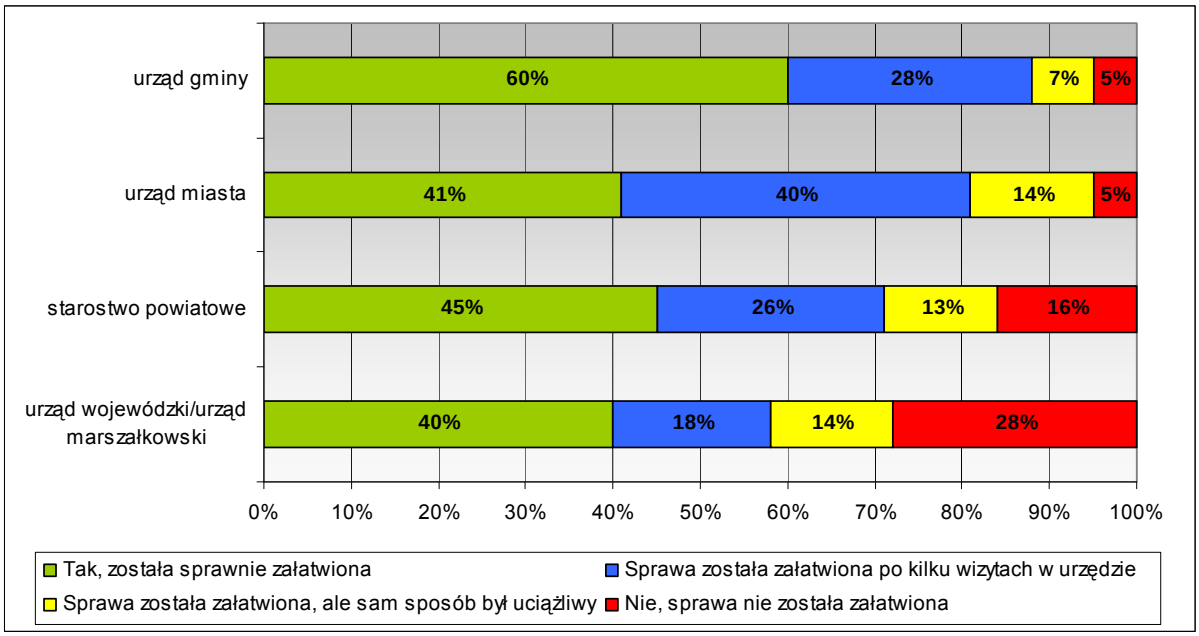
Do wskazanych danych należy jednak pochodzić z pewną ostrożnością. Mimo, że niemal taki sam odsetek mieszkańców wsi oraz aglomeracji wskazuje chęć udziału w wyborach samorządowych, to obie te populacji różnią deklaracje o nie uczestniczeniu w nich. Na wsiach tak jednoznaczną opinię wyraża 15 proc. osób, podczas gdy w aglomeracjach co piąty obywatel (20 proc.).

O skuteczności i efektywności funkcjonowania poszczególnych instytucji świadczą także inne elementy. Istotne znaczenie odgrywa zadowolenia klientów z realizacji usług przed dany podmiot. Jak pokazują dotychczasowe badania sondażowe, im mniejsza jednostka samorządu terytorialnego, w tym większym stopniu obywatele lepiej oceniają załatwianie spraw przez urząd. Danych w tym względzie ponownie dostarcza CBOS. W badaniu zrealizowanym w 2007 roku pyta się Polaków o załatwianie spraw w urzędach. Okazuje się, że w największym stopniu zadowolone są osoby korzystające z usług urzędów gminnych. Ponad połowa z nich (60 proc.) stwierdza, że ich sprawa została sprawnie załatwiona („od ręki"). Jest to najwyższy wynik wśród wszystkich analizowanych urzędów. Prawie co trzeci badany (28 proc.) deklaruje, że jego sprawa została załatwiona, choć musiał udać się do wskazanej instytucji kilka razy. Tylko nieliczni respondenci w sposób wyraźny wykazują niezadowolenie z usług realizowanych w ramach danej placówki: 7 proc. stwierdza, że udało im się załatwić sprawę, choć cały proces był uciążliwy, 5 proc. wskazuje natomiast, że ich sprawy nie udało się zrealizować. Najgorzej zostają ocenione urzędy wojewódzkie oraz marszałkowskie[6]. Mimo, że populacja osób zadowolonych z efektywności ich pracy jest znaczna (niemal połowa, 40 proc.), to jednak

[6] W tym przypadku, nie dokonuje się w badaniu rozróżnienia na administrację rządową i samorządową.

spory odsetek obywateli wyraża swoją dezaprobatą wobec funkcjonowania tych instytucji. Niemal co trzeci respondent (28 proc.) stwierdza, że ich sprawa w ogóle nie została załatwiona przez urząd wojewódzki bądź marszałkowski. Dane dotyczące zadowolenia z realizacji usług przez poszczególne instytucje zostają zaprezentowane na wykresie nr 3.

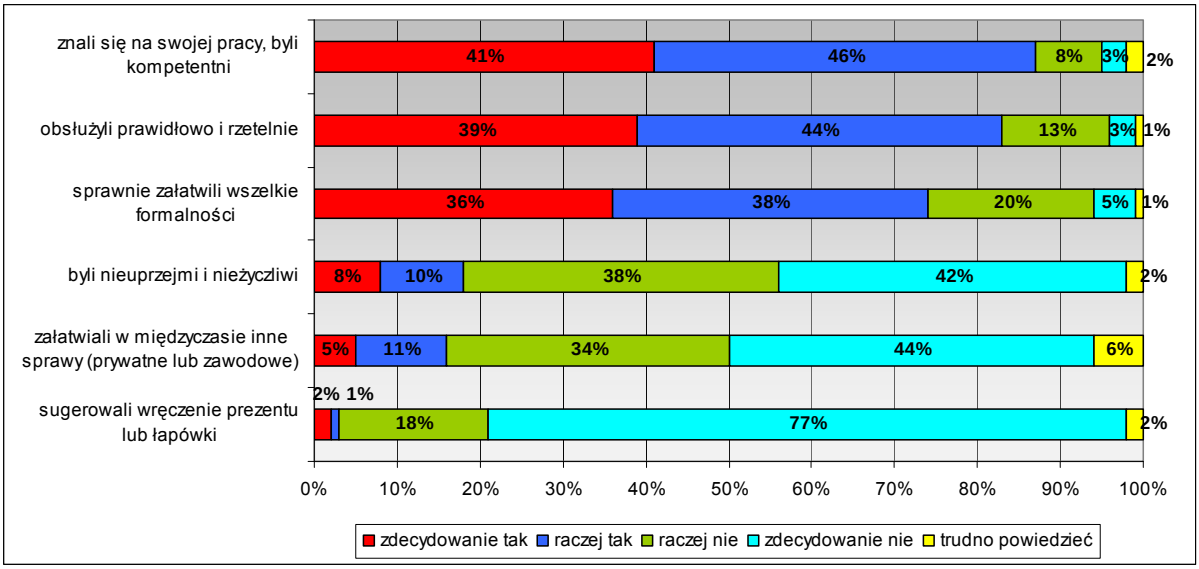
Wykres nr 3. Zadowolenie z realizacji usług przez poszczególne urzędy (2007 rok)



Źródło: CBOS, komunikat z badań BS/153/2007.

Należy wskazać, że mimo pewnych różnic w ocenie realizacji zadań przez poszczególne urzędy, respondenci pozytywnie wypowiadają się o samej pracy urzędników. Zdecydowana większość badanych stwierdza, że urzędnicy byli kompetentni, znali się na swojej pracy (ogółem 87 proc. twierdzących odpowiedzi), obsługiwali ich prawidłowo i rzetelnie (ogółem 83 proc.) oraz sprawnie załatwiali wszelkie formalności (ogółem 74 proc.). Respondenci rzadko natomiast wskazują, że obsługujące ich osoby były nieuprzejme i nieżyczliwe (ogółem 18 proc. twierdzących odpowiedzi), załatwiały w międzyczasie inne sprawy (prywatne lub zawodowe) (ogółem 16 proc.), sugerowały wręczenie prezentu lub łapówki (3 proc.). Dane w tym zakresie zostają zaprezentowane na poniższym wykresie.

Wykres nr 4. Ocena pracy urzędników publicznych (2007 rok)

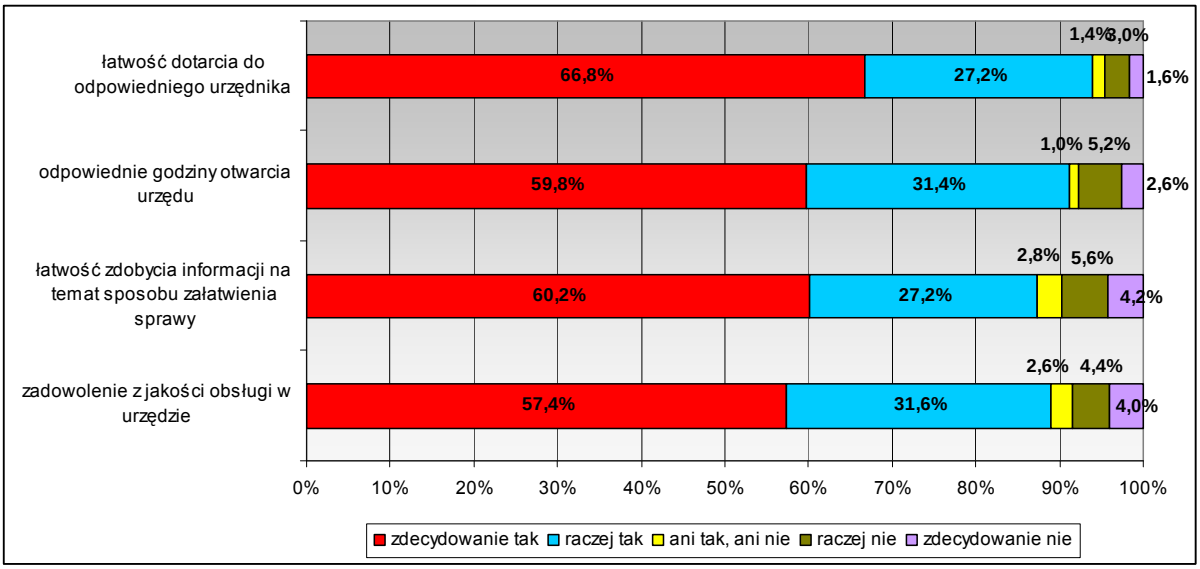


Źródło: CBOS, komunikat z badań BS/153/2007.

Oceny pracy urzędników dokonują także respondenci w badaniu jednostek administracji samorządowej z 2009 roku, którego wyniki zostają zaprezentowane w raporcie zatytułowanym *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*[7]. Respondenci w większości są wówczas zadowoleni z pracy urzędników samorządowych. Wskazują, że: można łatwo dotrzeć do określonego pracownika (odpowiedź „zdecydowanie tak" – 66,8 proc. badanych, „raczej tak" – 27,2 proc.), urzędy otwarte są w odpowiednich godzinach (odpowiedź „zdecydowanie tak" – 59,8 proc. respondentów, „raczej tak" – 31,4 proc.), łatwo jest uzyskać informacje na temat sposobu załatwienia sprawy (odpowiedź „zdecydowanie tak" – 60,2 proc. badanych, „raczej tak" – 27,2 proc.). Ogólne zadowolenie z jakości obsługi w urzędzie deklaruje wówczas 89 proc. respondentów. Danych w tym względzie dostarcza wykres nr 5.

[7] W dalszych częściach opracowania badanie to jest określane mianem diagnozy potencjału administracji samorządowej.

Wykres nr 5. Ocena pracy urzędów (2009 rok)



Źródło: raport autorstwa B. Urbaniak oraz P. Bohdziewicza, pt. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej* (2009).

Jak wynika z omawianego badania, respondenci wysoko oceniają także jakość pracy urzędników. Pozytywne opinie formułują przede wszystkim w odniesieniu do tych kwestii, które pozostają istotne w bezpośrednim kontakcie. W rezultacie, urzędnicy uzyskują wysokie noty w zakresie: schludnego ubrania (97,20 proc. pozytywnych ocen), uprzejmości (94,00 proc.), wysokiej kultury osobistej (91,00 proc.). Respondenci dobrze oceniają także pozostałe aspekty pracy urzędników, w tym: dyspozycyjność (91,00 proc.), przekazywanie informacji w sposób zrozumiały (91,00 proc.), kompetencje (89,80 proc.) oraz zaangażowanie w rozwiązywanie sprawy (88,60 proc.). Przedmiotem badania stają się także zagadnienia związane z załatwianiem spraw. Badani formułują pozytywne opinie w tym względzie. Doceniają krótki okres oczekiwania na załatwienie sprawy (83,00 proc. respondentów), terminowość (87,80 proc.), oraz sprawność realizacji działania (86,60 proc.). Badani budują także obraz idealnego urzędnika. Wskazują, że powinien cechować się on przede wszystkim: kulturą osobistą oraz uprzejmością (700 wskazań na 1100 respondentów), kompetencjami (N=593), życzliwością (N=264) oraz zaangażowaniem w sprawy klienta (N=110).

Wzrost efektywności i skuteczności jednostek administracji samorządowej następuje również dzięki środkom przewidzianym w ramach Działania 5.2. PO KL. Mogą ona zostać przeznaczone na wdrożenie monitoringu jakości świadczonych usług publicznych, na uwzględnienie przez JST wykonywania usług drogą elektroniczną, zastosowanie budżetu zadaniowego oraz wykorzystanie systemów zarządzania jakością. Zagadnienia te stają się zatem przedmiotem badania ewaluacyjnego.

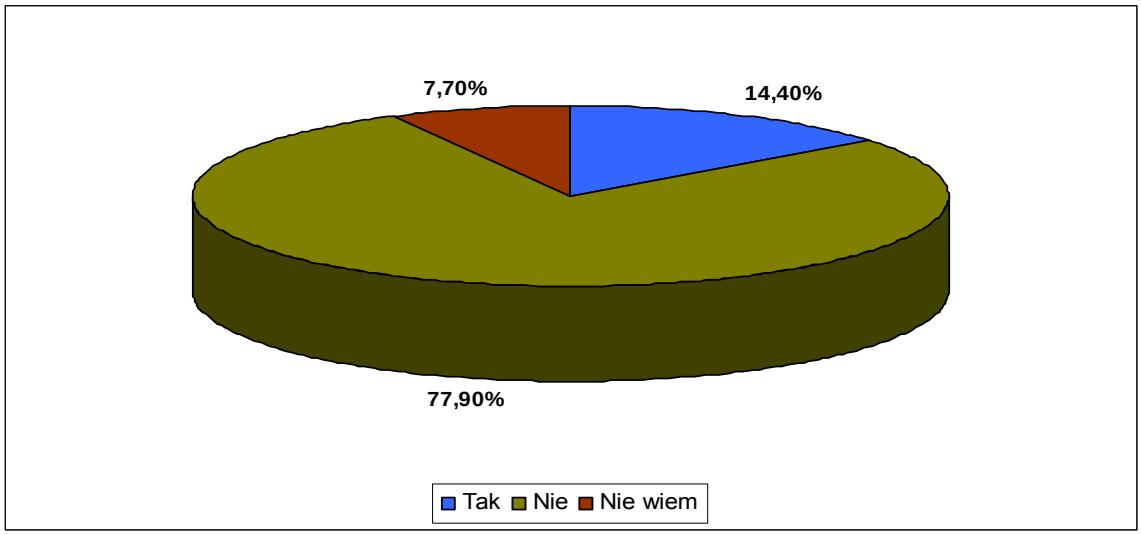
1.2.2. Wyniki analizy efektywności i skuteczności jednostek administracji samorządowej

Na wstępie, reprezentanci JST, zostają zapytani o stosowanie w swoich urzędach monitoringu jakości świadczonych usług publicznych. Przedmiotem zainteresowania staje się to, **na ile poszczególne jednostki samorządowe korzystają z Systemu Analiz**

Samorządowych. Jest to system zainicjowany przez Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP, realizowany od 1998 roku. Na samym początku przedsięwzięcie uzyskuje wsparcie eksperckie oraz finansowe ze strony United States Agency for International Development (USAID). Następnie projekt jest realizowany własnymi siłami i środkami, a w 2007 roku otrzymuje dotację Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W 2000 roku zostaje umieszczony w Internecie tzw. Elektroniczny Pakiet Analityczny SAS, który jest złożony z zestawu kwestionariuszy ankiet do gromadzenia danych statystycznych, narzędzi do ich przetwarzania oraz wizualizacji wyników badań. Do dziś pozostaje on głównym narzędziem do monitorowania usług publicznych, w tym: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury i transportu. Jak wskazuje E. Glińska, SAS stanowi obecnie kompleksowy system monitoringu rozwoju JST. Jest to zarazem system benchmarkingu usług publicznych realizowanych przez instytucje samorządowe, przede wszystkim w zakresie: podstawowych danych dotyczących dostarczanych usług, stanu rozwoju JST, jakości życia mieszkańców oraz innych uwarunkowań (demograficznych, finansowych)[8].

Jak wynika z ewaluacji, zdecydowana większość badanych urzędów administracji samorządowej (77,90 proc.) nie korzysta z Systemu Analiz Samorządowych do monitorowania świadczonych usług. Stosowanie systemu we własnej instytucji deklaruje wyłącznie 14,40 proc. respondentów. Dane w tym zakresie zostają przedstawione na wykresie nr 6.

Wykres nr 6. Udział JST w Systemie Analiz Samorządowych w 2010 roku (N=562, w proc.)

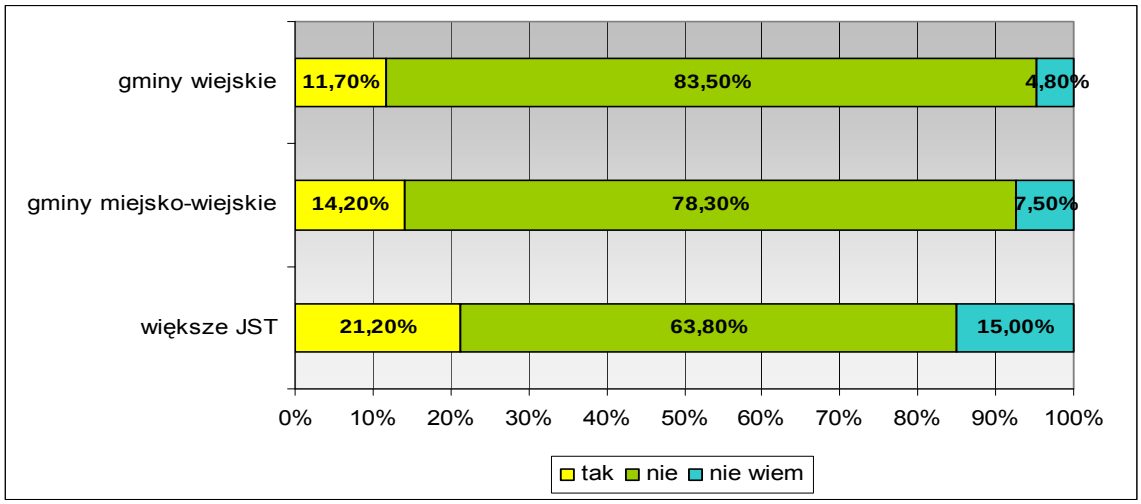


Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

W najmniejszym stopniu udział w Systemie Analiz Samorządowych pozostaje charakterystyczny dla gmin wiejskich. Uczestniczy w nim co dziesiąta (11,70 proc.) jednostka samorządu terytorialnego tego typu. W największym stopniu udział we wskazanym monitoringu pozostaje właściwy dla większych JST. W tym przypadku uczestniczy w nim co piąty urząd (21,20 proc.). Dane w tym zakresie zostają zaprezentowane na wykresie nr 7.

[8] Por. E. Glińska, U. Kobylińska (2007), *Współczesne zarządzanie instytucją samorządową*, [w:] T. Tomczonek (red.), *Potencjał gospodarczy i społeczny wybranych krajów Europy i świata*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.

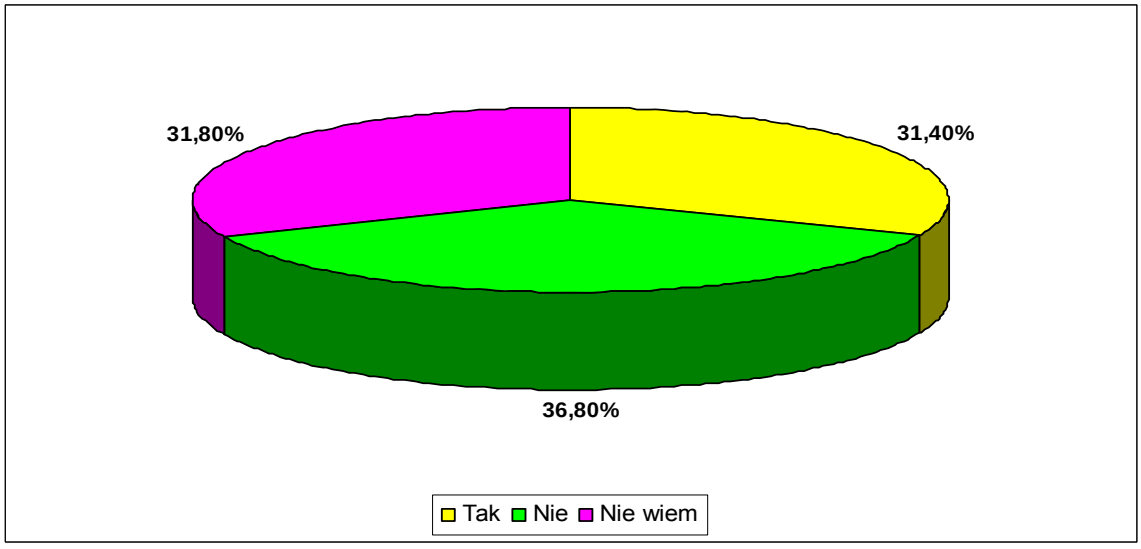
Wykres nr 7. Udział w Systemie Analiz Samorządowych w 2010 roku według typu JST (w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Respondenci, których urzędy nie uczestniczą w Systemie Analiz Samorządowych, zostają zapytani o to, czy zamierzają w przyszłości brać w nim udział. Rozkład odpowiedzi jest równomierny. Jedna trzecia badanych (31,40 proc.) stwierdza, że zamierza brać udział w Systemie Analiz Samorządowych. Podobny odsetek respondentów (31,80 proc.) wskazuje kategorię „nie wiem". Jedna trzecia udziela natomiast odpowiedzi przeczącej na to pytanie (36,80 proc.). Trudno w sposób jednoznaczny interpretować deklaracje respondentów, niemniej jednak można odnieść wrażenie, że część z nich nie wie, czym jest System Analiz Samorządowych, nie ma wiedzy odnośnie jego funkcjonowania. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają zaprezentowane na wykresie nr 8.

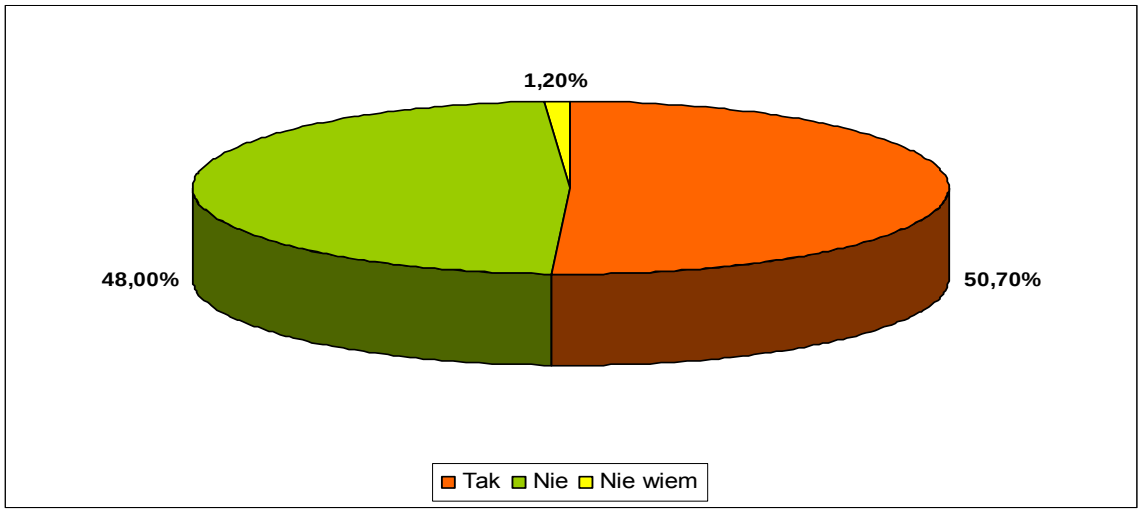
Wykres nr 8. Deklaracje odnośnie uczestnictwa w Systemie Analiz Samorządowych w przyszłości (N=481)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

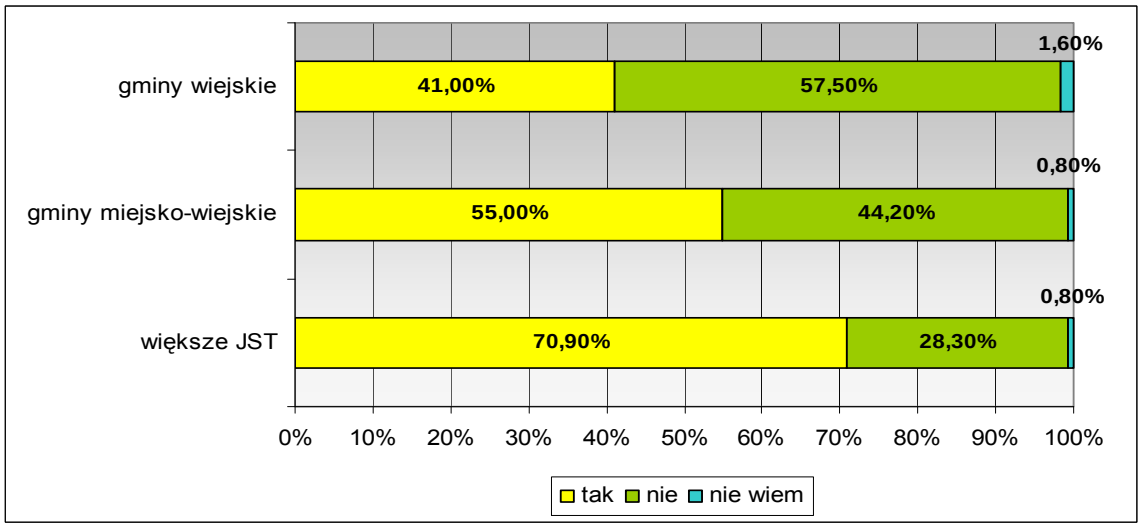
Skuteczność i efektywność instytucji samorządowych zależy w dużym stopniu od mierzenia satysfakcji klientów ze zrealizowanych usług, załatwionych spraw. Działania urzędu w tym względzie deklaruje ponad połowa respondentów (50,70 proc.). Poziomu satysfakcji nie monitoruje się natomiast w 48 proc. badanych instytucji. Praktyka ta pozostaje zróżnicowana w zależności od typy jednostki. Monitoring satysfakcji klientów w najmniejszym stopniu prowadzą urzędy gminne. W tym przypadku 41,00 proc. jednostek znajduje zastosowanie dla takich działań. Lepiej sytuacja wygląda w gminach miejsko-wiejskich. Tutaj monitoring prowadzi ponad połowa (55,00 proc.) urzędów. Praktyka ta w największym stopniu znajduje jednak zastosowanie w większych jednostkach. Monitoring satysfakcji klientów prowadzi w tym przypadku 70,90 proc. placówek. Dane odnoszące się do omawianych zagadnień zostają przedstawione na wykresach nr 9 i 10.

Wykres nr 9. Wykorzystanie przez JST monitoringu do badania poziomu satysfakcji klientów (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Wykres nr 10. Stosowanie monitoringu do badania poziomu satysfakcji klientów według typu JST (w proc., 2010 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Informacje dotyczące monitorowania przez JST poziomu satysfakcji klientów warto porównać z danymi pochodzącymi z diagnozy jednostek administracji samorządowej z 2009 roku. Wówczas 40,00 proc. respondentów, przedstawicieli samorządów, stwierdza, że prowadzi cyklicznie (21,60 proc.) bądź sporadycznie (18,40 proc.) badania w tym względzie. Zaobserwowany wzrost między 2009 a 2010 rokiem wynosi zatem 10 punktów procentowych. Tendencja ta może stanowić konsekwencję realizacji projektów w ramach Działania 5.2. PO KL. **Prawie jedna trzecia respondentów (28,40 proc.), deklarujących uprzednio funkcjonowanie w urzędzie monitoringu jakości usług publicznych, stwierdza zarazem, że przedsięwzięcie to stanowi rezultat działań podjętych ze wskazanych środków strukturalnych.** Dane pochodzące z zestawień IP2 pozwalają na zaprezentowanie sytuacji w tym względzie w perspektywie ogólnopolskiej. Wskazują na ilość JST (od 2008 roku) w poszczególnych województwach, w przypadku których rezultatem pozostaje wdrożenie monitoringu jakości usług publicznych. Dane w tym względzie są przedstawione w tabeli nr 2.

Tabela nr 2. Wdrożenie monitoringu jakości usług publicznych jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw i typu JST)[9]

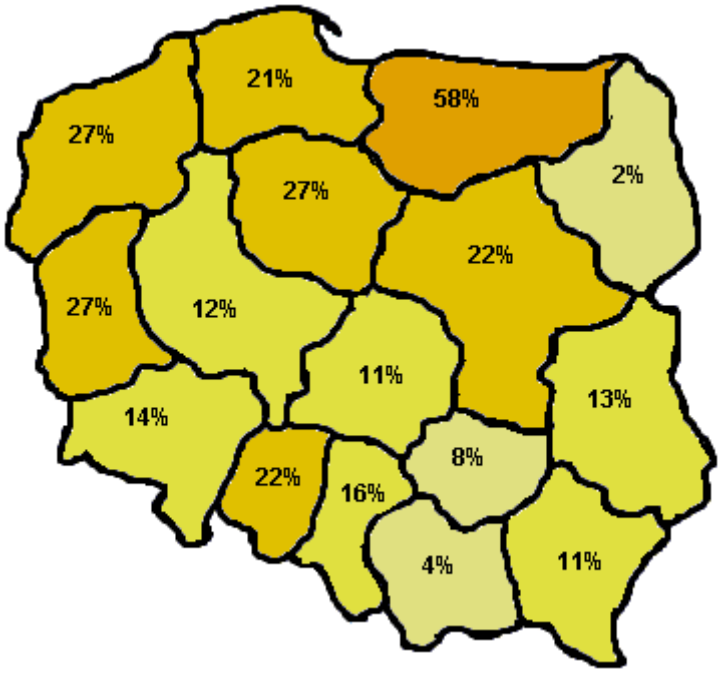
Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie		6	8	4	9	**27**
Kujawsko-Pomorskie		4	3	11	26	**44**
Lubelskie	1	1	4	3	21	**30**
Lubuskie	1	5	4	4	12	**26**
Łódzkie		2	8		11	**21**
Małopolskie		4	1	2	2	**9**
Mazowieckie		11	12	15	39	**77**
Opolskie	1	4	2	7	4	**18**
Podkarpackie		2	4	4	10	**20**
Podlaskie			1		1	**2**
Pomorskie		7	2	1	19	**29**
Śląskie		3	15	1	11	**30**
Świętokrzyskie	1	5	1	1	1	**9**
Warmińsko-Mazurskie		12	10	18	39	**79**
Wielkopolskie	1	7	5	15	10	**38**
Zachodniopomorskie	1	9	2	8	10	**30**
Ogółem	**6**	**82**	**82**	**94**	**225**	**489**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Głównym beneficjentem przedsięwzięć podejmowanych w tym względzie w ramach Działania 5.2. PO KL pozostają województwa zlokalizowane w północnej części Polski, w tym przede wszystkim: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, pomorskie oraz zachodniopomorskie. Na poniższej mapie przedstawiony jest odsetek JST (w podziale regionalnym), w których zostaje wdrożony system monitoringu jakości usług publicznych (ze środków strukturalnych przewidzianych w Działaniu 5.2. PO KL).

[9] Z danych IP2 wynika, że niektóre JST zostają dwa razy objęte projektami, których rezultatem jest wdrożenie monitoringu jakości usług publicznych. Być może uwaga w nich koncentruje się na różnych narzędziach bądź na odmiennych obszarach monitoringu (ewaluacji). W niniejszej tabeli nacisk kładzie się na same JST, a nie na ilość wdrażanych systemów, stąd liczba ta będzie mniejsza od liczby funkcjonującej w zestawieniach IP2 (N=500).

Mapa nr 1. Odsetek JST, w ramach których rezultatem Działania 5.2. PO KL jest wdrożenie monitoringu jakości usług publicznych (w proc., według województw)



Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Dane uzyskane w badaniu ewaluacyjnym pozwalają także wskazać, **za pośrednictwem jakich narzędzi poszczególne urzędy dokonują monitoringu poziomu satysfakcji klientów**. Badani formułując opinie w tym temacie mają możliwość uwzględniania więcej niż jednej odpowiedzi. Pozwala to zatem na rekonstrukcję nie tylko tych najbardziej popularnych narzędzi, ale uzyskanie wiedzy o wszelkich stosowanych sposobach monitoringu. Okazuje się, że najczęściej znajduje zastosowanie analiza skarg i zażaleń zgłaszanych do kierownictwa urzędu osobiście, pisemnie bądź telefonicznie. Kategorię tę wskazuje 83,20 proc. respondentów, przedstawicieli badanych JST. Dużym zainteresowaniem cieszy się także badanie satysfakcji klientów za pomocą ankiet. Taką odpowiedź formułuje 62,50 proc. respondentów. Wśród popularnych narzędzi monitoringu należy wymienić również: analizę uwag wpływających drogą elektroniczną (53,30 proc.) oraz analizowanie uwag zgłaszanych w prasie lokalnej na temat funkcjonowania JST (50,20 proc.). Co trzeci respondent wskazuje, że w jego urzędzie dokonuje się analizy opinii pracowników zatrudnionych w punkcie obsługi klienta (31,60 proc.). Rzadkością (6,30 proc.) pozostaje natomiast monitoring uwzględniający badanie typu *mystery shopping* (tajemniczy klient). Jak widać zatem, podstawowe rolę w omawianym obszarze odgrywają narzędzia, w których zasadniczą rolę przypisuje się skargom klientów, negatywnym opiniom pojawiającym się odnośnie funkcjonowania urzędu w środowisku lokalnym. Sama instytucja pełni w tym przypadku rolę pasywną, jest odbiorcą komunikatów napływających z zewnątrz. Za takim podejściem może kryć się stanowisko, że brak skarg bądź negatywnych opinii w prasie lokalnej świadczy o właściwym wykonywaniu zadań przez urząd. Założenie tkwiące u podstaw takiego przekonania jest jednak błędne. Obywatele źle oceniający funkcjonowanie JST nie muszą wcale kierować skarg pod adresem władz bądź formułować wprost negatywne opinie (cytowane następnie przez prasę). Ich złe postrzeganie urzędu może przejawiać się w utracie zaufania do lokalnych decydentów, a także w przyjęciu postawy pasywnej w wyborach samorządowych.

Z drugiej strony, optymistycznym wnioskiem z przeprowadzonego badania pozostaje stosunkowo powszechne wykorzystywanie badań ankietowych w monitoringu poziomu satysfakcji klientów. W tym przypadku urząd jest stroną aktywną, zainteresowaną oceną swojego funkcjonowania. Systematyczna realizacja takich badań powinna pozwolić JST na wypracowanie odpowiednich narzędzi przyczyniających się do zwiększenia własnej skuteczności i efektywności. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają zaprezentowane na poniższym wykresie.

Wykres nr 11. Narzędzie wykorzystywane do monitorowania poziomu satysfakcji klientów JST (w proc., 2010 rok)

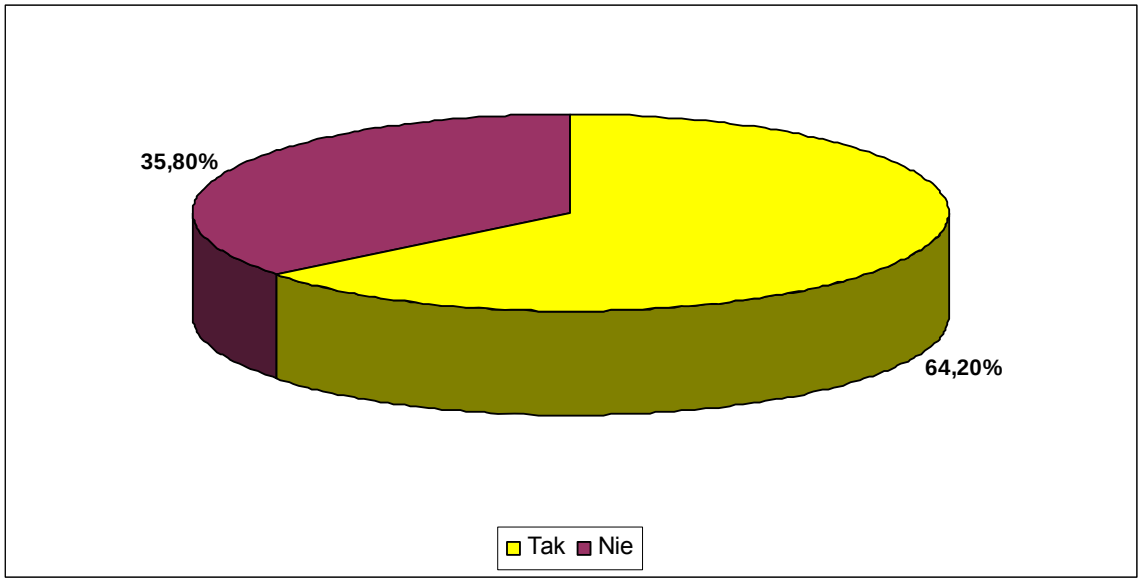
Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Funkcjonowanie nowoczesnych instytucji samorządowych, rozpatrywane zwłaszcza w kontekście ich skuteczności i efektywności, zależy również od uwzględnienia przez nie **świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną**. Wyniki badania pokazują, że niektóre podmioty mają problemy z podjęciem działań w tym zakresie. Dwie trzecie respondentów (64,20 proc.) wskazuje, że ich urząd uwzględnia świadczenie zadań publicznych drogą elektroniczną. Ponad jedna trzecia badanych instytucji (35,80 proc.) nie realizuje żadnych usług w taki sposób. W sensie prawnym kwestię tę reguluje Ustawa z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Przepisy tego aktu normatywnego znajdują swoje odzwierciedlenie m.in. w Kodeksie Postępowania Administracyjnego. W rezultacie, znaczna część zadań publicznych może być realizowana w ten właśnie sposób. Dla przykładu, zgodnie z art. 39^1 KPA urząd ma prawo dostarczać pisma administracyjne drogą elektroniczną, gdy uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie pisma w ten sposób lub wyraził na to zgodę. Komunikacja elektroniczna znacznie skraca czas postępowania administracyjnego, zmniejsza także jego koszty. Powinna stać się zatem obowiązującym i dominującym sposobem załatwiania spraw przez urząd.

Uzyskane informacje warto porównać także z wynikami diagnozy jednostek administracji samorządowej z 2009 roku. Wówczas komunikację na drodze elektronicznej z mieszkańcami uwzględnia połowa badanych urzędów. Daje się zatem zaobserwować tendencję wzrostową, wydaje się jednak, że stan obecny dalej trudno nazwać zadowalającym. Dane pochodzące z badania ewaluacyjnego pokazują ponadto, że największy problem z realizacją zadań publicznych w taki sposób mają gminy wiejskie.

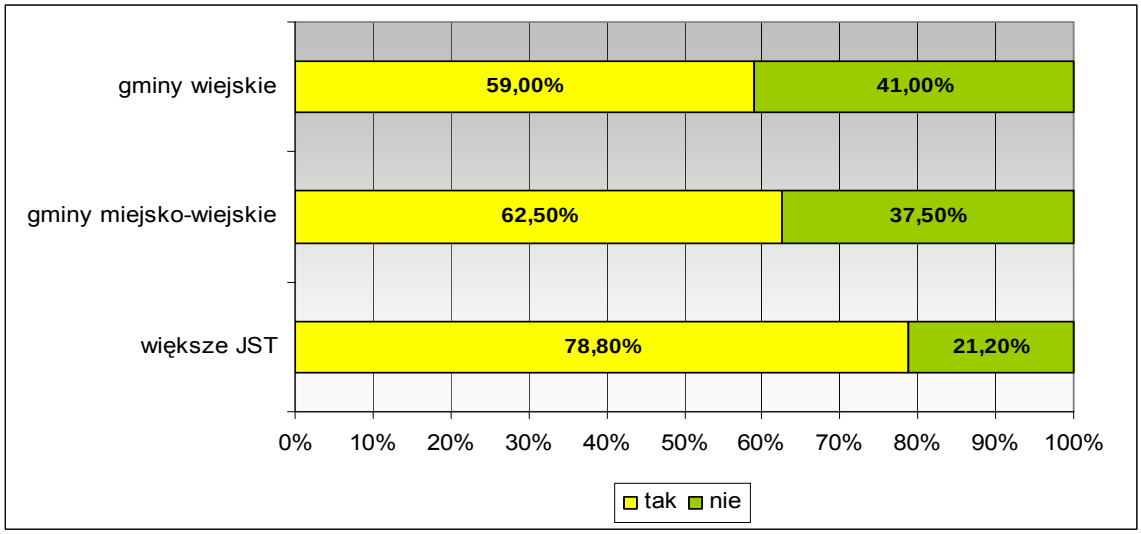
W tym przypadku, komunikację elektroniczną wykorzystuje 59,00 proc. urzędów, nie stosuje jej natomiast 41,00 proc. Inaczej wygląda sytuacja w większych jednostkach. Tutaj komunikacja elektroniczna znajduje zastosowanie w 78,80 proc. urzędów (nie stosuje jej 21,20 proc. instytucji z tej grupy). Odsetek ten wydaje się jednak niewystarczający. W dobie powszechności komunikacji elektronicznej wszystkie urzędy administracji samorządowej powinny wykorzystywać tę drogę załatwiania spraw, realizacji zadań publicznych. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają zaprezentowane na wykresach nr 12 oraz 13.

Wykres nr 12. Świadczenie usług publicznych przez JST drogą elektroniczną (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

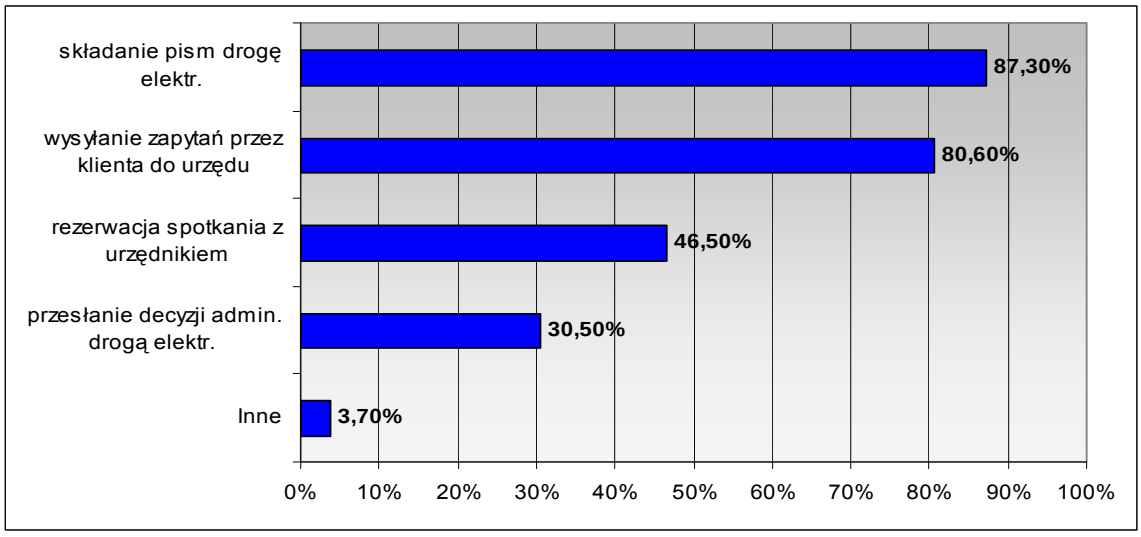
Wykres nr 13. Świadczenie zadań publicznych drogą elektroniczną według typu JST (w proc., 2010 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Respondenci, którzy wskazują, że w ich urzędzie świadczy się zadania publiczne drogą elektroniczną, zostają zapytani również, jakiego rodzaju usługi są realizowane w ten właśnie sposób. Mogą wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Najbardziej powszechną usługą, realizowaną przez omawiane podmioty i dostępną drogą elektroniczną, okazuje się składanie pism (podań, wniosków, skarg) przez klientów. Ponad 80 proc. respondentów (87,30 proc.) wskazuje tę kategorię. Równie powszechna w urzędach administracji samorządowej okazuje się możliwość wysłania przez klienta zapytań do pracowników (80,60 proc.). Badane placówki rzadziej natomiast umożliwiają elektroniczną rezerwację spotkania klienta z urzędnikiem (46,50 proc. urzędów realizujących usługi w ten sposób) czy przesyłają tą drogą decyzje administracyjne (30,50 proc. urzędów z tej grupy). Dane w tym obszarze zostają zaprezentowane na poniższym wykresie.

Wykres nr 14. Usługi publiczne realizowane przez JST drogą elektroniczną (N=361, w proc.)

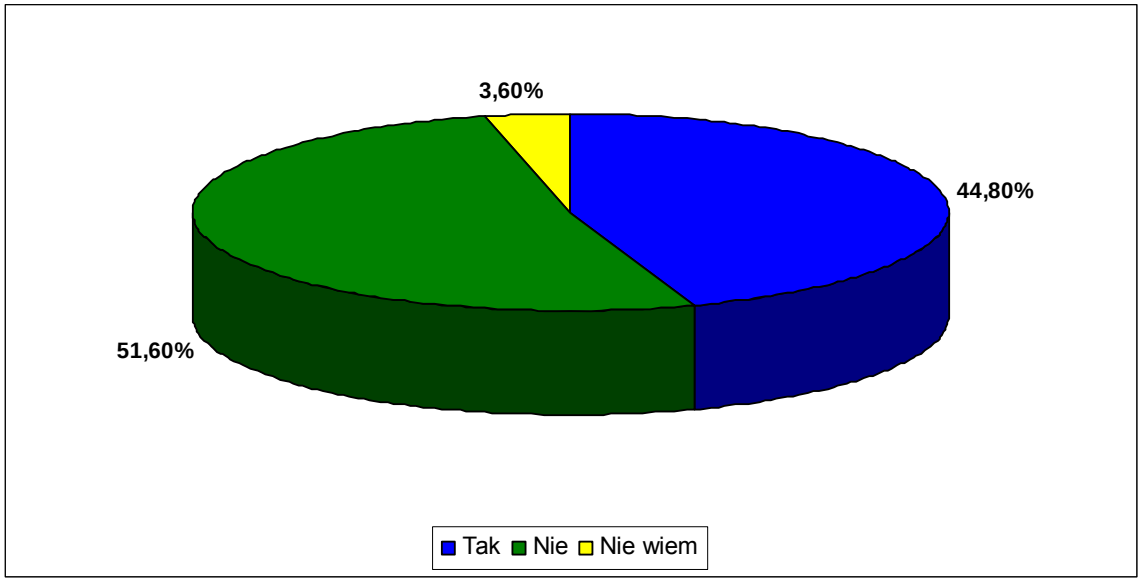


Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Wykonywanie usług publicznych drogą elektroniczną przez urzędy JST ma ułatwić ponadsektorowy projekt teleinformatyczny e-PUAP. Jego funkcjonowanie zostaje ugruntowane prawnie w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 roku w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010. Sama idea Planu pojawia się w Ustawie z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W dokumencie tym stwierdza się (art. 5 ust. 3 punkt 1), że Plan Informatyzacji Państwa powinien zawierać określenie priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych. W art. 5 ust. 3 punkt 2 wskazuje się natomiast, że Plan zawiera zestawienie i charakterystykę ponadsektorowych oraz sektorowych projektów informatycznych. Jak wynika z Rozporządzenia, jednym z zasadniczych celów Planu Informatyzacji Państwa jest zbudowanie sprzyjającego otoczenia legislacyjnego, instytucjonalnego i technologicznego dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz dla informatyzacji administracji publicznej w Polsce. Naprzeciw wskazanemu priorytetowi wychodzi e-PUAP. Zgodnie z Rozporządzeniem jest to projekt ponadsektorowy, a więc projekt o publicznym zastosowaniu, którego zakres przedmiotowy dotyczy spraw należących do właściwości więcej niż jednego działu administracji publicznej (zgodnie z art. 3 punkt 7 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne). W Planie Informatyzacji Państwa stwierdza się, że e-PUAP jest spójnym

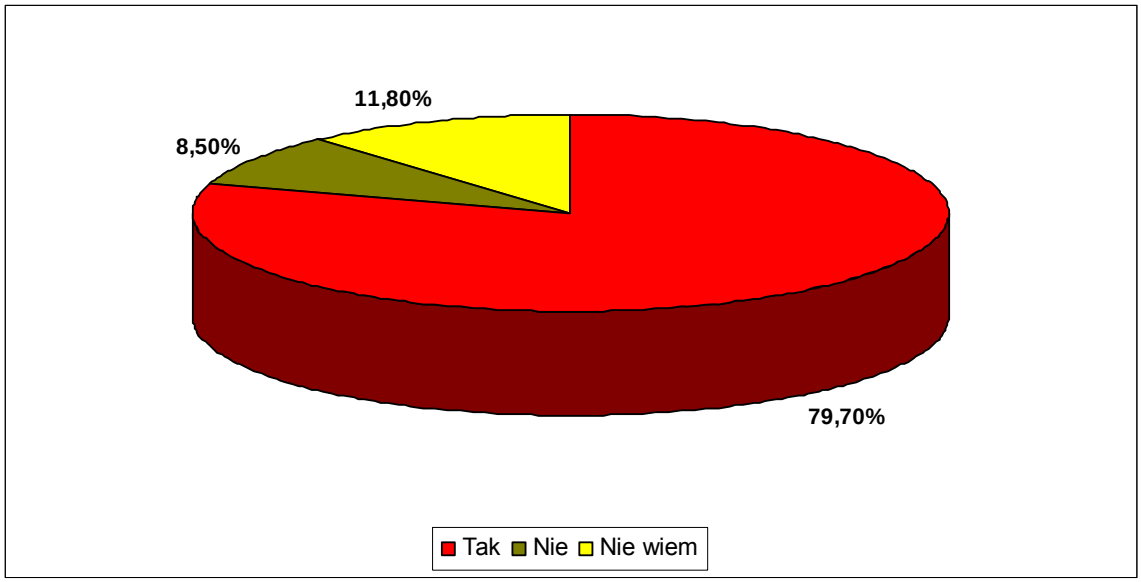
i systematycznym programem działań zmierzających do uzyskania pełnej funkcjonalności elektronicznej administracji w Polsce. Rezultatem projektu jest platforma e-PUAP, która w pierwszym etapie funkcjonowania powinna pozwolić na udostępnienie usług publicznych dla przedsiębiorstw i obywateli. W przeprowadzonym badaniu, respondenci, którzy wskazują, że ich urzędy realizują zadania drogą elektroniczną, zostają zapytani, czy korzystają z platformy e-PUAP. Mniej niż połowa (44,80 proc.) odpowiada twierdząco na to pytanie. Z platformy e-PUAP nie korzysta natomiast 51,60 proc. analizowanych instytucji. Dane w tym względzie zostają zaprezentowane na wykresie nr 15. Badani, którzy formułują odpowiedź przeczącą są ponadto pytani, czy reprezentowane przez nich urzędy planują w przyszłości świadczyć usługi publiczne z wykorzystaniem e-PUAP. Twierdząco na to pytanie odpowiada zdecydowana większość respondentów (79,70 proc.). Tylko 8,50 proc. wskazuje inaczej (ogółem 31 osób z 361, którym zostaje zadane to pytanie). Dane w tym względzie są przedstawione na wykresie nr 16. Badani, którzy przecząco odpowiadają na pytanie, stwierdzają ponadto, że: ich instytucja posiada własny system teleinformatyczny (N=15); nie znają e-PUAP (N=10), ich urząd nie dysponuje odpowiednim sprzętem (N=8); brakuje pracowników, którzy potrafiliby obsługiwać e-PUAP (N=5); nie ma potrzeby, aby w pracy ich urzędzie uwzględniać wskazany program (N=5). Tylko jedna osoba z tej zbiorowości uważa, że e-PUAP jest niefunkcjonalny i z tego powodu nie opłaca się z niego korzystać. Wyniki pokazują, że większa część analizowanych podmiotów nie stosuje omawianej platformy do realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną. Proces upowszechniania wśród instytucji samorządowych programu e-PUAP przebiega zatem zbyt wolno. Działania w tym względzie podejmowane są w ramach projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL. Od 2008 roku udaje się wdrożyć świadczenie usług publicznych za pomocą platformy e-PUAP w 45 jednostkach administracji samorządowej, głównie w województwie lubelskim oraz śląskim.

Wykres nr 15. Świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną z wykorzystaniem platformy e-PUAP (N=364, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

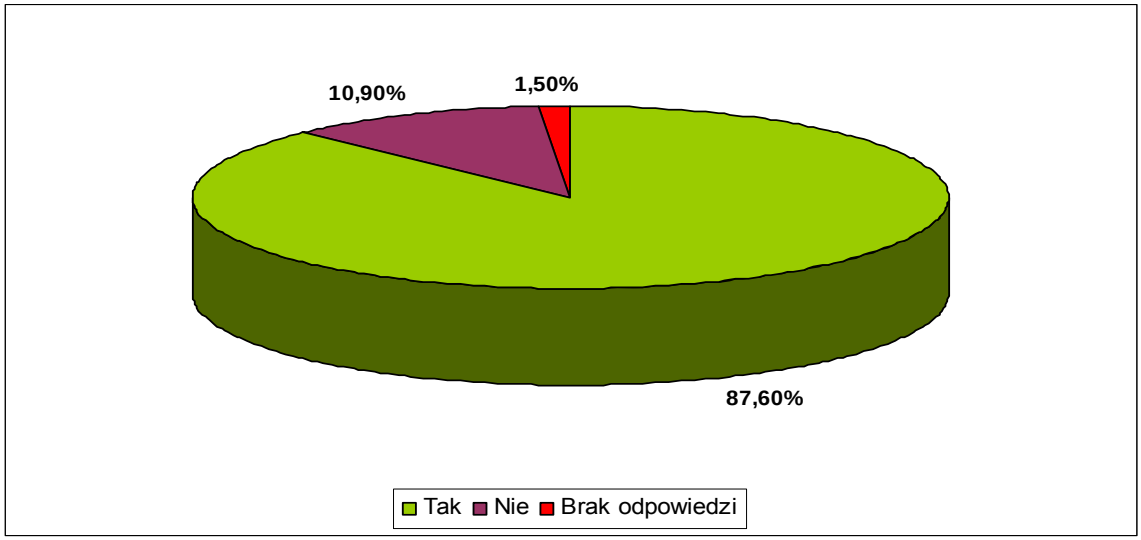
Wykres nr 16. Deklaracje odnośnie świadczenia w przyszłości usług publicznych z wykorzystaniem platformy e-PUAP (N=188, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Przedmiotem analizy stają się również te JST, w których nie realizuje się zadań publicznych drogą elektroniczną. Reprezentujący te urzędy respondenci zostają zapytani, czy ich instytucja planuje świadczyć usługi w ten sposób. Zdecydowana większość (87,60 proc.) odpowiada twierdząco. Tylko co 10 badany z tej zbiorowości (10,90 proc.) stwierdza, że jego urząd nie ma takich planów. Respondenci ci wskazują, że: a) ich instytucja nie dysponuje odpowiednim sprzętem (N=11); b) nie obserwują zainteresowania świadczeniem usług w ten sposób (N=10); c) ich urząd nie dysponuje pracownikami wykwalifikowani w tym względzie (N=2). Pojedynczy badani stwierdzają, że nie wiedzą, jak realizować zadania publiczne drogą elektroniczną oraz że brakuje im środków finansowych na działania w tym obszarze. Dane dotyczące planów uwzględnienia w funkcjonowaniu JST omawianego modelu komunikacji zostają zaprezentowane na wykresie nr 17.

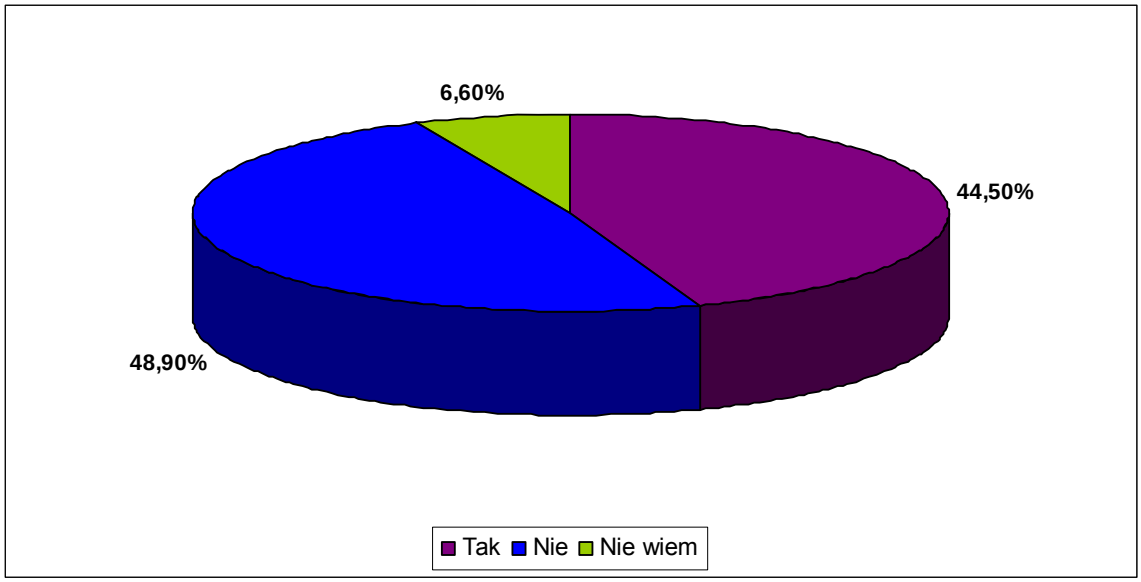
Wykres nr 17. Deklaracje odnośnie uwzględnienia komunikacji elektronicznej przez JST, które nie realizują dotąd usług w ten sposób (N=201, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

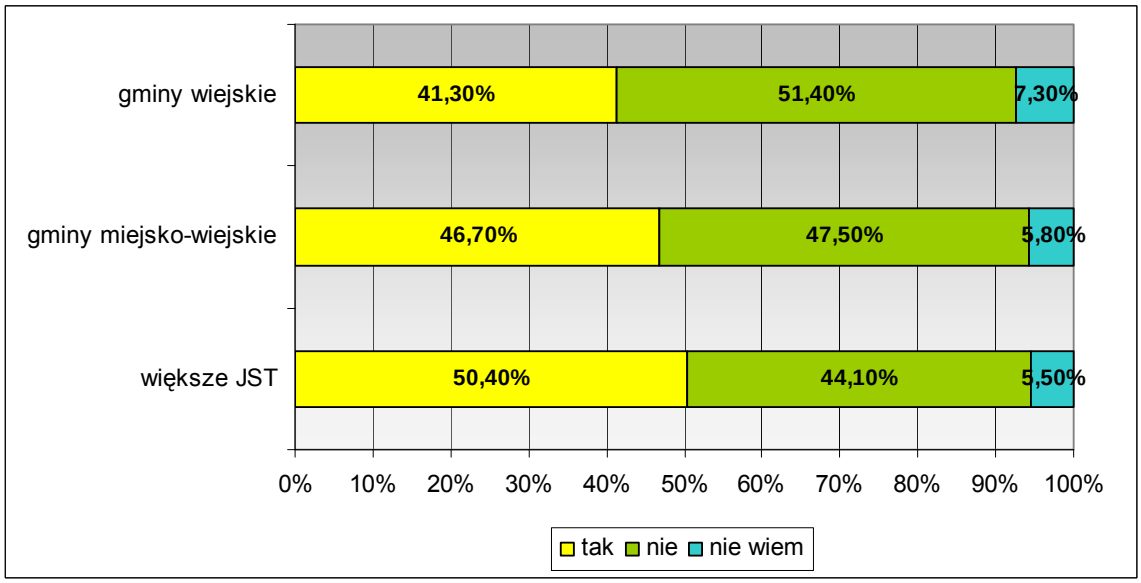
Respondenci zostają zapytani także o stosowanie budżetu w ujęciu zadaniowym. Możliwość zarządzania środkami pieniężnymi przez JST w ten sposób umożliwia Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (art. 40, ustawa 3, punkt 2). Obecnie, stosowanie budżetu zadaniowego nie ma charakteru obligatoryjnego, niemniej jednak Minister Finansów bazując na art. 40 ustawa 4 punkt 1 lit. a może w przyszłości na drodze rozporządzenia nałożyć na JST obowiązek prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w ujęciu zadaniowym. Wskazany sposób zarządzania środkami pieniężnymi powinien być zatem w coraz większym stopniu uwzględniany przez poszczególne instytucje samorządowe nie tylko ze względu na jego efektywność, ale także w kontekście zmian zachodzących w organizacji finansów publicznych. Pewnych danych w tym zakresie dostarcza przeprowadzone badanie ewaluacyjne. Prawie połowa respondentów (44,50 proc.) stwierdza, że w ich JST stosuje się budżet w ujęciu zadaniowym. Niewiele większy odsetek badanych (48,90 proc.) wskazuje, że ten model planowania i ewidencjonowania finansów publicznych nie znajduje, jak dotąd, zastosowania w ich urzędzie. Pewne różnice daje się zaobserwować, gdy uwzględni się w analizie typ jednostki. Okazuje się, że budżet zadaniowy najczęściej jest stosowany przez większe podmioty administracji samorządowej. W tym przypadku, w taki sposób planuje oraz ewidencjuje przychody i wydatki nieco ponad połowa urzędów (50,40 proc.). Nieco gorzej sytuacja wygląda w przypadku gmin miejsko-wiejskich (46,70 proc.) oraz gmin wiejskich (41,30 proc.). **Dane dotyczące stosowania przez JST budżetu zadaniowego budzą jednak pewne wątpliwości. Biorąc pod uwagę wyniki diagnozy samorządowej, zrealizowanej w 2009 roku, odsetek JST uwzględniających ten model planowania i ewidencjonowania wydatków wzrasta w 2010 roku o 23,50 punktów procentowych. Tak duży wzrost wydaje się niewiarygodny, nawet przy założeniu, że jednostki uzyskują wsparcie w tym względzie ze środków strukturalnych. Istnieje prawdopodobieństwo, że badani – reprezentujący poszczególne JST – nie rozróżniają budżetu zadaniowego od obligatoryjnego rocznego budżetu, przygotowywanego w sposób tradycyjny.** Konieczne stają się zatem dodatkowe analizy w tym obszarze, identyfikujące źródło rozbieżności pomiędzy diagnozami z 2009 i 2010 roku. Dane uzyskane w omawianym badaniu zostają przedstawione na wykresach nr 18 i 19.

Wykres nr 18. Stosowanie budżetu zadaniowego przez JST (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

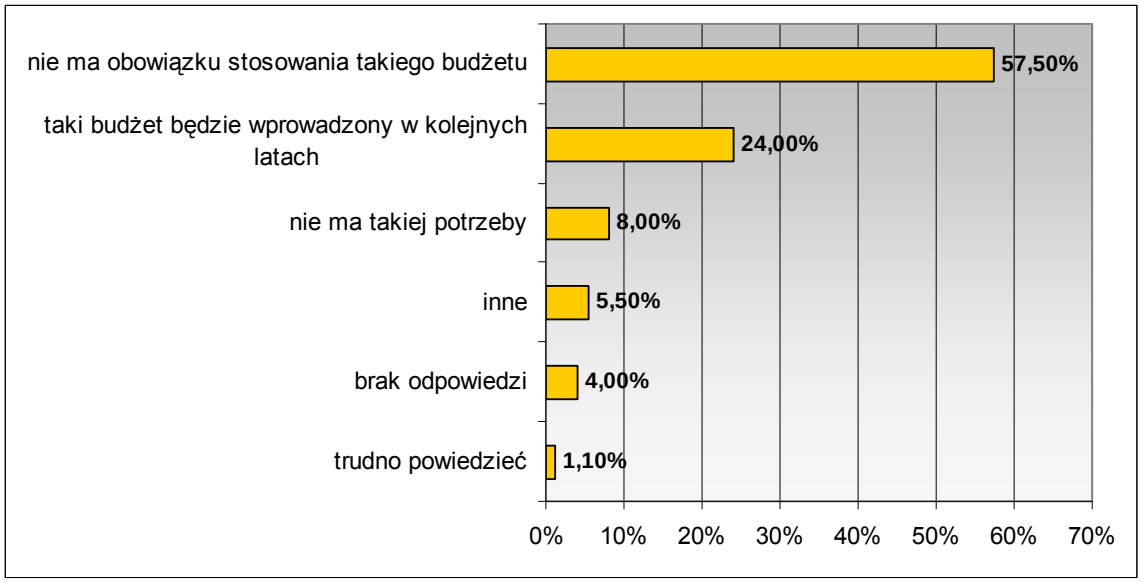
Wykres nr 19. Stosowanie budżetu zadaniowego według typu JST (w proc., 2010 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Ci respondenci, którzy wskazują, że w ich JST nie stosuje się obecnie budżetu w ujęciu zadaniowym zostają zapytani, z czego to wynika. Ponad połowa z nich (57,50 proc.) stwierdza, że samorządy nie mają obowiązku organizować i ewidencjować finansów publicznych w ten właśnie sposób. Co czwarty badany (24,00 proc.) wskazuje, że budżet w ujęciu zadaniowym zostanie wprowadzony w ich jednostce w najbliższych latach. Prawie co dziesiąty (8,00 proc.) stwierdza natomiast, że nie ma potrzeby, aby reprezentowany przez niego urząd uwzględniał taki sposób zarządzania finansami. Dane w tym względzie zostają zaprezentowane na wykresie nr 20.

Wykres nr 20. Powody, dla których poszczególne JST nie stosują budżetu w ujęciu zadaniowym (N=275, w proc.)



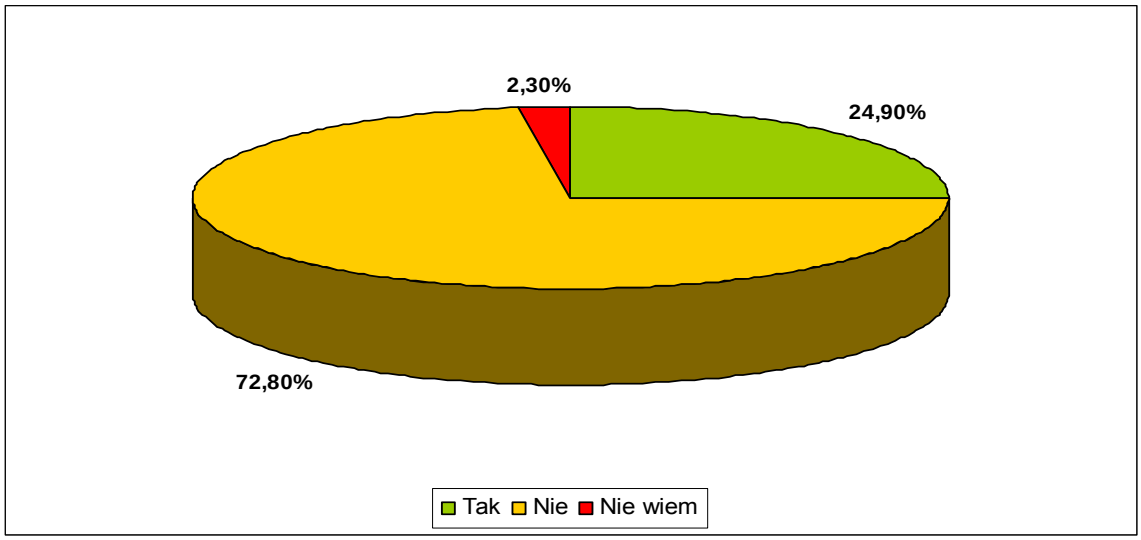
Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Upowszechnianie budżetu zadaniowego następuje również dzięki środkom strukturalnym. **Co czwarty respondent (24,40 proc.) deklarujący funkcjonowanie w jego urzędzie takiego sposobu ewidencjonowania finansów, stwierdza, że następuje to w wyniku projektu realizowanego w ramach Działania 5.2. PO KL**. Z zestawień IP2 wynika, że od 2008 roku budżet zadaniowy udaje się wdrożyć w taki sposób w 73 jednostkach administracji samorządowych, zlokalizowanych w następujących województwach: kujawsko-pomorskim (N=1), lubelskim (N=10), małopolskim (N=20), podkarpackim (N=13), śląskim (N=8), warmińsko-mazurskim (N=5) oraz zachodniopomorskim (N=16).

Na wzrost skuteczności funkcjonowania instytucji samorządowych ma również wpływ zarządzanie jakością w tych podmiotach. Zdecydowana większość badanych przedstawicieli JST (72,80 proc.) stwierdza w trakcie wywiadu telefonicznego, że w ich urzędzie nie stosuje się żadnego systemu zarządzania jakością. Tylko co czwarty respondent (24,90 proc.) wskazuje na odmienną sytuację w swojej placówce. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają zaprezentowane na wykresie nr 21. Uwzględnianie systemów zarządzania jakością pozostaje charakterystyczne przede wszystkim dla większych podmiotów. Wykorzystuje je prawie połowa (46,50 proc.) jednostek z tej grupy. W najmniejszym stopniu stosowanie systemów zarządzania jakością pozostaje właściwe dla gmin wiejskich. Wykorzystuje je tylko 14,00 proc. badanych urzędów z tej grupy. Jak widać, różnica pomiędzy większymi podmiotami (urzędami miejskimi i marszałkowski, starostwami powiatowymi) a urzędami gminnymi jest znaczna i wynosi aż 32,50 punktów procentowych. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają zaprezentowane na wykresie nr 22. Przeprowadzone badanie ewaluacyjne w sposób jednoznaczny pokazuje, że jednostki administracji samorządowej w sposób niewystarczający wykorzystują dostępne systemy zarządzania jakością. Prawdopodobnie wynika to ze specyfiki tych systemów, przyczyniających się do redefinicji dotychczasowych, tradycyjnych modeli działania. Zerwanie z rutynowymi schematami, ukierunkowanie instytucji w większym stopniu na potrzeby społeczności lokalnej może budzić niepokój wśród niektórych urzędników. Powyższe dane wskazują zwłaszcza na niską partycypację w tym obszarze gmin wiejskich. Niski odsetek stosowania w nich

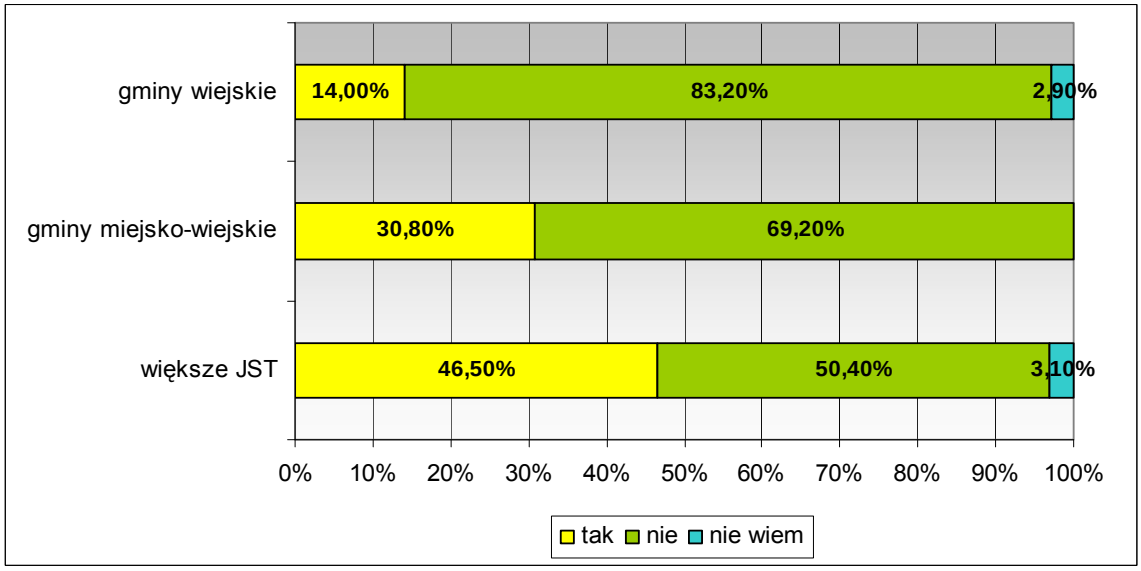
systemów zarządzania jakością może wynikać z dystansu lokalnych liderów do modeli reorganizujących funkcjonowanie podległych im urzędów. Dominuje tu podejście, które należy określić konserwatyzmem instytucjonalnym, przejawiające się w tym, że funkcjonowanie danej instytucji administracji samorządowej opiera się w znacznej mierze na sztywnych (aczkolwiek znanych) schematach działania, w małym stopniu uwzględniających potrzeby i wyzwania stojące przed lokalnymi społecznościami. W tym sensie urzędy te przypominają weberowski model biurokracji, charakteryzujący się nadmierną hierarchicznością, dominacją procedur nad działaniem oraz istnieniem rutynowych, statycznych schematów do rozwiązywania problemów.

Wykres nr 21. Stosowanie systemów zarządzania jakością w badanych JST (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

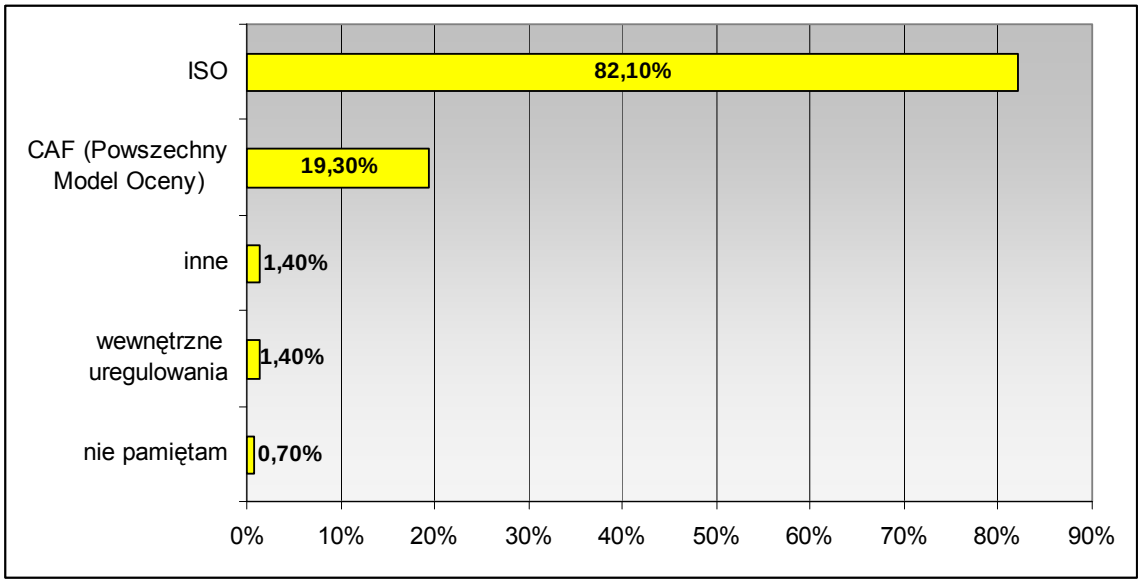
Wykres nr 22. Stosowanie systemów zarządzania jakością według typu JST (w proc., 2010 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Badani, którzy deklarują, że w ich urzędzie znajduje zastosowanie system zarządzania jakością, są pytani o nazwę tego systemu. W zdecydowanej większości (82,10 proc.) wskazują na ISO. W co piątym podmiocie (19,30 proc.) używa się także systemu CAF (Powszechny Model Oceny). Dane w tym względzie zostają zaprezentowane na wykresie nr 23.

Wykres nr 23. Systemy zarządzania jakością wdrażane w JST (N=140, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Wyniki badania pozostają zatem komplementarne do diagnozy sytuacji w jednostkach administracji samorządowej z 2009 roku. Wówczas systemy zarządzania jakością wykorzystywane są w 20 proc. omawianych urzędów. W stosunku do 2009 roku można zatem zauważyć wzrost o 4 punkty procentowe. Daje się również zaobserwować tendencję, zgodnie z którą implementacja tego rodzaju rozwiązań pozostaje charakterystyczna przede wszystkim dla większych jednostek administracji samorządowej. Najbardziej popularnym systemem wdrażanym w omawianych instytucjach jest wówczas system ISO (eksploatuje go prawie 80 proc. urzędów), nieco mniej powszechny okazuje się wówczas CAF (niecałe 10 proc.).

Podnoszenie jakości zarządzania następuje dzięki środkom strukturalnym. Takie wnioski można wyciągnąć na podstawie wyników badania ewaluacyjnego oraz analizy danych zastanych. **Prawie połowa respondentów (42,90 proc.) deklarujących funkcjonowanie w ich urzędzie systemu zarządzania jakością, stwierdza zarazem, że system zostaje wdrożony jako rezultat projektu realizowanego w ramach Działania 5.2. PO KL.** Dane pochodzące z zestawień IP2 wskazują ponadto, że dzięki wymienionym środkom strukturalnym udaje się wdrożyć system ISO 273 jednostkach administracji samorządowej, a CAF w 202. Informacje w tym względzie, uwzględniające podział na województwa i typ JST, zostają przedstawione w tabelach nr 3 i 4.

Tabela nr 3. Wdrożenie systemu ISO jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL

Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie		1	2	5	10	**18**
Kujawsko-Pomorskie	1	13	2	7	5	**28**
Lubelskie		7	5	5	13	**30**
Lubuskie		1		1	1	**3**
Łódzkie		2	2		2	**6**
Małopolskie		9		6	7	**22**
Mazowieckie		4	3	1	5	**13**
Opolskie		1	1			**2**
Podkarpackie		5	6	11	13	**35**
Podlaskie	1	4	3	8	20	**36**
Pomorskie			1		2	**3**
Śląskie			6		5	**11**
Świętokrzyskie		4		1		**5**
Warmińsko-Mazurskie		4	1	5	4	**14**
Wielkopolskie		2	1	4	5	**12**
Zachodniopomorskie		11		11	13	**35**
Ogółem	**2**	**68**	**33**	**65**	**105**	**273**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Tabela nr 4. Wdrożenie systemu CAF jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL

Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie	1	6	7	6	8	**28**
Kujawsko-Pomorskie		1	4	4	11	**20**
Lubelskie	1		4	1	2	**8**
Lubuskie		1	2	3	1	**7**
Łódzkie		1	3	1	9	**14**
Małopolskie	1	1	3	6	7	**18**
Mazowieckie		3	2	7	4	**16**
Opolskie	1	1		6	2	**10**
Podkarpackie			1		7	**8**
Podlaskie					6	**6**
Pomorskie		1	5	4	5	**15**
Śląskie		2	1	2	3	**8**
Świętokrzyskie	1	1	1	1	2	**6**
Warmińsko-Mazurskie		1				**1**
Wielkopolskie	1	4	6	8	6	**25**
Zachodniopomorskie		1		5	6	**12**
Ogółem	**6**	**24**	**39**	**54**	**79**	**202**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Dane zaprezentowane w powyższych tabelach nie odzwierciedlają do końca efektywności projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL w tym względzie. Należy wskazać, że na gruncie przedsięwzięć podejmowanych ze wskazanych środków strukturalnych jest dokonywana także modernizacja systemów ISO funkcjonujących dotychczas w urzędach. Od 2008 roku działaniem tym objętych zostaje 120 jednostek administracji samorządowej, w tym: 11 z dolnośląskiego, 7 z kujawsko-pomorskiego,

5 z lubelskiego, 1 z lubuskiego, 9 z łódzkiego, 11 z małopolskiego, 30 z mazowieckiego, 6 z opolskiego, 6 z podkarpackiego, 2 z podlaskiego, 11 ze śląskiego, 3 ze świętokrzyskiego, 7 z warmińsko-mazurskiego, 9 z wielkopolskiego oraz 2 z zachodniopomorskiego. Oprócz tego, w ramach projektów realizowanych ze środków Działania 5.2. PO KL, w 19 JST zostają wdrożone inne systemy zarządzania jakością.

1.3. Analiza przejrzystości i otwartości JST

Przejrzystość struktur i procesów dokonywania decyzji pozostaje ważnym elementem składającym się na dobre rządzenie. W literaturze przedmiotu, dokumentach strategicznych wskazuje się, że polska administracja samorządowa napotyka na problemy w tym względzie. Niektóre z nich stanowią spuściznę po systemie komunistycznym, gdzie centralną pozycję odgrywały instytucje biurokratyczne, pozbawione kontroli ze strony społeczeństwa. Obecnie daje się zatem zaobserwować występowanie pewnych zapóźnień w omawianym obszarze, których nie udaje się dotąd zlikwidować za pomocą reform systemowych. W dokumencie zatytułowanym *Koncepcja good governence – Refleksja do dyskusji* (2008) stwierdza się, że do najważniejszych słabości polskiej administracji należą m.in. korupcja i brak jasnych zasad odpowiedzialności, upolitycznienie, wysoka rotacja kadr oraz częste zmiany instytucjonalne. Istotnym elementem funkcjonowania współczesnych instytucji publicznych pozostaje ponadto ich otwartość na problemy społeczeństwa. Zakłada się, że władze, przede wszystkim te mające lokalny charakter, powinny uwzględniać większy poziom partycypacji obywateli w procesach rządzenia. Zjawisko to można określić mianem demokratyzacji struktur samorządowych. W Polsce proces ten natrafia na bariery strukturalne, przy czym dwie wydają się w tym przypadku szczególnie ważne. Z jednej strony, rozwojowi gospodarczemu nie towarzyszy aktywność obywatelska. Odsetek Polaków dobrowolnie angażujących się w działania podmiotów trzeciego sektora nadal należy do najniższych w Unii Europejskiej. Daje się nawet zaobserwować negatywną tendencję w tym względzie. Z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika bowiem, że w latach 2005-2007 następuje spadek zaangażowania obywateli w działalność organizacji pozarządowych. Z drugiej strony, barierą dla większej partycypacji społeczności w procesach rządzenia pozostają wady systemowe samej administracji. W tym przypadku, niekorzystne okazują się takie czynniki, jak: nadmiernie rozbudowana biurokracja, niejasne reguły współpracy czy nadmierna kontrola ze strony administracji publicznej. Niska partycypacja społeczna, będąca konsekwencją niskiego poziomu aktywności obywatelskiej Polaków oraz wskazanych wad systemowych, potęguje brak przejrzystości życia publicznego oraz ułatwia zachowania korupcyjne. Jak widać zatem, pomiędzy kwestią transparentności oraz ideą otwartości istnieją silnie relacje przyczynowo-skutkowe. Dające się zaobserwować negatywne tendencje w tym obszarach powodują spadek zaufania obywateli do władz, a także utwierdzają ich w przekonaniu, że rządzący realizują przede wszystkim interesy własne i partii, do której przynależą.

Należy jednak pamiętać, że otwartość jednostek administracji samorządowej nie zawsze musi iść w parze z ich efektywnością i skutecznością. Na dylemat ten zwraca się uwagę w opracowaniu przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Koncepcja good governance – Refleksja do dyskusji*). Partycypacja obywateli w procesie dokonywania decyzji jest zjawiskiem pomocnym, istotnym przede wszystkim w kontekście długookresowym. Niejednokrotnie jednak działania zwiększające otwartość JST inicjują zarazem proces czasochłonny, obniżający efektywność administracji publicznej. Taka sytuacja ma miejsce zwłaszcza w środowisku instytucjonalnie słabym, gdzie nie ma wypracowanych mechanizmów współpracy, a zaangażowanie obywateli

w działania organizacji pozarządowych ma incydentalny charakter (bądź w ogóle go nie ma).

Naprzeciw wadom systemowym charakterystycznym dla polskiej administracji samorządowej wychodzą cele i działania uwzględnione w Priorytecie V PO KL. Ich realizacja wzmacnia transparentność i otwartość JST.

1.3.1. Problematyka przejrzystości i otwartości administracji samorządowej w świetle dotychczasowych badań i sondaży

Problematyka przejrzystości administracji samorządowej nieodłącznie wiąże się z kwestią korupcji[10]. Wdrażanie w życie idei transparentności ma stanowić skuteczną barierę dla tego zjawiska. Informacji na temat korupcji dostarczają badania realizowane przez CBOS w ramach Programu Przeciwdziałania Korupcji (Fundacja im. Stefana Batorego). W 2007 roku Polacy wskazują, że omawiane zjawisko pozostaje większym problemem społecznym aniżeli przestępczość, mniejszym jednak niż bezrobocie, bieda, ochrona zdrowia czy niskie renty i emerytury. W ciągu ostatnich lat daje się zaobserwować pewne fluktuacje w tym względzie. Zjawisko korupcji w największym stopniu dostrzegane jest przez Polaków w latach 2003-2004, wówczas dwie trzecie respondentów (61 proc. w 2003 roku oraz 69 proc. w 2004) uważa je za ważny problem społeczny. W 2007 roku taką opinię formułuje 44 proc. badanych. Daje się również zaobserwować spadek respondentów, którzy przyznają się do znajomości osób biorących łapówki (30 proc. w 2000 roku, 23 proc. w 2004 roku, 15 proc. w 2007 roku oraz 15 proc. w 2009 roku). Badani coraz rzadziej przyznają się także do tego, że ktoś próbował im wręczyć łapówkę. W 2000 roku taką deklarację formułuje 13 proc. respondentów, w 2007 roku już tylko 5 proc. a w 2009 – 7 proc. Zdaniem A. Kubiak, te pozytywne tendencje można interpretować w dwojaki sposób. Z jednej strony, wskazane wyniki świadczą o postępującym spadku korupcji, przynajmniej w odniesieniu do zwykłych Polaków. Z drugiej jednak, rezultaty badań mogą sugerować o koncentracji omawianego zjawiska. Korupcja jest w tym przypadku mniej rozległa i rozlana, pozostaje skupiona w tych miejscach i instytucjach, gdzie istnieją sprzyjające dla niej warunki, w tym deficyt dóbr i usług, uznaniowość, brak przejrzystych procedur, itd. W opinii A. Kubiak, ta druga interpretacja wydaje się znacznie bardziej prawdopodobna. Badania realizowane w ramach Programu wskazują również na dziedziny życia społecznego, w których – zdaniem respondentów – zachowania korupcyjne są powszechne. Zdaniem Polaków, zjawisko to pozostaje charakterystyczne przede wszystkim dla służby zdrowia (58 proc.). Urzędy administracji samorządowej i rządowej (urzędy wojewódzkie) wymieniane są rzadziej. Wskazuje na nie co czwarty respondent (25 proc.). Zdaniem badanych, gorsza sytuacja niż w omawianych urzędach ma miejsce w: policji (28 proc.), sądach i prokuraturze (30 proc.), urzędach centralnych (31 proc.), wśród polityków, działaczy

[10] Jak stwierdza się w raporcie autorstwa B. Imiołczyk oraz J. Regulskiego, zatytułowanym *Samorządność i demokracja lokalna*: *Dostrzeganie zjawiska korupcji jest bardzo ważne. Konieczna jest również publiczna debata nad jej przyczynami, rozmiarem i metodami zwalczania. Występujące zjawiska korupcji są jednym z poważnych czynników osłabiających zaufanie społeczne do władz samorządowych. Nawet, kiedy skala korupcji jest niewielka, to samo jej występowanie zawsze jest szkodliwe i wymaga przeciwdziałania. Korupcja przyjmuje wiele form, począwszy od zwykłych łapówek aż po obdarzanie przywilejami czy wyświadczenia usług np. poprzez zatrudnienie krewnych lub przyjaciół. Poważne rozmiary majątku w rękach samorządowców stwarzają wiele pokus i okazji korupcyjnych, szczególnie w dziedzinie gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego, inwestycji, świadczenia usług publicznych itp.* Zob. B. Imiołczyk, J. Regulski (2007), Samorządność i demokracja lokalna, Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość", Collegium Civitas, Warszawa, s. 14.

partyjnych, radnych oraz senatorów (58 proc.). Za mniej skorumpowane dziedziny życia społecznego Polacy postrzegają natomiast w 2007 roku: przedsiębiorstwa państwowe (15 proc.) oraz prywatne (9 proc.), szkolnictwo i naukę (3 proc.) oraz banki (2 proc.)[11].

Realizacja idei przejrzystości wiąże się także z upowszechnianiem przez urzędy JST informacji publicznych. Sytuację w tym względzie regulują określone przepisy. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zagadnienia w tej kwestii zostają rozwinięte w Ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Według Art. 7 ust. 1 wskazanego aktu prawnego udostępnianie omawianych danych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym również dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Z raportu MSWiA zatytułowanego *Wywiązywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązku prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej* (2007), wynika, że poszczególne podmioty publicznie różnie radzą sobie z tym obowiązkiem. Zdaniem autorów opracowania, brakuje instytucji monitorującej i nadzorującej wypełnianie zadań zdefiniowanych we wskazanej ustawie. Interesujących danych empirycznych, dotyczących omawianej problematyki, dostarczają badania realizowane w 2008 oraz 2010 przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES wśród urzędów miast i gmin województwa śląskiego[12]. Ich rezultaty pozwalają wskazać, czy daje się zaobserwować jakieś pozytywne bądź negatywne tendencje w zakresie upowszechniania informacji publicznej. Zdaniem autorów opracowania, pewne zmiany na lepsze są widoczne, jeżeli chodzi o umieszczanie danych dotyczących funkcjonowania rad (gminnych, miejskich). Jak wynika z badań, protokoły posiedzeń rady umieszcza w 2010 roku w biuletynach 77 proc. urzędów (w 2008 – 47 proc.), protokoły posiedzeń komisji – 35 proc. (w 2008 roku – 16 proc.), 75 proc. telefony radnych (w 2008 roku – 43 proc.), adresy poczty elektronicznej radnych zaś 49 proc. urzędów z województwa śląskiego (w 2008 roku – 22 proc.). Pozytywne tendencje daje się również zaobserwować w zakresie upowszechniania uchwał (w 2008 roku – 82 proc. urzędów JST, w 2010 roku – 96 proc.), zarządzeń (w 2008 roku – 46 proc., w 2010 roku – 74 proc.), rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (w 2008 roku – 22 proc., w 2010 roku – 68 proc.), itd. Nadal jednak funkcjonują obszary, w których ustawowy obowiązek nie jest w pełni realizowany. Jak wynika z badania, na stronach Biuletynów brakuje informacji osoby (z imienia i nazwiska) odpowiedzialnej za umieszczanie na nich treści. Problemy pojawiają się także w przypadku zamieszczania oświadczeń majątkowych przedstawicieli władz samorządowych, uchwał oraz zarządzeń. Tylko 16 proc. urzędów JST z województwa śląskiego czyni to w sposób całkowicie prawidłowy. Źle wygląda także sytuacja z właściwym oznaczaniem czasu wytworzonej informacji. Zazwyczaj można znaleźć jedynie dzień umieszczenia publikacji na stronie (bez podania daty przyjęcia danej uchwały czy zarządzenia). Badania w omawianym temacie realizowane są również przez Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej. Jedno z takich przedsięwzięć, wykonane w 2010 roku, ma charakter działania prowokacyjnego, w sensie metodologicznym przypomina technikę *mystery shopping*. Do poszczególnych instytucji publicznych (ogółem badaniem objęto ich 400) zostają przesłanie drogą elektroniczną prośby o udostępnienie informacji publicznej. Z punktu widzenia niniejszego opracowania ważne wydają się przede wszystkim trzy działania (spośród sześciu). W pierwszym przypadku, przedmiotem zainteresowania badaczy stają się zagraniczne podróże służbowe urzędników zatrudnionych w starostwach powiatowych.

[11] Por. A. Kubiak (2007), *Barometr korupcji 2007. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa oraz R. Boguszewski (2009), *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*, Raport CBOS, komunikat nr BS/69/2009, Warszawa.

[12] Zob. K. Cichos, G. Wójkowski (2010), *Biuletyny Informacji Publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego*, Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES, Katowice.

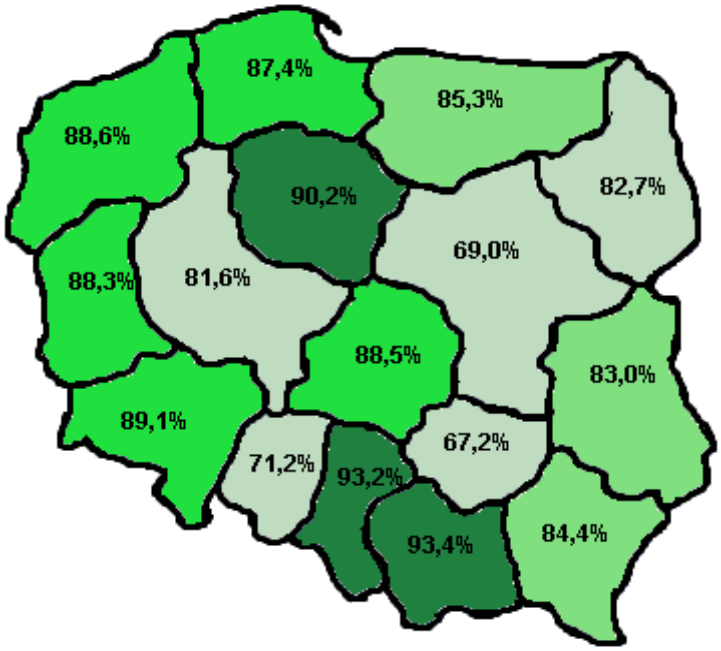
W uzasadnianiu do wyboru tematu wskazuje się, że działania w tym zakresie zbyt często sprzyjają swobodnemu, rozrzutnemu gospodarowaniu dysponowanymi pieniędzmi. Do 49 starostw powiatowych zostaje wysłana drogą elektroniczną prośba o udzielenie informacji na temat zagranicznych podróży służbowych pracowników sołectwa oraz o przedstawienie rozliczenia ich kosztów. Badacze otrzymują odpowiedź jedynie od 16 placówek. W drugim przypadku, przedmiotem zainteresowania staje się współpraca organizacji pozarządowych z władzami powiatowymi. Zgodnie z Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 roku samorządy terytorialne mają obowiązek współpracować ze wskazanymi podmiotami, konieczne staje się przy tym uchwalanie rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ramach badania zostaje wysłanych drogą elektroniczną (z maila utworzonego na fikcyjną osobę) do 49 losowo wybranych starostw powiatowych wniosek o udostępnienie danych w tym względzie. Przedmiotem zainteresowania stają się informacje dotyczące rocznych powiatowych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz dotacje dla wskazanych podmiotów trzeciego sektora, w tym także dla tych o charakterze religijnym. Okazuje się, że tylko 23 placówki (na 49) udostępniają swoje dane. W trzecim przypadku badaczy interesuje wykorzystanie samochodów służbowych. Wskazują, że ich stosowanie jest kosztowne, stąd konieczny staje się monitoring w tym względzie. Do 109 losowo wybranych urzędów miejskich zostaje wysłany mail z prośbą o udzielenie informacji na temat zasad wykorzystania samochodów służbowych przez przedstawicieli najwyższych władz miasta bądź gminy. Na prośbę odpowiada jedynie 48 placówek (44 proc. wszystkich, do których wysłana jest wiadomość). Pozostałe trzy działania zostają przeprowadzone w stosunku do szpitali i szkół, instytucje te w jeszcze mniejszym stopniu aniżeli urzędy JST decydują się na udzielenie informacji publicznych.

Pewnym wskaźnikiem przejrzystości pozostaje poziom zaufania obywateli do władz lokalnych. Dotychczasowe badania sondażowe dostarczają danych w tym względzie. Ich rezultaty pokazują, że mieszkańcy wsi i mniejszych miejscowości wykazują większy poziom zaufania do własnych władz samorządowych. Z badania CBOS (*Ocena sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, komunikat z badania BS/18/2008), zrealizowanego w 2008 roku, wynika, że zaufanie do władz lokalnych deklaruje: 30,8 proc. mieszkańców wsi, 24,5 proc. obywateli z miejscowości do 20 tys. mieszkańców, 26 proc. obywateli z średnich miast (od 50 do 99 tys. mieszkańców) oraz 17 proc. mieszkańców aglomeracji. Jak widać, różnica w poziomie zaufania do władz samorządowych między mieszkańcami wsi a mieszkańcami największych miast w Polsce wynosi ponad 13 punktów procentowych. Dystans daje się zaobserwować także wówczas, gdy przedmiotem analizy uczyni się brak zaufania. W tym przypadku, władzom samorządowym nie ufa 14,2 proc. obywateli z terenów wiejskich oraz 26,0 proc. Polaków zamieszkujących aglomeracje. Dystans wynosi zatem prawie 12 punktów procentowych. Interesującą tendencję obserwuje się, gdy badacze pytają respondentów o to, czyje interesy reprezentują władze samorządowe. Im mniejsza miejscowość (wieś), tym badani są bardziej przekonani, że władze realizują potrzeby samych obywateli. Dla przykładu, taką opinię podziela: 32,1 proc. mieszkańców z terenów wiejskich, 26,3 proc. badanych z małych miejscowości (do 20 tys. mieszkańców), 24,8 proc. respondentów z małych miast (od 20 do 49 tys. mieszkańców), 19,4 proc. badanych z średnich miast (od 50 do 99 tys. mieszkańców), 18,5 proc. respondentów z dużych miast (od 100 do 499 tys. mieszkańców) oraz 15,6 proc. badanych z aglomeracji (powyżej 500 tys. mieszkańców). Różnica pomiędzy wsiami a aglomeracjami w tym względzie jest istotna (wynosi 15 punktów procentowych). Odpowiedź sugerującą, że władze samorządowe realizują przede wszystkim własne interesy udzielana jest niemal równie często przez wszystkich respondentów, bez względu na miejsce zamieszkania. Opinię taką formułuje od 45 do 51 proc. badanych. Znaczna część badanych wskazuje również, że władza samorządowa realizuje interesy partyjne. Stanowisko to jest w najmniejszym stopniu charakterystyczne

dla respondentów z terenów wiejskich (14,8 proc.), w największym zaś dla badanych z aglomeracji (30,1 proc.). Na podstawie wyników dotychczasowych badań można zatem stwierdzić, że władze samorządowe cieszą się największym zaufaniem wśród mieszkańców wsi. Wynika to prawdopodobnie z mniejszego upartyjnienia polityki na tym poziomie oraz z większego rozeznania liderów w lokalnych problemach.

Istotnym elementem składających się na dobre rządzenie pozostaje także kwestia otwartości urzędów administracji samorządowej. Przez otwartość należy rozumieć gotowość wskazanych instytucji do współpracy w realizacji zadań publicznych z innymi podmiotami, zwłaszcza organizacjami pozarządowymi. Należy przy tym założyć, że gotowość ta nie przyjmuje jedynie charakteru deklaratywnego, pasywnego, lecz przejawia się w poszukiwaniu przez instytucje administracji samorządowej partnerów do wykonywania zadań na rzecz społeczności lokalnej. Interesujących danych w tym względzie dostarcza publikacja autorstwa J. Herbsta zatytułowana *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce – bilans czterech lat* (2008). Znajdują się w niej wyniki badań realizowanych od 2002 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor (tzw. barometr współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją). W sensie metodologicznym opierają się one na ankietach rozsyłanych gminom drogą pocztową oraz elektroniczną, a także na uzyskiwanych od samorządów lokalnych materiałach zastanych (danych statystycznych, dotyczących przede wszystkim finansowej oraz pozafinansowej współpracy jednostek administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi). Informacje zawarte w publikacji dostarczają zatem wstępnego obrazu otwartości poszczególnych gmin w omawianym obszarze. Jak wynika z danych barometru, najmniejszą ilość deklaracji o współpracy z organizacjami pozarządowymi składają w latach 2006/2007 gminy z województw mazowieckiego oraz świętokrzyskiego, największą zaś z regionów zachodnich i północnych, w tym z województw: dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego. Dobra sytuacja ma także miejsce na południu Polski. Zdecydowana większość gmin z województw małopolskiego oraz śląskiego deklaruje współpracę z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych w latach 2006/2007. Zdaniem autora opracowania, Stowarzyszenie Klon/Jawor uzyskuje podobne wyniki w poprzednich latach. Wydaje się, że dane te w znacznej mierze odzwierciedlają zakres współpracy pomiędzy gminami a organizacjami pozarządowymi. Mimo, że w badaniu znajdują zastosowanie ankiety pocztowa oraz elektroniczna, a więc techniki, które niejednokrotnie nie dostarczają odpowiedniego zasobu danych, to jednak autorom udaje się uzyskać spory materiał badawczy (zwroty ze 1343 urzędów gmin). Zasadne staje się zatem ekstrapolowanie wyników na populację ogólną, z pewnym zastrzeżeniem, że prawdopodobnie na ankiety nie odpowiedziały te jednostki, w których omawianej współpracy nie ma (bądź ma incydentalny charakter). Dane dotyczące wskazanego zagadnienia, w podziale na województwa, zostają zaprezentowane na mapie nr 1.

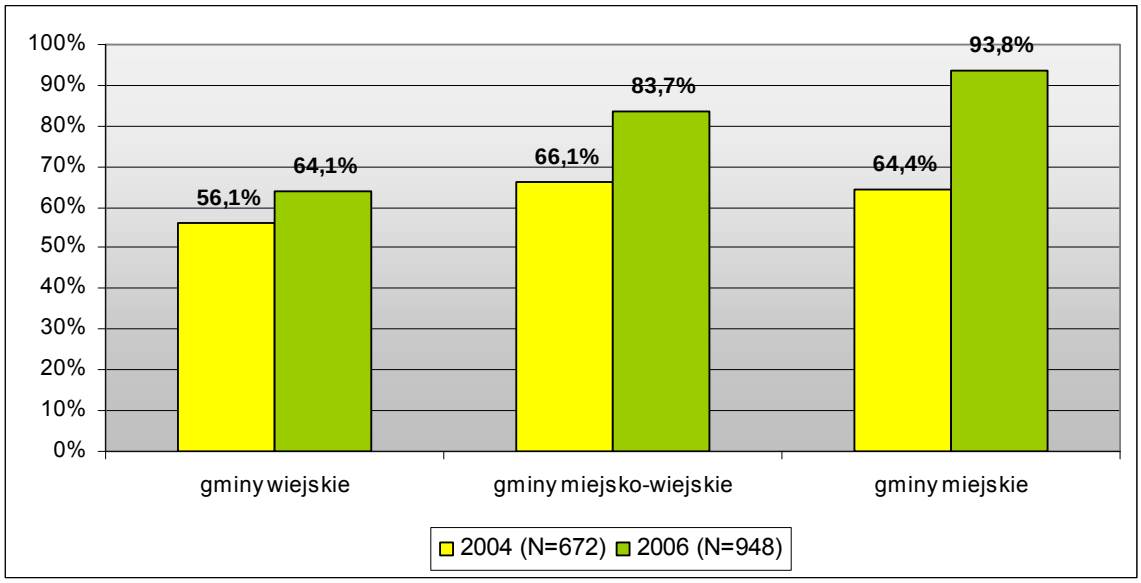
Mapa nr 2. Odsetek gmin, które w jakikolwiek sposób współpracują w latach 2006/2007 z organizacjami pozarządowymi (N=1343, w proc.)



Źródło: Jan Herbst (2008), Współpraca *organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, s. 12.

Pewnym miernikiem współpracy pomiędzy omawianymi podmiotami pozostaje także funkcjonowanie w strukturach administracji samorządowej urzędników bądź komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za kontakty z organizacjami pozarządowymi. Jak wynika z danych Stowarzyszenia Klon/Jawor, w 2006 roku taka funkcja (realizowana w postaci samodzielnego stanowiska bądź komórki organizacyjnej) istnieje w 73 proc. analizowanych gmin. W stosunku do roku 2004 daje się zaobserwować wzrost o 13 punktów procentowych odsetka urzędów administracji samorządowej (gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miejskich), które uwzględniają w swojej strukturze organizacyjnej stanowiska bądź komórki odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Widoczna jest także pewna prawidłowość. Im większa instytucja samorządu terytorialnego, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie posiadać w swojej strukturze stanowisko bądź komórkę do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto, na przełomie lat 2004-2006 można wyraźnie zaobserwować, że niektóre jednostki w większym stopniu otwierają się na taką kooperację, inne w mniejszym. O ile w 2004 roku różnica między gminami miejskimi a wiejskimi, dysponującymi w strukturze urzędu stanowiskiem bądź komórką organizacyjną zorientowaną na organizacje pozarządowe, wynosi 8,3 punktów procentowych, o tyle w 2006 przyjmuje wartość prawie 30 punktów procentowych. Wydaje się zatem, że gminy miejskie szybciej dostosowują się do potrzeby współpracy z organizacjami pozarządowymi aniżeli gminy wiejskie. Być może wynika to z większej liczby podmiotów trzeciego sektora funkcjonujących w miastach. Dane w tym względzie zostają zaprezentowane na wykresie nr 24.

Wykres nr 24. Funkcjonowanie w strukturze urzędu stanowisk bądź komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi według typu gminy (w proc., 2004 i 2006 rok)



Źródło: Jan Herbst (2008), Współpraca *organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, s. 19.

Programy współpracy uwzględniane przez poszczególne JST przyjmują najczęściej postać finansowego wspierania organizacji pozarządowych. Wyniki badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor pozwalają wskazać na strukturę wydatków gmin w tym zakresie, daje się przy tym zaobserwować wyraźne różnice między miastami oraz wsiami. Jeżeli chodzi o gminy miejskie, to w 2006 roku 35,3 proc. całej kwoty przewidzianej na wsparcie organizacji pozarządowych przeznacza się na działalność związaną z pomocą społeczną. Ważnym obszarem współpracy pozostaje również kultura fizyczna oraz sport. Na działalność w tym zakresie gminy miejskie przeznaczają 29,6 proc. całej sumy przewidzianej na organizacje pozarządowe. Ze środków publicznych wspierane są w znacznej mierze także zadania w obszarze ochrony zdrowia (15,6 proc.) oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (10,2 proc.). W mniejszym stopniu dofinansowuje się natomiast działalność organizacji pozarządowych w zakresie edukacyjnej opieki wychowawczej (1,8 proc.), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (1,1 proc.), oświaty i wychowania (0,9 proc.) czy bezpieczeństwa publicznego (0,4 proc.). Inaczej sytuacja wygląda w gminach wiejskich. W tym przypadku, jednostki administracji samorządowej najwięcej środków przeznaczają na kulturę fizyczną oraz sport (62,9 proc. całej sumy przeznaczanej na współpracę z organizacjami pozarządowymi). W nieco mniejszym stopniu wsparcie uzyskują zadania związane z bezpieczeństwem publicznych (8,1 proc.), pomocą społeczną (7,6 proc.), ochroną zdrowia (7,3 proc.), oświatą i wychowaniem (5,4 proc.), kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (3,5 proc.). Współpraca gmin wiejskich z organizacjami pozarządowymi najrzadziej natomiast dotyczy obszarów dotyczących gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (1,0 proc.) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (1,0 proc.). Jak widać zatem, struktura współpracy w poszczególnych typach jednostek administracji samorządowej pozostaje wyraźnie odmienna. Z czego wynikają różnice? Wydaje się, że na wskazaną strukturę współpracy ma przede wszystkim wpływ specyfika organizacji pozarządowych funkcjonujących na danym obszarze. Widać to chociażby, gdy przedmiotem wsparcia mają być zadania związane z bezpieczeństwem publicznym.

Kwestia ta znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze wydatków gmin wiejskich, ma marginalne natomiast znaczenie w gminach miejskich. W przypadku tych pierwszych jednostek stroną współpracy pozostają de facto ochotnicze straże pożarne. Podmioty te powszechnie funkcjonują na terenach wiejskich, nierzadko stanowią jedyny przejaw działań obywatelskich na danym obszarze. Stąd, we wskazanej strukturze wydatków gmin wiejskich w znaczącym stopniu (w porównaniu do miast) znajdują odzwierciedlenie zagadnienia związane z bezpieczeństwem publicznym. Innymi słowy, struktura wsparcia organizacji pozarządowych wynika nie tylko z realnych potrzeb samych jednostek administracji samorządowej, ale także ze specyfiki organizacji funkcjonujących na danym obszarze.

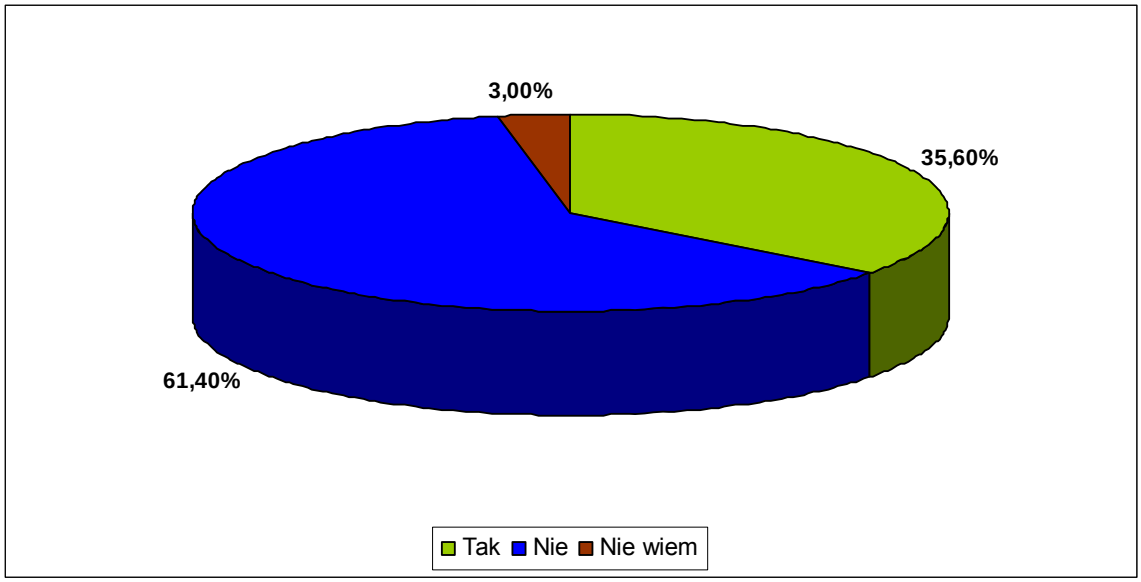
Istotne znaczenie ogrywa także współpraca pozafinansowa. W badaniu przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wyróżnia się w tym przypadku trzy obszary działań w tym zakresie (uwzględnionych w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie): tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych oraz wzajemne informowanie się o kierunkach działalności. Na wstępie należy wskazać, że w 2006 roku w porównaniu z rokiem 2004 daje się zaobserwować wzrost współpracy we wszystkich wskazanych obszarach, w każdym z analizowanych typów gmin. Jeżeli chodzi o tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, to w 2006 roku ten rodzaj kooperacji pomiędzy omawianymi podmiotami pozostaje charakterystyczny przede wszystkim dla gmin miejskich. Działania w tym zakresie podejmowane są przez 53,6 proc. badanych jednostek administracji samorządowej tego typu. W mniejszym stopniu są one właściwe dla gmin miejsko-wiejskich (24,4 proc.) oraz wiejskich (12,5 proc.). Największy wzrost współpracy w tym obszarze w latach 2004-2006 daje się zaobserwować w przypadku gmin miejskich (o 29,5 punktów procentowych). Niewielki wzrost ma natomiast miejsce w gminach miejsko-wiejskich (o 3,8 punktu procentowego) oraz wiejskich (o 3,2 punktu procentowego). Jeżeli chodzi o konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych, to współpraca w tym zakresie pozostaje w największym stopniu charakterystyczna w 2006 roku dla gmin miejskich. Realizuje ją 54,4 proc. badanych jednostek administracji samorządowej tego typu. Konsultacje te są w mniejszym stopniu właściwe dla gmin miejsko-wiejskich (36,5 proc.) oraz wiejskich (19,00 proc.). Interesujące danych dostarcza także analiza trendu w latach 2004-2006. Okazuje się, że największy wzrost współpracy w tym obszarze ponownie odnotowują gminy miejskie (o 23,4 punkty procentowe). Gorsza sytuacja ma natomiast miejsce w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 1,1 punkt procentowy) oraz wiejskich (wzrost o 3,3 punkty procentowe). W obszarze współpracy pozafinansowej najczęściej ma jednak miejsce wzajemne informowanie się o kierunkach działalności. W 2006 roku kooperacja w tym zakresie pozostaje charakterystyczna dla 69,3 proc. gmin miejskich, 55,6 proc. gmin miejsko-wiejskich oraz 38,1 proc. gmin wiejskich. W stosunku do 2004 roku daje się zaobserwować tendencję wzrostową. W największym stopniu dotyczy ona gmin miejskich (wzrost o 23,3 punkty procentowe). Niewielki natomiast wzrost widoczny jest w przypadku gmin miejsko-wiejskich (o 3,7 punkty procentowe) oraz wiejskich (o 3,9 punkty procentowe). Z badań przeprowadzanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika zatem, że model współpracy pomiędzy jednostkami administracji samorządowej a organizacjami pozarządowymi najszybciej upowszechnia się w gminach miejskich. W ich przypadku daje się bowiem zaobserwować nie tylko największy odsetek urzędów uwzględniających w swoich działaniach kooperację z podmiotami trzeciego sektora, ale także największą tendencję wzrostową w tym względzie w latach 2004-2006.

1.3.2. Wyniki analizy przejrzystości i otwartości administracji samorządowej

Problematyka przejrzystości i otwartości zostaje uwzględniona w badaniu ewaluacyjny. Rozważania nad jego wynikami należy rozpocząć od pewnych uwag metodologicznych. W narzędziu (w kwestionariuszu wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo) zostają uwzględnione wskaźniki dotyczące przejrzystości i otwartości jednostek administracji samorządowej. Są one formułowane w postaci pytań odnoszących się do: posiadania przez dany JST (urząd gminy, miasta, marszałkowski bądź starostwo powiatowe) kodeksu etycznego pracowników (wskaźnik przejrzystości), prowadzenia w poprzednim roku konsultacji społecznych w sprawach ważnych dla samorządu lokalnego, zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz realizowania zadań publicznych w oparciu o zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego (wskaźniki otwartości). Dane uzyskane w badaniu są wzbogacone analizą materiałów zastanych, dotyczących rezultatów projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL.

Na kwestię przejrzystości zwraca się uwagę w Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015. W dokumencie tym wskazuje się na różne priorytety dotyczące m.in. instytucji samorządowych. W ramach jednego z nich (Priorytet II, *Silne organizacje pozarządowe w dobrym państwie*) przewiduje się podniesienie jakości zarządzania w nowoczesnej administracji publicznej (Działanie 2.3.). Stwierdza się, że uczestnictwo w życiu publicznym, wzajemne interakcje pomiędzy poszczególnymi aktorami społecznymi (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, instytucjami samorządowymi) powinny opierać się m.in. na takich zasadach, jak: przejrzystość, sprawność, odpowiedzialność, wiarygodność. Wartości te w swym fundamentalnym sensie odnoszą się przede wszystkim do relacji zachodzących pomiędzy władzą a obywatelami. Konieczne staje się zatem wprowadzenie w życie zasad jawności w rządzeniu. Temu powinno służyć upowszechnianie informacji publicznej czy działań antykorupcyjnych. Jak wskazuje dokument, należy także wspierać instytucje kontroli społecznej ukierunkowane na monitorowanie funkcjonowania administracji publicznej, biznesu, organizacji pozarządowych na wszystkich poziomach (lokalnym, regionalnym oraz centralnym). O większą transparentność swoich działań powinny zabiegać również same JST. Do działań w tym zakresie zobowiązują jednostki administracji samorządowej już same przepisy. W poszczególnych aktach prawnych, w tym w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, zostają zawarte artykuły nakazujące jawność majątkową reprezentantów lokalnych bądź regionalnych społeczności, zakazujące zarazem łączenia stanowisk. **Ważną inicjatywą, wpisującą się w ideę *good governance*, pozostaje uwzględnienie w funkcjonowaniu instytucji publicznych kodeksów etycznych dla pracowników.** Wyniki badania ewaluacyjnego wskazują, że takim kodeksem dysponuje jedynie jedna trzecia (35,60 proc.) analizowanych podmiotów. Odsetek ten jest niewielki, zwłaszcza w porównaniu z innymi instytucjami zaufania społecznego (np. z bankami). Dane dotyczące tego zagadnienia zostają zaprezentowane na wykresie nr 25.

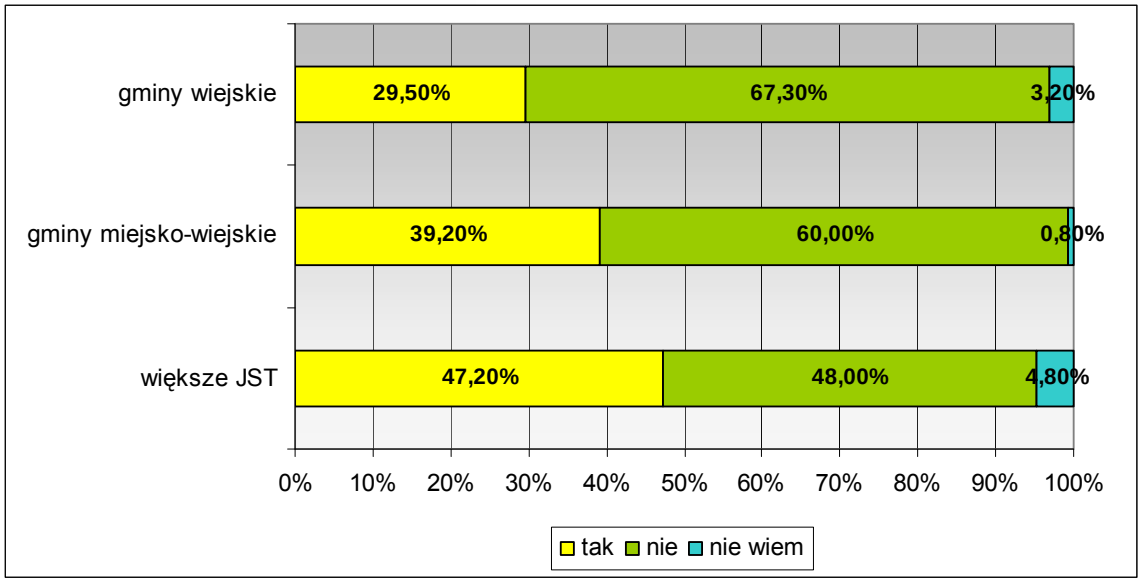
Wykres nr 25. Kodeksy etyczne dla pracowników w JST w 2010 roku (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Wyniki badania pokazują także na istotne różnice istniejące w tym względzie pomiędzy poszczególnymi typami JST. Kodeksy etyczne dla pracowników najczęściej funkcjonują w większych jednostkach administracji samorządowej. W tym przypadku posiada je prawie połowa (47,20 proc.) urzędów. Najrzadziej kodeksy etyczne funkcjonują w gminach wiejskich. Posiada je 29,50 proc. jednostek tego typu. Jak widać, różnica jest znacząca i wynosi 17,70 punktów procentowych. W sposób jednoznaczny można zatem stwierdzić, że im większa jednostka administracji samorządowej, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie w jej urzędzie funkcjonować kodeks etyczny dla pracowników. Należy się jednak zastanowić, dlaczego urzędy gminne znacznie rzadziej próbują formalizować normy dotyczące przejrzystości działań. Warto w tym względzie rozważyć następujące, nie wykluczające się nawzajem hipotezy. Po pierwsze, w gminach wiejskich może istnieć przeświadczenie, że łatwiej jest w nich identyfikować (a w rezultacie i minimalizować) zachowania nieetyczne. Pogląd ten stanowi konsekwencję mniejszej ilości pracowników i komórek organizacyjnych w urzędzie oraz większych możliwości w zakresie bezpośredniego kontaktu obywatela z wójtem. Po drugie, zasady działania etycznego mogą być nie ujęte w kodeksie, nie oznacza to jednak, że nie uwzględnia się ich w pracy samej instytucji. Pewnych informacji w tym względzie dostarczają wyniki diagnozy potencjału administracji samorządowej, gdzie zdecydowana większość respondentów, przedstawicieli JST, stwierdza, że w ich urzędzie bierze się pod uwagę kwestie etyczne. Obie hipotezy wydają się prawdopodobne. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają przedstawione na wykresie nr 26.

Wykres nr 26. Kodeksy etyczne dla pracowników według typu JST (w proc., 2010 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

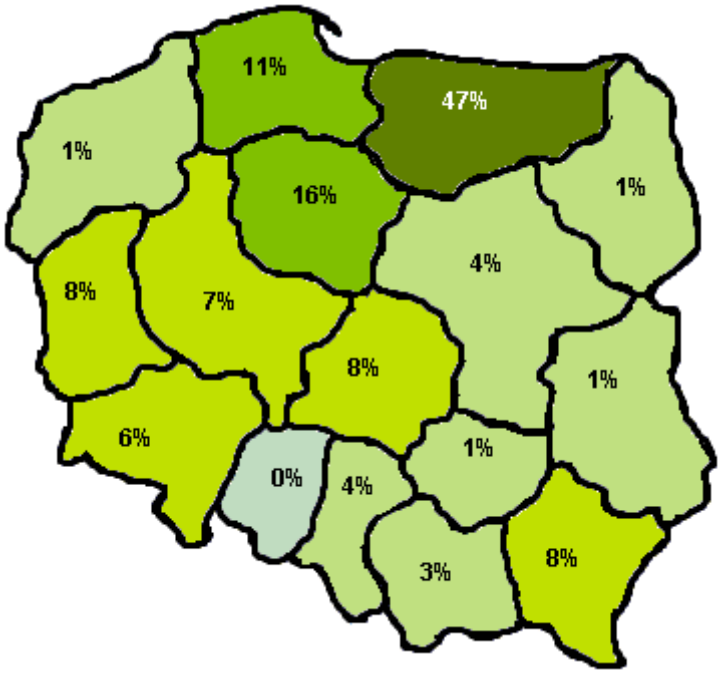
Wzrost przejrzystości administracji samorządowej następuje w ostatnich latach dzięki projektom realizowanym w ramach Priorytetu V PO KL. **Co piąty respondent badania ewaluacyjnego (22,50 proc.), deklarujący istnienie w jego urzędzie kodeksu etycznego dla pracowników, wskazuje zarazem, że kodeks ten zostaje wdrożony dzięki środkom przewidzianym w ramach Działania 5.2. PO KL.** Dane pochodzące z zestawień IP2 pozwalają określić rezultaty tych przedsięwzięć w perspektywie ogólnokrajowej. W ramach środków pochodzących z Działania 5.2. udaje się wdrożyć kodeksy etyczne dla pracowników w 209 urzędach administracji samorządowej, w tym w: 6 urzędach marszałkowskich, 34 starostwach powiatowych, 34 urzędach miejskich, 37 urzędach miasta i gminy oraz 98 urzędach gminy. Należy wskazać przy tym, że dotychczasowy proces wdrażania kodeksów etycznych dla pracowników (w ramach projektów realizowanych ze środków Działania 5.2. PO KL) przebiega nierównomiernie w skali kraju. Głównym beneficjentem okazują się w tym przypadku województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie oraz pomorskie. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają przedstawione w tabeli nr 5 oraz na mapie nr 3.

Tabela nr 5. Wdrożenie kodeksów etycznych w poszczególnych JST w ramach realizacji zadań przewidzianych w Działaniu 5.2. PO KL

Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie		4	6	2		**12**
Kujawsko-Pomorskie	1	2	1	2	21	**27**
Lubelskie		2		1		**3**
Lubuskie	1	2	2	2	1	**8**
Łódzkie		2	3	1	9	**15**
Małopolskie		2		2	2	**6**
Mazowieckie		2	2	2	9	**15**
Opolskie						**0**
Podkarpackie			1	1	12	**14**
Podlaskie			1			**1**
Pomorskie		5	1	2	7	**15**
Śląskie		1	4		3	**8**
Świętokrzyskie	1					
Warmińsko-Mazurskie	1	10	8	13	32	**64**
Wielkopolskie	1	2	5	9	2	**19**
Zachodniopomorskie	1					**1**
Ogółem	**6**	**34**	**34**	**37**	**98**	**209**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Mapa nr 3. Odsetek JST, w których w ramach Działania 5.2. PO KL zostaje wdrożony kodeks etyczny dla pracowników (w proc., według województw)

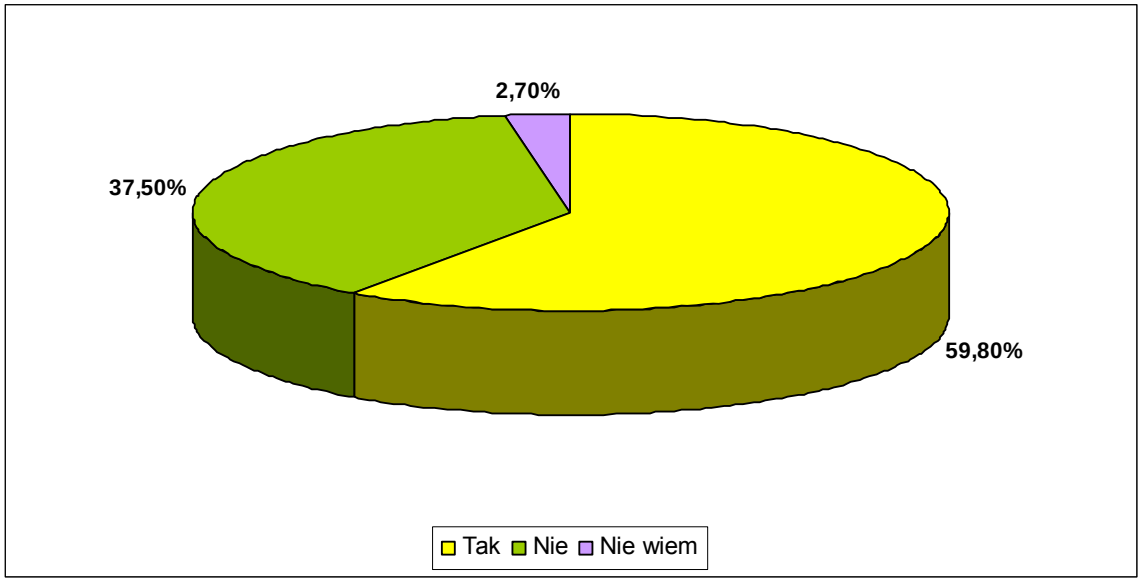


Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Wyniki badania ewaluacyjnego, przeprowadzonego w 2010 roku pozwalają także określić otwartość JST. **W pierwszej kolejności respondenci zostają zapytani o prowadzenie w 2009 roku konsultacji społecznych w ważnych dla samorządu sprawach.** Stosowanie wskazanej instytucji przez lokalne władze jest uprawomocnione.

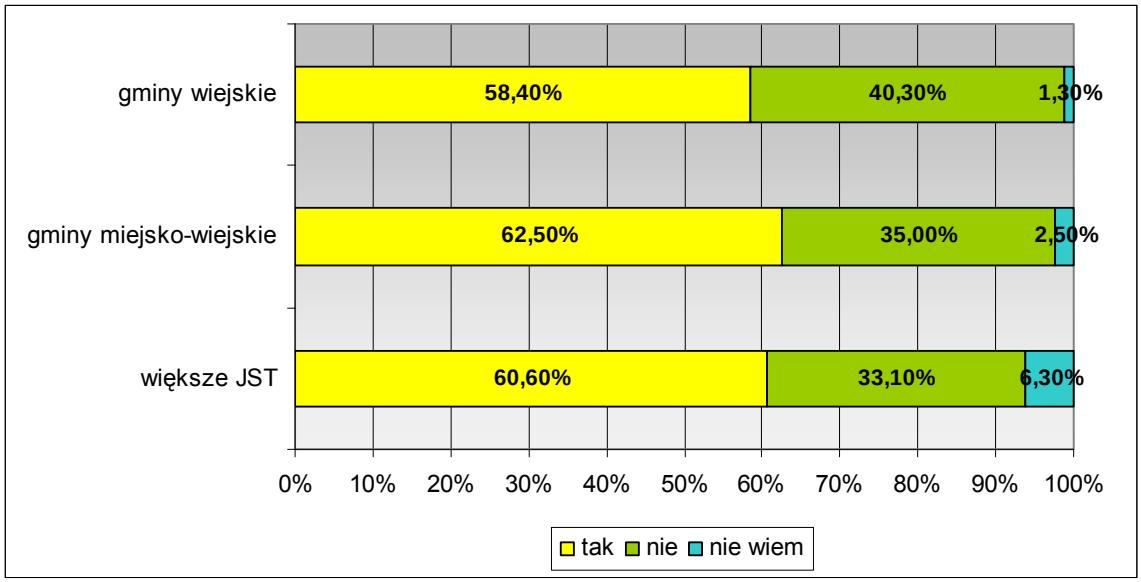
W art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stwierdza się w ust. 1, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych istotnych kwestiach dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Podobne zapisy znajdują się w innych aktach prawnych, w tym w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (art. 3a, 3b, 3c oraz 3d) oraz w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (art. 10a). **Jak wynika z badania, w 2009 roku konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla lokalnego (bądź regionalnego) samorządu przeprowadza ponad połowa (59,80 proc.) analizowanych jednostek administracji samorządowej.** Dane dotyczące tego zagadnienia są przedstawione na wykresie nr 27. Interesujące pozostaje to, że nie daje się zaobserwować większych różnić pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Zastosowanie tej instytucji w praktyce jest typowe zarówno dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, jak i większych jednostek. Z czego może wynikać zatem ten brak zróżnicowania wyników? Prowadzenie konsultacji społecznych w większych JST wiąże się z większymi kosztami finansowymi, jest także dużym wyzwaniem organizacyjnym. Odmienna sytuacja ma miejsce w mniejszych jednostkach. W tym przypadku konsultacje społeczne mogą stać się instytucją powszechnie stosowaną, wspierającą podejmowanie decyzji, zwłaszcza w kwestiach trudnych, drażliwych. Dane dotyczące wdrożenia omawianej instytucji w poszczególnych typach JST zostają przedstawione na wykresie nr 28.

Wykres nr 27. Prowadzenie konsultacji społecznych przez JST w ważnych sprawach w 2009 roku (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

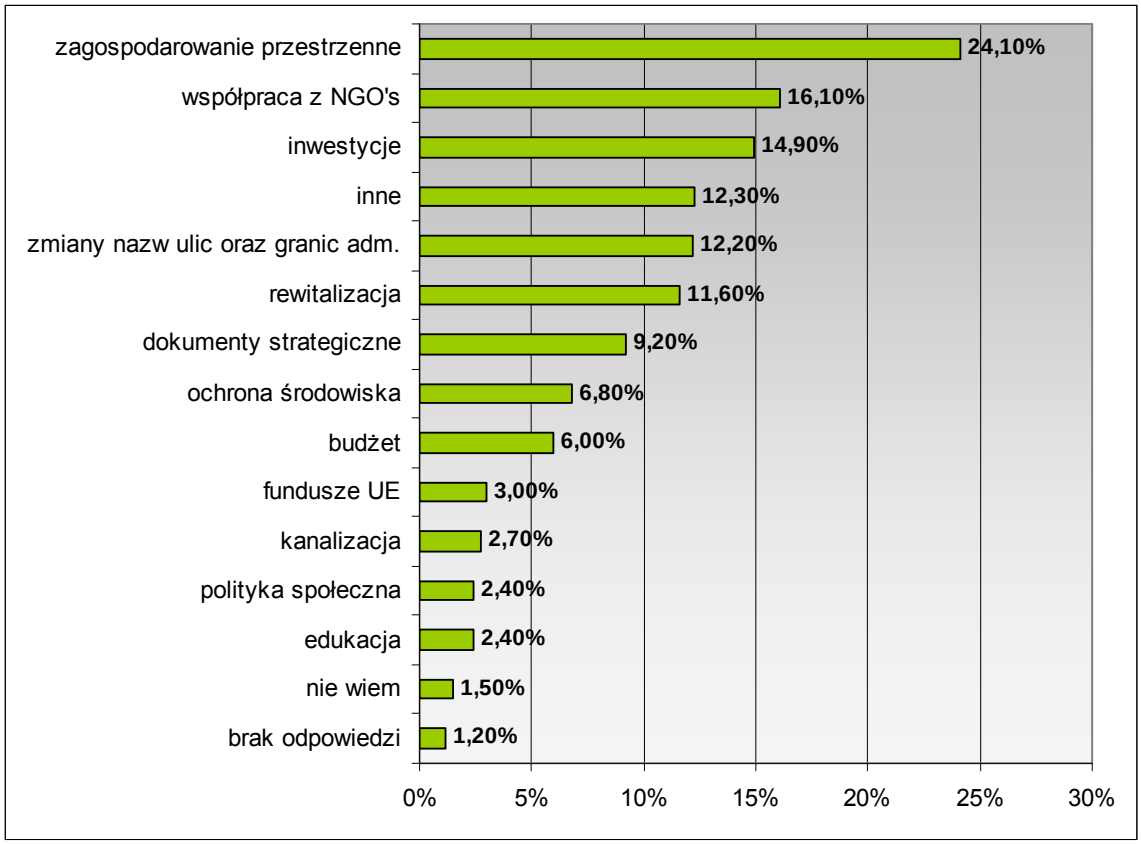
Wykres nr 28. Prowadzenie konsultacji społecznych w ważnych sprawach według typu JST (w proc., 2009 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Dane pochodzące z badania pozwalają także poznać główne powody konsultacji społecznych. Respondenci w tym przypadku mogą w trakcie wywiadu wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Okazuje się, że wśród głównych powodów konsultacji społecznych wymieniają sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym (24,10 proc. badanych). Inne ważne zagadnienia, które stanowią przedmiot konsultacji, to: współpraca z organizacjami pozarządowymi (16,10 proc.), inwestycje (14,90 proc.), zmiany nazw ulic oraz granic administracyjnych (12,20 proc.), rewitalizacja (11,60 proc.). W mniejszym stopniu instytucja ta znajduje zastosowanie w 2009 roku w takich sprawach, jak: dokumenty strategiczne (tworzenie, akceptacja) (9,20 proc.), ochrona środowiska (6,80 proc.) oraz budżet (6,00 proc.). Najrzadziej konsultacji społecznych używają JST w 2009 roku do zagadnień związanych z funduszami strukturalnymi (3 proc.), kanalizacją (2,70 proc.), polityką społeczną (2,40 proc.) oraz edukacją (2,40 proc.). Dane dotyczące ważnych spraw, stanowiących podstawę do korzystania przez poszczególne jednostki ze wskazanej instytucji, zostają przedstawione na wykresie nr 29.

Wykres nr 29. Sprawy będące przedmiotem konsultacji społecznych w 2009 roku (N=336, w proc.)[13]



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Upowszechnianie konsultacji społecznych następuje także dzięki środkom pochodzącym z Działania 5.2. PO KL. **Co piąty respondent badania ewaluacyjnego (20,50 proc.) deklarujący stosowanie w jego jednostce konsultacji społecznych wskazuje, że działanie to realizowane jest w ramach przedsięwzięcia finansowanego ze środków Priorytetu V PO KL.** Dane z zestawień IP2, dotyczące rezultatów projektów, pozwalają ponadto na uzyskanie informacji odnośnie wdrożenia tej instytucji w całym kraju. Wynika z nich, że dzięki środkom strukturalnym (przewidzianym w Działaniu 5.2. PO KL) udaje się zastosować procedurę konsultacji społecznych w 225 jednostkach administracji samorządowej, w tym w 6 samorządach wojewódzkich, 25 powiatach, 51 gminach miejskich, 35 gminach miejsko-wiejskich oraz w 108 gminach wiejskich. Głównym beneficjentem okazują się w tym przypadku regiony: mazowiecki, pomorski, opolski, podkarpacki, śląski oraz warmińsko-mazurski. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają zaprezentowane w tabeli nr 6 oraz na mapie nr 4.

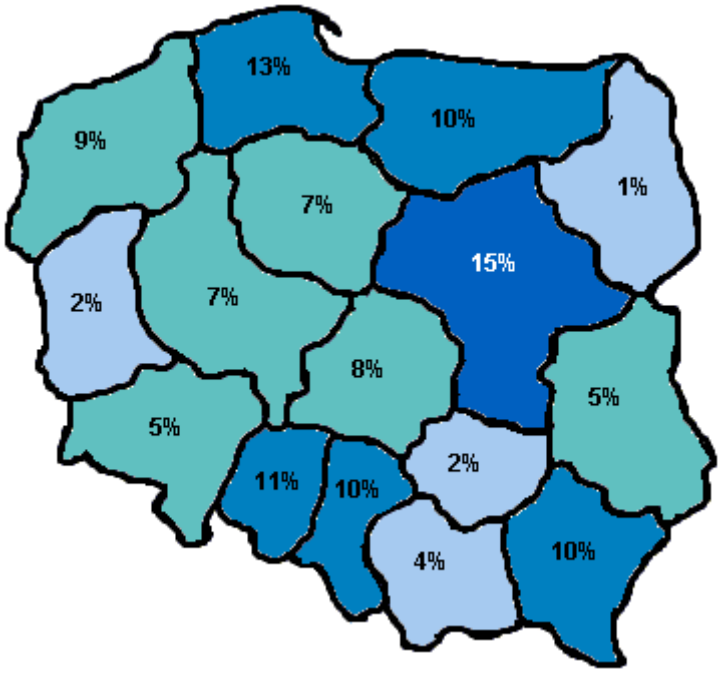
[13] Inne sprawy to: funkcjonowanie gminy, sport i rekreacja, podatki, kultura i promocja, informatyzacja, bezpieczeństwo publiczne, komunikacja miejska.

Tabela nr 6. Procedura konsultacji społecznych jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw i typu JST)

Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie		2		2	5	**9**
Kujawsko-Pomorskie			4	3	5	**12**
Lubelskie	1		5		6	**12**
Lubuskie	1	1				**2**
Łódzkie			7		9	**16**
Małopolskie		3	1	4	1	**9**
Mazowieckie		6	9	11	27	**53**
Opolskie		2		5	2	**9**
Podkarpackie		1	1	2	14	**18**
Podlaskie					1	**1**
Pomorskie	1	1	6		10	**18**
Śląskie	1	3	8		7	**19**
Świętokrzyskie	1		1			**2**
Warmińsko-Mazurskie		2	2	3	7	**14**
Wielkopolskie		2	5	2	9	**18**
Zachodniopomorskie	1	2	2	3	5	**13**
Ogółem	**6**	**25**	**51**	**35**	**108**	**225**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Mapa nr 4. Odsetek JST, w ramach których rezultatem Działania 5.2. PO KL jest wdrożenie procedury konsultacji społecznych (w proc., według województw)

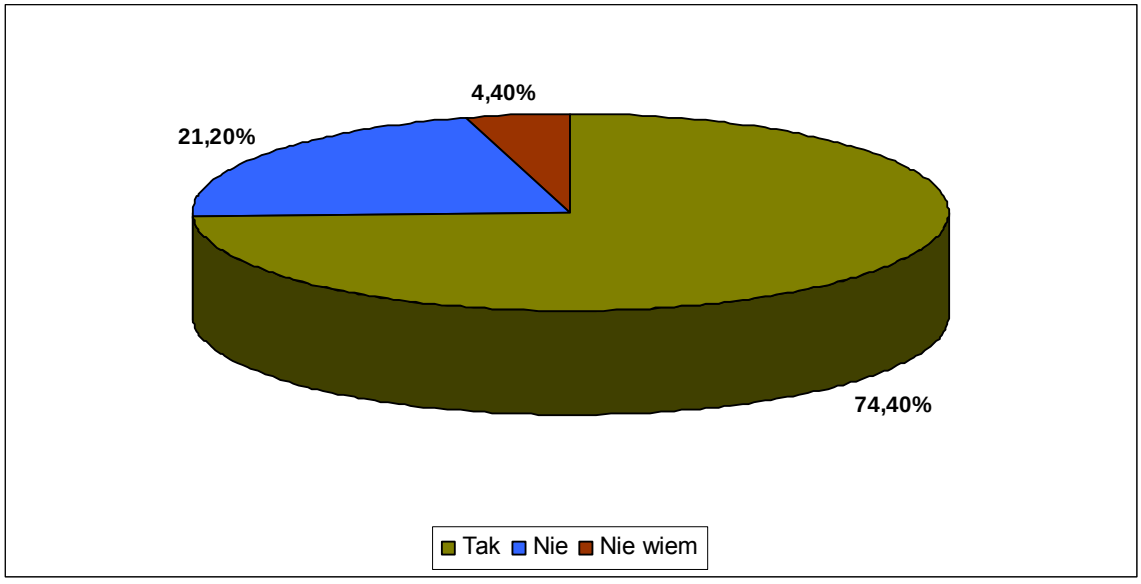


Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Ważnym wskaźnikiem otwartości JST pozostaje współpraca z organizacjami pozarządowymi. Kwestia ta zostaje ugruntowana w przepisach prawnych. Zgodnie z Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jednostki administracji publicznej są niejako zobowiązane do

współpracy z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań publicznych. Zagadnienie to reguluje art. 5 ust. 1. Obligatoryjność wymieniona w ustawie nie jest jednak usankcjonowana. Oznacza to, że jednostka ignorująca wskazane przepisy nie może być pociągnięta do odpowiedzialności. Ustawodawca nie przewiduje bowiem żadnych sankcji w tym względzie. Współpraca odbywa się w przewidzianych ustawowo formach, w tym: a) zlecania organizacjom pozarządowym (oraz innym podmiotom, w tym: kościołom, związkom wyznaniowym, stowarzyszeniom JST, spółdzielniom socjalnym, spółkom akcyjnym, spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubom sportowym) realizacji zadań publicznych; b) wzajemnego informowania się o kierunkach działalności; c) konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych podmiotów; d) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (w razie ich utworzenia przez poszczególne JST); e) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz z reprezentantów administracji publicznej; f) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; g) umów partnerstwa. Zlecanie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe przyjmuje formę powierzania wykonywania wskazanych zadań, wraz z udzielaniem dotacji na ich finansowanie, bądź wspierania wykonywania zadań publicznych. Jak wynika z badania, zdecydowana większość respondentów (74,60 proc.) deklaruje, że w 2009 roku taka współpraca pomiędzy ich jednostką administracji samorządowej a podmiotem trzeciego sektora ma miejsce. Odmiennego zdania jest co piąty badany (21,20 proc.). Jak widać zatem, mimo pewnej obligatoryjności omawianej współpracy, ugruntowanej prawnie, nadal znaczna część jednostek administracji samorządowej nie zleca zadań publicznych organizacjom pozarządowym bądź nie wspiera podmiotów trzeciego sektora w ich wykonywaniu. Dane w tym względzie zostają zaprezentowane na wykresie nr 30.

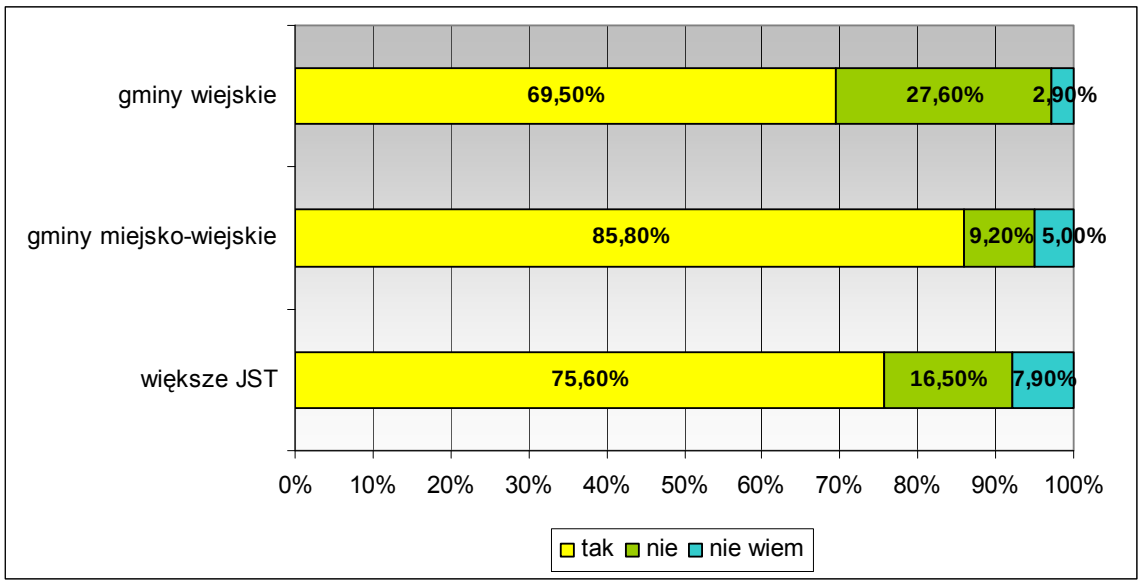
Wykres nr 30. Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym w 2009 roku (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Pomiędzy poszczególnymi typami JST istnieją różnice w zakresie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają przedstawione na wykresie nr 31.

Wykres nr 31. Współpraca z organizacjami pozarządowymi według typu JST (w proc., 2009 rok)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Jak wynika z wykresu, zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym pozostaje w największym stopniu charakterystyczne w 2009 roku dla gmin miejsko-wiejskich. W tym przypadku kooperację taką deklaruje ponad 80 proc. badanych reprezentujących te jednostki (85,80 proc.). Zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych w mniejszym stopniu deklarują natomiast respondenci z większych JST (75,60 proc.) oraz gmin wiejskich (69,50 proc.). Znaczące są także różnice pomiędzy poszczególnymi odpowiedziami. Warto dane te porównać z informacjami uzyskanymi w ramach badań *Barometr współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją*. Wyniki pochodzące z lat 2003-2006 zostają przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela nr 7. Zakres współpracy finansowej między JST a organizacjami pozarządowymi (w proc.)

Typ gminy	Czy gmina przekazywała organizacjom pozarządowym środki finansowe w roku…				Czy w budżecie na rok 2007 przewidziano środki na organizacje pozarządowe?
	2003	2004	2005	2006[14]	2007
miejskie	82,7%	83,9%	91,5%	82,7%	76,5%
wiejskie	54,4%	56,7%	64,7%	63,4%	57,6%
miejsko-wiejskie	82,0%	87,2%	92,4%	74,2%	64,9%
Ogółem	**64,0%**	**66,8%**	**75,4%**	**68,4%**	**61,6%**

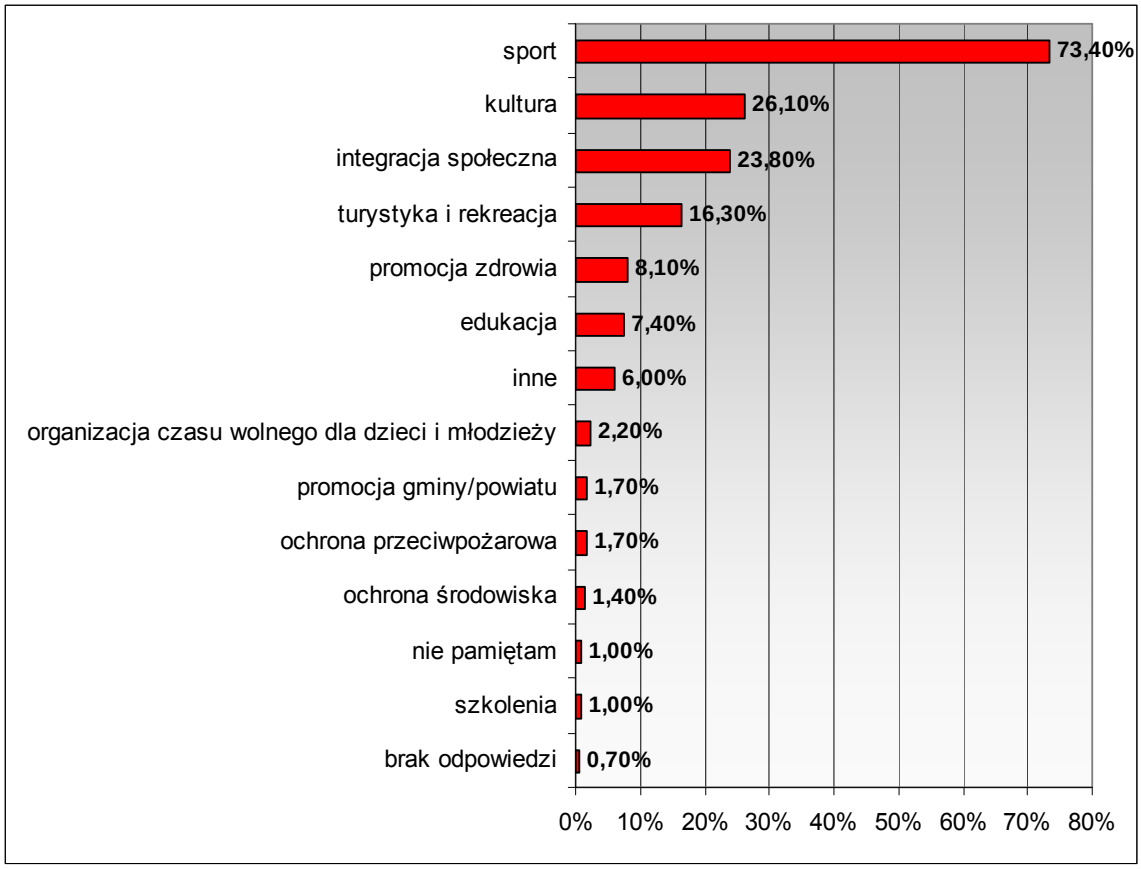
Źródło: Jan Herbst (2008), Współpraca *organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, s. 23.

[14] W opracowaniu stwierdza się: *Wyniki za rok 2006 są prawdopodobnie zaniżone, ze względu na termin przeprowadzenia badania* (Ibidem:23).

Z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, których wyniki zostają zaprezentowane w powyższej tabeli, wynika, że odsetek gmin wspierających finansowo organizacje pozarządowe jest taki sam, jak ten uzyskany w niniejszym badaniu. Różnice występują w odniesieniu do poszczególnych typów JST. Pojawić się mogą następujące pytania: czy mimo upływu lat poziom dofinansowywania organizacji pozarządowych przez jednostki administracji samorządowej nie wzrasta?; dlaczego w badaniach Stowarzyszenia Klon/Jawor to gminy miejskie w największym stopniu finansują działania podmiotów trzeciego sektora (a nie gminy miejsko-wiejskie, jak wynika z danych niniejszego badania?)? Pytania te wydają się istotne w kontekście analizy porównawczej. Należy stwierdzić, że badania, niniejsze ewaluacyjne i te prowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, są nieporównywalne pod względem metodologicznym. W barometrze pojawia się pytanie dotyczące finansowego wspierania organizacji pozarządowych. W badaniu ewaluacyjnym natomiast respondenci informują o zadaniach publicznych zlecanych przez reprezentowane przez nich jednostki administracji samorządowej. Ponadto, autorzy barometru uwzględniają kategorię gmin miejskich. W badaniu ewaluacyjnym natomiast funkcjonuje szersza kategoria – *większe JST* – złożona z gmin miejskich, powiatów oraz samorządów wojewódzkich. Można przyjąć, że same gminy miejskie będą w większych stopniu zainteresowane wspieraniem finansowym organizacji pozarządowych, zlecaniem im zadań publicznych, aniżeli jednostki większe, jak powiaty oraz samorządy wojewódzkie. Dane pochodzące z badania ewaluacyjnego mogą być zaniżone w tym względzie. Biorąc pod uwagę wskazane wątpliwości, należy wskazać, że nie jest możliwe dokonanie analizy porównawczej. Nie wiadomo zatem, czy można zaobserwować jakąkolwiek tendencję w tym względzie.

W trakcie badania ewaluacyjnego respondenci zostają także zapytani o obszary, w ramach których następuje zlecanie zadań publicznych. Okazuje się, że w 2009 roku analizowane jednostki administracji samorządowej najczęściej powierzają organizacjom pozarządowym zadania związane ze sportem. Uważa tak ponad trzy czwarte badanych, którzy wcześniej deklarują, że w ich jednostce ma miejsce współpraca pomiędzy urzędem a podmiotami trzeciego sektora. Inne obszary są znacznie rzadziej wskazywane przez respondentów. Wymienia się m.in.: kulturę (26,10 proc.), integrację społeczną (23,80 proc.), turystykę i rekreację (16,30 proc.), promocję zdrowia (8,10 proc.) oraz edukację (7,40 proc.). Najrzadziej badani wskazują na: organizację czasu wolnego dzieci i młodzieży (2,20 proc.), promocję gminy/powiatu (1,70 proc.), ochronę przeciwpożarową (1,70 proc.), ochronę środowiska (1,40 proc.) oraz szkolenia (1,00 proc.). Dane w tym względzie zostają zaprezentowane na wykresie nr 32. Należy się zastanowić, na ile wymienione obszary współpracy wynikają ze specyfiki funkcjonujących na danym terenie organizacji pozarządowych, ich celów statutowych, na ile natomiast stanowią konsekwencję potrzeb samej jednostki administracji samorządowej. Dane pochodzące z badania nie odpowiadają na te pytania. Prawdopodobne są tutaj dwa scenariusze. W pierwszym z nich, który można określić mianem ofensywnego, jednostka administracji samorządowej nie boi się zlecać zadań publicznych podmiotom trzeciego sektora. Reprezentanci władzy lokalnej przyjmują przy tym, że organizacje pozarządowe wniosą nowe rozwiązania w danym obszarze, a współpraca z nimi przyczyni się do wypracowania bardziej skutecznych modeli działania. Zgodnie z drugim scenariuszem, jednostki administracji samorządowej podchodzą ostrożnie do zlecania zadań publicznych podmiotom trzeciego sektora. Pomiędzy władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi istnieje pewna nieufność. Liderzy samorządowi decydują się na współpracę ze stowarzyszeniami, fundacjami i innymi podmiotami, być może pod wpływem obowiązujących przepisów, lecz zakres zlecanych działań jest niewielki i dotyczy mniej istotnych spraw z punktu widzenia lokalnej polityki.

Wykres nr 32. Zadania publiczne zlecane przez JST w 2009 roku (N=418, w proc.)[15]



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Do wzrostu współpracy pomiędzy jednostkami administracji samorządowej a podmiotami trzeciego sektora przyczyniają się także projekty finansowane ze środków strukturalnych. **W co piątym badanym JST (19,10 proc.) zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym następuje w wyniku przedsięwzięć realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL.** Całościowych, ogólnopolskich danych w tym względzie dostarczają zestawienia z IP2. Rezultat ten (zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym) udaje się osiągnąć ogółem w 45 jednostkach. Liczba ta jest znacznie mniejsza aniżeli w przypadku ilości wdrożonych kodeksów etycznych czy procedur odnoszących się do konsultacji społecznych. Należy jednak stwierdzić, że wskazana współpraca pozostaje zadaniem znacznie trudniejszym. Wdrożenie jej w życie zależy od odpowiedniego przygotowania samej instytucji samorządowej, jak i potencjalnych partnerów społecznych. Pojawia się także pytanie, czy na danym obszarze funkcjonują (bądź mogą funkcjonować) organizacje pozarządowe, mogące wypełniać zadania publiczne. Na podstawie zestawień IP2, można stwierdzić, że tak zdefiniowana współpraca pomiędzy JST a podmiotami trzeciego sektora pozostaje rezultatem projektów realizowanych przede wszystkim w województwach pomorskim oraz zachodniopomorskim. Dane w tym względzie zostają zaprezentowane w poniższej tabeli.

[15] Wyniki nie sumują się do 100 proc. Jeden respondent może w trakcie wywiadu wskazać więcej niż jeden obszar, w ramach którego następuje zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Tabela nr 8. Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw)

Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie			1	2	3	**6**
Kujawsko-Pomorskie			1			**1**
Lubelskie						**0**
Lubuskie						**0**
Łódzkie						**0**
Małopolskie				4		**4**
Mazowieckie	1		1	1		**3**
Opolskie			2			**2**
Podkarpackie						**0**
Podlaskie						**0**
Pomorskie			1		12	**13**
Śląskie			1			**1**
Świętokrzyskie						**0**
Warmińsko-Mazurskie		2		1	1	**4**
Wielkopolskie		1				**1**
Zachodniopomorskie		2		3	5	**10**
Ogółem	**1**	**5**	**7**	**11**	**21**	**45**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

Rezultatem przedsięwzięć podejmowanych na gruncie Działania 5.2. PO KL jest także mapa aktywności organizacji pozarządowych. Taką mapę udaje się utworzyć w ramach środków strukturalnych dla 136 jednostek administracji samorządowej. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają przedstawione w tabeli nr 9.

Tabela nr 9. Mapa aktywności organizacji pozarządowych jako rezultat projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL (według województw)

Województwo	Urząd marszałkowski	Starostwo powiatowe	Urząd miejski	Urząd miasta i gminy	Urząd gminy	Ogółem
Dolnośląskie		3	6	2	1	**12**
Kujawsko-Pomorskie		3	1	3	6	**13**
Lubelskie			2	1	3	**6**
Lubuskie		2	3	3	6	**14**
Łódzkie			1			**1**
Małopolskie		2		1	1	**4**
Mazowieckie	1	3	4	6	17	**31**
Opolskie		2		5	2	**9**
Podkarpackie		1	1	1	4	**7**
Podlaskie						**0**
Pomorskie			1		1	**2**
Śląskie	1		3		2	**6**
Świętokrzyskie			1	1		**2**
Warmińsko-Mazurskie		4	2	1	3	**10**
Wielkopolskie			2	4	3	**9**
Zachodniopomorskie		1	1	3	5	**10**
Ogółem	**2**	**21**	**28**	**31**	**54**	**136**

Źródło: zestawienie danych z Instytucji Pośredniczącej II Stopnia z dnia 11.08.2010 roku.

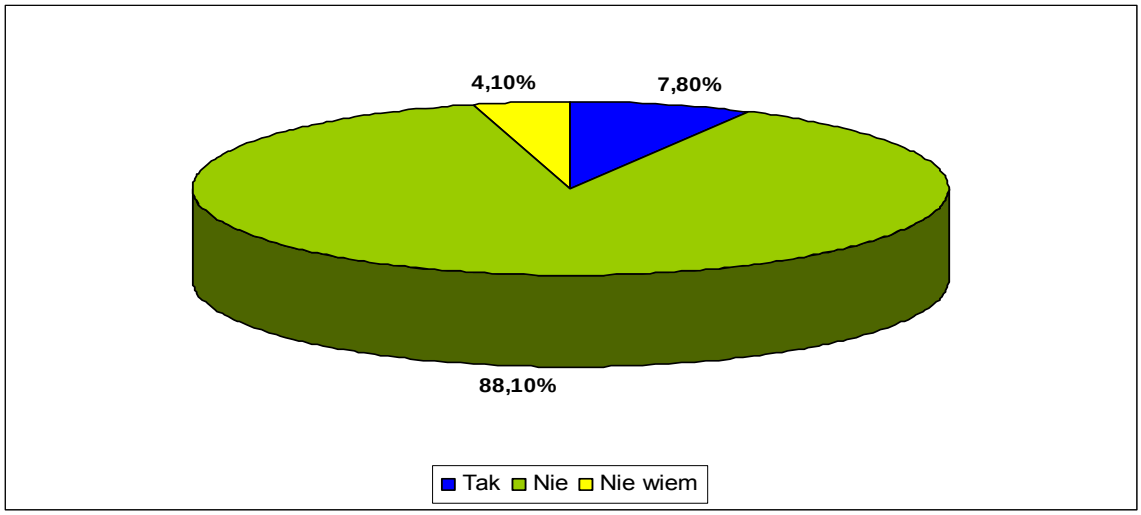
W ramach badania ewaluacyjnego zostaje podjęte również zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego. Problematyka ta znajduje swoje odzwierciedlenie w Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015. W dokumencie tym stwierdza się, że: *Skuteczne zarządzanie społecznością lokalną opiera się na obywatelskiej partycypacji, zinstytucjonalizowanej współpracy pomiędzy sektorem publicznym, sektorem organizacji pozarządowych i sektorem biznesu*[16]. W ramach Priorytetu I (Aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne), Działanie 1.3. (Aktywizacja społeczności lokalnych w partnerstwach lokalnych) wymienia się m.in. następujący cel: *wspieranie partnerstwa publiczno-społecznego jako fundamentalnej formuły współpracy w zakresie działalności pożytku publicznego, opartej na zasadzie pomocniczości*. Pewne wytyczne w tym względzie formułuje także Komisja Europejska. W dokumencie pod nazwą *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions* (2004), w którym zostaje sprecyzowane stanowisko Komisji w stosunku do partnerstwa publiczno-prywatnego, stwierdza się, że partnerstwo to stanowi formę współpracy pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu. Współpraca ta zmierza do zapewnienia finansowania instytucjom publicznym, budowy, odnowienia, zarządzania lub utrzymania infrastruktury oraz świadczenia usług. W opracowaniu *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego* (2003) Komisja wskazuje natomiast, że rozwój takiej formy współpracy jest podyktowany pewnym niedoborem środków finansowych w sektorze publicznym. Ponadto, stwierdza się, że sama idea partnerstwa niesie ze sobą wiele korzyści, w tym m.in. przyśpieszenie rozwoju infrastruktury sektora publicznego, lepsze rozmieszczenia ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć, podniesienie jakości oferowanych usług (poprzez transfer rozwiązań z sektora prywatnego). Omawiana problematyka znajduje również swoje odzwierciedlenie w krajowych przepisach prawnych. Zagadnienie to reguluje Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym. Stwierdza się w niej, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego pozostaje wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym (art. 1 ust 2). Zacytowana definicja jest nieco bardziej szczegółowa aniżeli ta funkcjonująca w poprzedniej ustawie (Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym). Pod pojęciem partnerstwa rozumie się wówczas opartą na umowie współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego. Jak widać, ustawodawca uwzględnia w nowych przepisach zagadnienia dotyczące podziału zadań oraz ryzyka związanego z przedsięwzięciem. Podkreśla także przejrzystość samego procesu wyboru partnera. W art. 5 stwierdza się bowiem, że podmiot publiczny poszukując partnera do realizacji zadania powinien zamieścić ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych albo opublikować je w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Dodatkowo, w Biuletynie Informacji Publicznej umieszcza wiadomość o planowanym partnerstwie publiczno-prywatnym. W art. 6 wskazuje się natomiast, że najlepsza jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów dotyczących przedsięwzięcia. Kryteria te odnoszą się przede wszystkim do: podziału zadań i ryzyk związanych z danym działaniem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz terminów i wysokości przewidzianych płatności (lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeśli są one planowane).

Problematyka partnerstwa publiczno-prywatnego zostaje podjęta w ramach badania ewaluacyjnego. Respondenci pytani są, czy w 2009 jednostki administracji samorządowej, które reprezentują, realizują przedsięwzięcia w ramach tak zdefiniowanej współpracy. Zdecydowana większość badanych (88,10 proc.) odpowiada na to pytanie przecząco. Jedynie 7,80 proc. respondentów stwierdza, że ich jednostka realizuje w 2009

[16] Por. Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015, s. 44.

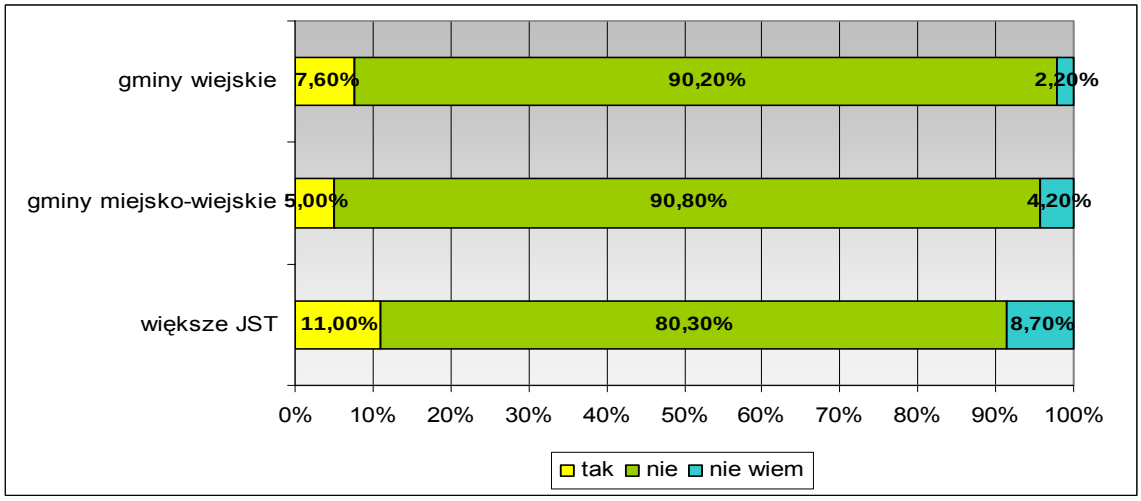
roku zadania publiczne w oparciu o wskazane partnerstwo. Niewielkie różnice daje się zaobserwować po uwzględnieniu w analizie typu samorządu. Okazuje się, że idea partnerstwa publiczno-prywatnego jest najczęściej realizowana przez większe JST. W tym przypadku, deklarację taką składa co dziesiąty respondent (11,00 proc.). Zadania publiczna są natomiast najrzadziej realizowane w ten sposób w gminach miejsko-wiejskich. Twierdzącą odpowiedź udziela tutaj co dwudziesty badany (5,00 proc.). Jak widać, polskie samorządy mają duży problem z realizacją zadań publicznych z wykorzystaniem omawianej procedury. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają zaprezentowane na wykresach nr 33 i 34.

Wykres nr 33. Odsetek JST realizujących w 2009 roku zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Wykres nr 34. Realizacja zadań publicznych w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne w 2009 roku według typu JST (w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego następuje również dzięki środkom przewidzianych na gruncie Priorytetu V PO KL. **Na 44 respondentów deklarujących realizację przez ich JST zadań publicznych w ten sposób, 15 stwierdza zarazem,**

że stanowi to rezultat działań podejmowanych w ramach Działania 5.2. Zestawienia IP2 pokazują, jak wygląda wdrażanie tej instytucji w całym kraju. Od 2008 roku, dzięki środkom strukturalnym (w ramach Działania 5.2. PO KL), zostaje zawiązane partnerstwo-publiczne w 29 jednostkach administracji samorządowej, w tym w: 4 powiatach, 12 gminach miejskich, 3 gminach miejsko-wiejskich oraz w 10 gminach wiejskich.

1.4. Uwagi końcowe

Należy wskazać, że na gruncie administracji samorządowej dokonuje się wiele zmian, nie wszystkie zachodzą jednak w zadowalającym tempie. **Z badania ewaluacyjnego wynika, że wśród analizowanych jednostek:**

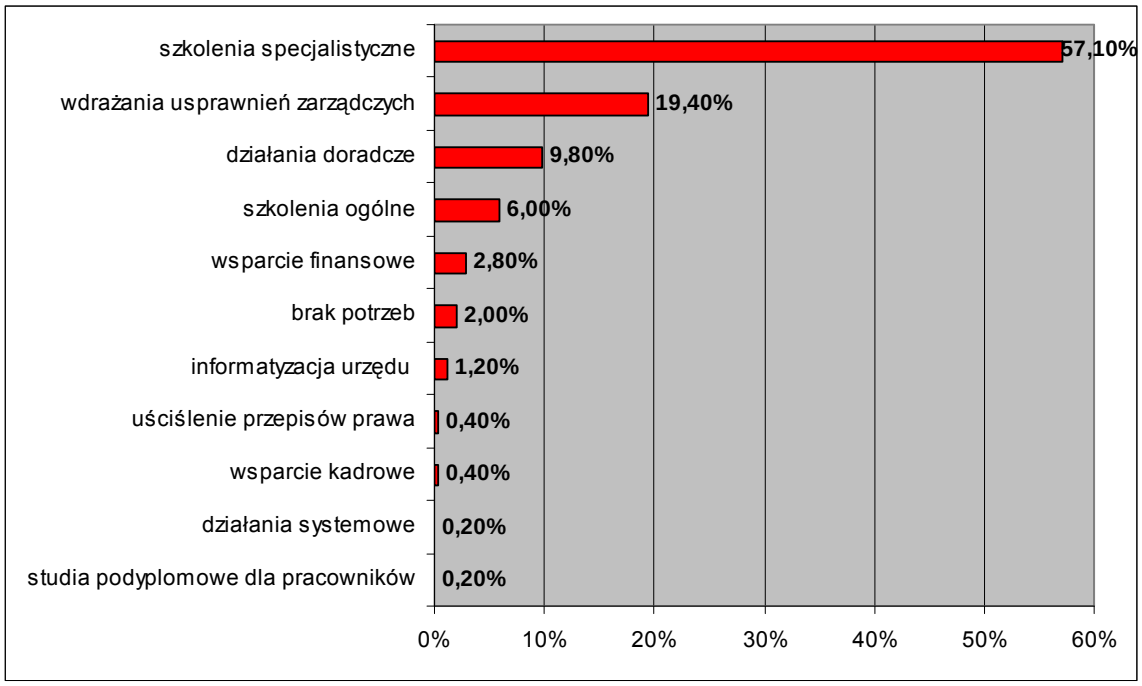
- 14,40 proc. bierze udział w Systemie Analiz Samorządowych;
- 50,70 proc. stosuje monitoring do badania poziomu satysfakcji klientów;
- 64,20 proc. świadczy usługi publiczne drogą elektroniczną;
- wśród tych JST, które świadczą usługi drogą elektroniczną 44,80 proc. korzysta z platformy e-PUAP;
- 44,50 proc. stosuje budżet w ujęciu zadaniowym;
- 24,90 proc. eksploatuje systemy zarządzania jakością;
- 35,60 proc. dysponuje kodeksem etycznym dla pracowników;
- 59,80 proc. prowadzi w 2009 roku konsultacje społeczne;
- 74,40 proc. zleca w 2009 roku zadania publiczne organizacjom pozarządowym;
- 7,80 proc. realizuje zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne.

Wydaje się, że wartości wymienionych wskaźników nie są w pełni satysfakcjonujące. W przypadku efektywności i skuteczności JST, niewystarczające wydaje się uczestnictwo JST w Systemie Analiz Samorządowych, zwłaszcza, że jest to odpowiednie narzędzie dla benchamarkingu. Niezadowalające są także wartości pozostałych wskaźników. Monitoringu poziomu satysfakcji ze świadczonych usług powinna dokonywać w zasadzie każda jednostka administracji samorządowej. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku świadczenia usług drogą elektroniczną. Mimo, że ta forma załatwiania spraw jest charakterystyczna dla dwóch trzecich badanych urzędów, to odsetek ten dalej pozostaje niski, zwłaszcza w dobie powszechnej informatyzacji życia. Trudno w sposób jednoznaczny ocenić dane dotyczące ewidencjonowania budżetu w ujęciu zadaniowym. Odsetek JST korzystający z tej formy organizacji finansów publicznych wydaje się niewystarczający, zwłaszcza, że zarówno krajowe, jak i unijne dokumenty strategiczne naciskają na organizowanie przychodów i wydatków w ten właśnie sposób. W mniejszym stopniu niepokoją dane dotyczące wykorzystania systemów zarządzania jakością. Z zestawień IP2 wynika, że rezultaty projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. PO KL często dotyczą tego obszaru. Można zatem spodziewać się pozytywnej tendencji w zakresie wykorzystania na gruncie administracji samorządowej systemów zarządzania jakością. Jeżeli chodzi o transparentność, to jedynie jedna trzecia badanych JST uwzględnia kodeksy etyczne. Jest to odsetek niewielki, biorąc pod uwagę wagę problematyki. Pewne elementy dotyczące przejrzystości zostają włączone do obowiązujących przepisów. Nie wszystkie jednak relacje dotyczące sfery samorządowej należy regulować prawem, część z nich składa się bowiem na kulturę organizacyjną wskazanych instytucji. Istnienie kodeksów etycznych, rzeczywiste wdrażanie ich w praktyce, pozwoli zwiększyć zaufanie obywateli do instytucji administracji samorządowej. Nieco lepiej wygląda sytuacja w przypadku otwartości. W tym przypadku, dwie trzecie JST uwzględnia w swoim funkcjonowaniu procedurę konsultacji społecznych, trzy czwarte zaś zleca zadania publiczne organizacjom

pozarządowym. Sytuacja w tym względzie, nadal jest jednak nie wystarczająca. Można odnieść wrażenie, że poszczególne jednostki administracji samorządowej pozostają bardziej otwarte na działania infrastrukturalne, związane dla przykładu z informatyzacją urzędu, niż na inicjatywy ukierunkowane na włączanie obywateli i ich stowarzyszeń w proces decydowania o społeczności lokalnej. Daje się zaobserwować zatem pewne napięcie pomiędzy władzą na poziomie samorządowym a podmiotami trzeciego sektora. Konieczne staje się wypracowanie mechanizmów koncyliacyjnych, w rezultacie których zarówno administracja, jak i organizacje pozarządowe będą wspólnie działać na rzecz własnej społeczności. Niepokoić może również zdecydowanie niedostateczny poziom wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego przez instytucje samorządowe. Trudno w sposób jednoznaczny stwierdzić, dlaczego, mimo funkcjonujących uregulowań prawnych, ten sposób realizacji zadań publicznych nie znajduje poparcia władz lokalnych. Być może wynika to z niewiedzy, nieznajomości możliwości wynikających z obowiązujących obecnie przepisów bądź ze zbyt literalnej ich interpretacji. Istotnym bodźcem dla działań zorientowanych na wzrost otwartości i transparentności jednostek samorządowych pozostają przedsięwzięcia finansowane ze środków Działania 5.2. PO KL.

Na koniec respondenci badania CATI zostają zapytani o potrzeby reprezentowanego przez nich urzędu w zakresie wsparcia, możliwego do zrealizowania w ramach Priorytetu V PO KL. Dane w tym względzie zostają przedstawione na poniższym wykresie.

Wykres nr 35. Potrzeby badanych JST w zakresie wsparcia (N=562, w proc.)



Źródło: badanie własne ASM Centrum Badań i Analiz.

Jak widać na wykresie, badani są w największym stopniu zainteresowani szkoleniami specjalistycznymi. Kategorię tę wskazuje ponad połowa respondentów (57,10 proc.). Co piaty stwierdza, że w jego urzędzie istnieje zapotrzebowanie na wdrożenie usprawnień zarządczych (19,40 proc.), co dziesiąty zaś – na działania doradcze (9,80 proc.). Część respondentów formułuje odpowiedzi, które brzmią enigmatycznie (wsparcie finansowe – 2,80 proc., wsparcie kadrowe – 0,40 proc.), bądź wskazują na potrzeby

niemożliwe do zrealizowana w ramach działań przewidzianych w Priorytecie V PO KL (uściślenie przepisów prawa – 0,40 proc., działania systemowe – 0,20 proc.).

Rozdział II.

Analiza wskaźnikowa funkcjonowania JST

2.1. Wprowadzenie

Działalność jednostek administracji samorządowej podlega, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami tak zdefiniowanego nadzoru pozostają Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Zgodnie z art. 85 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Podobne zapisy, w odniesieniu do samorządów powiatowych oraz wojewódzkich, znajdują się w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (art. 77) oraz Ustawie z dnie 5 czerwca 1998 roku o samorządztwie województwa (art. 79). We wskazanych aktach legislacyjnych zakłada się zatem, że działalność samorządów terytorialnych nadzorowana jest w kontekście przestrzegania przez nie przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter ustrojowy, materialny, jak i proceduralny. Przepisy regulują też sam proces nadzoru i unieważniania aktów prawa miejscowego. Jak stwierdza się w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Wyjątek stanowią akty ustawiające przepisy porządkowe, wówczas wójt powinien przekazać je w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Organ nadzoru może uznać uchwałę bądź zarządzenie organu gminy za sprzeczne z prawem. W tej sytuacji, stają się one nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 2 organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości bądź w części w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia przez wójta uchwały lub zarządzenia. Wszczęcie postępowania może prowadzić do określonych reperkusji prawnych. Jak wynika bowiem, z art. 91 ust. 2, wojewoda uznając nieważność uchwały bądź zarządzenia ma możliwość wstrzymania ich wykonania. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie (o faktycznym i prawnym charakterze) podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania. Zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym, wojewoda podejmuje wskazane działania, wówczas gdy naruszenie prawa w uchwale bądź zarządzeniu ma istotny charakter. W sytuacji, gdy następuje nieistotne naruszenie prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności, lecz ogranicza się jedynie do wskazania, że określona uchwała bądź zarządzenie zostaje wydane z naruszeniem prawa. Tak zdefiniowany stan prawny nie jest korzystny dla samorządu gminnego. Jeżeli uchwała narusza bądź zagraża interesowi prawnemu osoby fizycznej bądź prawnej, ta może zaskarżyć ją do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Po trzydziestodniowym terminie wojewoda nie posiada już legitymacji do unieważnienia uchwały bądź zarządzenia organu gminy. Jak stwierdza się w art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, w tym przypadku wojewoda może zaskarżyć akt prawa miejscowego, uchwalony przez organ gminny, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Podobne przepisy zostają uwzględnione w ustawach o samorządzie powiatowym oraz województwa.

2.2. Wyniki analizy wskaźnikowej

W trakcie zbierania materiałów do analizy nie udaje się niestety uzyskać informacji ze wszystkich Urzędów Wojewódzkich, dotyczących nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego. Analizą zostają objęte dane pochodzące z następujących jednostek administracji rządowej: z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, z Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie oraz z Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie. Informacje pochodzące z tych urzędów dotyczą liczby rozstrzygnięć nadzorczych wydanych wobec aktów prawa miejscowego (unieważniających akt całkowicie lub częściowo). Dane w tym względzie zostają zaprezentowane w tabeli nr 10.

Tabela nr 10. Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez wojewodów wobec aktów prawa miejscowego (2009 rok)

Województwo:	Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych względem aktów prawa miejscowego przez wojewodów
Dolnośląskie	281
Kujawsko-pomorskie	17
Lubelskie	202
Łódzkie	43
Małopolskie	151
Mazowieckie	122
Podkarpackie	14
Podlaskie	116
Pomorskie	34
Śląskie	81
Świętokrzyskie	78
Warmińsko-mazurskie	218
Zachodniopomorskie	41

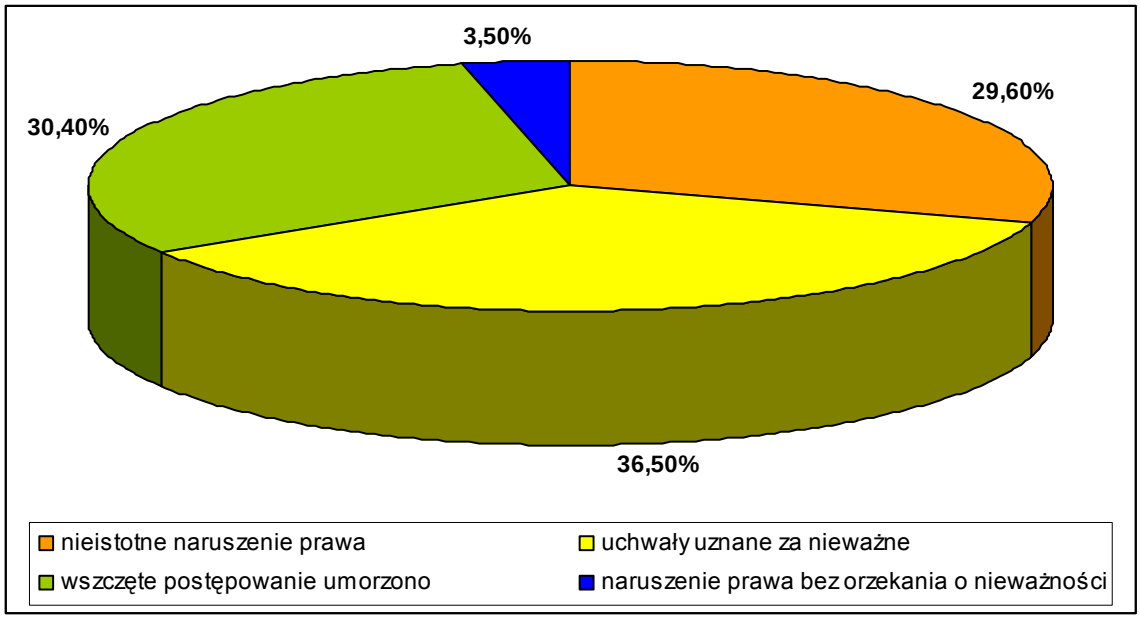
Źródło: dane pochodzące z urzędów wojewódzkich.

Pewnych informacji dostarczają także sprawozdania regionalnych izb obrachunkowych. Jak stwierdza się w Ustawie z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej następujących podmiotów: jednostek administracji samorządowej, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym samorządowych osób prawnych) oraz innych podmiotów (zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST). W art. 5 ust. 1 wymienionego aktu prawnego stwierdza się, że izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne wskazanych podmiotów. Kontrola ta dokonywana jest z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności oraz gospodarności. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia

podejmowane przez JST w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego przez jednostki administracji samorządowej oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST, podatków i opłat lokalnych (do których mają zastosowanie przepisy ustawy o ordynacji podatkowej), absolutorium oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. W rezultacie prowadzonego postępowania nadzorczego izby: a) orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdy to naruszenie jest nieistotne (art. 11 ust. 3); b) w stosunku do uchwał budżetowych podjętych z naruszeniem prawa, wskazują JST nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia (art. 12 ust. 1); c) orzekając o nieważności uchwały budżetowej JST w całości lub w części ustalają budżet lub jego część dotkniętą nieważnością (art. 12 ust. 3); d) ustalają budżet JST w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obligatoryjnych zadań własnych oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Jak wynika ze *Sprawozdania Działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i Wykonania Budżetu przez JST w 2009 roku*, w 2009 roku izby sprawują nadzór nad działalnością 2808 jednostek administracji samorządowej, w tym 2 413 gmin, 65 miast na prawach powiatu (w tym miasta stołecznego Warszawa), 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 174 związków międzygminnych i jednego związku powiatów (spośród 232 zarejestrowanych). W omawianym okresie izby badają ogółem 153 138 uchwał i zarządzeń JST oraz związków komunalnych. Działalność nadzorcza obejmuje w 2009 roku sprawy dotyczące: a) procedury uchwalania budżetu i jego zmian (N=324); b) budżetu (N=2 985); c) zmian budżetu (N=86 570); d) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego JST oraz udzielania pożyczek i poręczeń (N=7 125); e) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o ordynacji podatkowej (N=9 407); f) absolutorium (N=2 917); zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST (N=3 127); g) układu wykonawczego budżetu (N=19 034); h) innych uchwał objętych nadzorem izb (N=21 649). W 2009 roku zostaje poddanych działalności nadzorczej więcej uchwał i zarządzeń JST niż w 2008 roku (o 8 462 akty prawne). W wyniku badania przeprowadzonego przez regionalne izby obrachunkowe okazuje się, że zdecydowana większość tych aktów (97,40 proc.) zostaje podjęta bez naruszenia prawa. Taki sam wskaźnik pozostaje charakterystyczny dla 2008 roku. W stosunku do 1993 roku natomiast jego wartość wzrasta o 24,3 punktu procentowe. Daje się zatem zaobserwować pozytywną tendencję w tym względzie. **W 2009 roku tylko w 3 969 uchwałach i zarządzaniach JST (2,60 proc. wszystkich badanych aktów) stwierdza się naruszenie prawa**. Interesująca jest struktura wyników działań nadzorczych. Okazuje się, że: w 1175 uchwałach i zarządzeniach stwierdza się nieistotne naruszenia prawa, 1149 zostaje uznanych za nieważne (w całości lub w części), wobec 1206 umorzono (w wyniku usunięcia naruszenia prawa) wszczęte postępowanie o uznanie ich za nieważne, w przypadku 139 uchwał i zarządzeń natomiast stwierdza się naruszenie prawa bez orzekania o nieważności. Ich charakterystyka zostaje zaprezentowana na wykresie nr 36.

Wykres nr 36. Charakterystyka uchwał i zarządzeń organów JST, w których Regionalne Izby Obrachunkowe stwierdzają w 2009 roku naruszenie prawa (w proc.)



Źródło: na podstawie sprawozdania zbiorczego Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Ponad połowa uchwał i zarządzeń JST, poddanych w 2009 roku działalności nadzorczej przez regionalne izby obrachunkowe, dotyczy kwestii związanych z budżetem. Chodzi przede wszystkim o uchwały w sprawie budżetu i jego zmian oraz zarządzenia zmieniające budżet. Interesujące są wyniki badania nadzorczego w tym względzie. Okazuje się, że nie stwierdza się naruszeń prawa w: 89,70 proc. (N=2 679) uchwał w sprawie uchwalenia budżetu oraz w 97,90 proc. (N=84 795) uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. Jak stwierdza się w sprawozdaniu regionalnych izb obrachunkowych z działalności za 2009 rok: *Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych za lata 1993, 2008 i 2009 wskazują na systematyczne obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993r. do 13,7% w 2008r. i 10,3% w 2009r.*[17]. Podobne zjawisko daje się zaobserwować także w stosunku do uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. W 1993 roku 19,10 proc. takich aktów stanowionych jest z naruszeniem prawa, w 2008 roku już tylko 2 proc., zaś w 2009 – 2,10 pro. (spadek o 17 punktów procentowych w ciągu 16 lat). **Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie badania nadzorczego uchwał i zarządzeń dotyczących budżetów dotyczą w 2009 roku przede wszystkim:**

- nieuwzględniania w budżecie wszystkich źródeł dochodów bądź zaplanowania ich w niewłaściwej wysokości;
- zaniechania zaplanowania w uchwale budżetowej (lub określenie w niewłaściwej wysokości) limitów zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych;
- nieprawidłowości w zakresie upoważnień dla organu wykonawczego, w tym m.in.: upoważnienie do lokowania wolnych środków na funduszach inwestycyjnych;

[17] Por. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2010, s. 31.

- ustalenia struktury dochodów lub wydatków budżetowych w sposób mniej szczegółowy niż określa to określa to Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych;
- naruszenie zasady równowagi budżetowej;
- zaniechania wskazania przeznaczenia nadwyżki budżetowej bądź źródeł pokrycia deficytu;
- niezaplanowanie wydatków na obligatoryjne zadania własne JST lub zaplanowanie ich w niewłaściwej wysokości;
- zaplanowanie środków na wydatki nie mieszczące się w katalogu zadań danego stopnia samorządu terytorialnego, w tym np.: zakup i montaż systemów solarnych na obiektach będących własnością innych podmiotów niż JST;
- nieprawidłowości odnoszące się do rezerwy celowej, w tym: postanowienie rady o likwidacji rezerwy celowej na zarządzenia kryzysowe;
- naruszenia kompetencji organu wykonawczego, np. w zakresie inicjowania zmian w budżecie;
- niezgodność uchwały budżetowej z załącznikami stanowiącymi jej część;
- niewłaściwe zastosowanie klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów;
- przekroczenie kompetencji do dokonywania zmian w budżecie.

Dane pochodzące z regionalnych izb obrachunkowych pozwalają ustalić również, jakiego rodzaju nieprawidłowości pojawiają się w 2009 roku w przypadku innych uchwał oraz zarządzeń JST. W sprawie absolutorium daje się zaobserwować m.in.:

- podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium pomimo nierozstrzygniętego głosowania w tym zakresie (bądź bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady);
- naruszenie przez organ stanowiący określonych przepisami procedur;
- podjęcie uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych;
- postanowienia o publikacji uchwały w dzienniku urzędowym województwa.

Sprawozdania szczegółowe regionalnych izb obrachunkowych pozwalają także wskazać nieprawidłowości w przypadku innych uchwał oraz zarządzeń objętych działalnością nadzorczą w 2009 roku. Jeżeli chodzi o podatki oraz opłaty lokalne, to poszczególne JST ustalają stawki podatków poniżej minimalnych bądź powyżej maksymalnych kwot określonych w Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Daje się również zaobserwować w tym względzie zwalnianie podmiotów nie podlegających opodatkowaniu, określanie odmiennych stawek podatku dla tego samego przedmiotu opodatkowania, przyjmowanie nieprawidłowego sposoby ogłaszania uchwał podatkowych, itd. W przypadku zaciągania zobowiązań przez JST z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych mających wpływ na wysokość długu publicznego, pojawiają się m.in. następujące naruszenia prawa: zaciąganie kredytu bez wcześniejszego zaplanowania go w przychodach budżetu, upoważnienie zarządu do zaciągnięcia i spłaty kredytu długoterminowego, zaciągnięcie pożyczki długoterminowej i zabezpieczenie jej spłaty nieodwołalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym. W wyniku działalności nadzorczej Regionalnych Izb Obrachunkowych możliwe jest także wyodrębnienie nieprawidłowości dotyczących udzielania pożyczek i poręczeń majątkowych. W tym przypadku, poszczególne JST udzielają poręczenia bez uprzedniego określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty, do której organ wykonawczy może udzielać poręczeń, czy też wprowadzają klauzule ograniczające odpowiedzialność poręczyciela. Naruszenia prawa pojawiają się także w odniesieniu do zasad i zakresu przyznawania dotacji przez jednostki administracji samorządowej. Dla przykładu, nieprawidłowości w tym względzie dotyczą uzależniania

przyznawania wskazanych środków od złożenia dodatkowych oświadczeń i obowiązków niezgodnych z obowiązującymi przepisami.

W trakcie realizacji badania udaje się także uzyskać dane pochodzące z regionalnych izb obrachunkowych z województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, wielkopolskiego. Informacje dotyczące rozstrzygnięć nadzorczych, unieważniających w całości lub w części uchwały bądź zarządzenia JST odnoszące się do kwestii finansowych (np. uchwały budżetowe), zostają zaprezentowane w tabeli nr 11.

Tabela nr 11. Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych przez Regionalne Izby Obrachunkowe względem aktów prawa miejscowego (2009 rok)

Województwo:	Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych względem aktów prawa miejscowego przez RIO
Kujawsko-pomorskie	22
Lubelskie	24
Lubuskie	43
Małopolskie	22
Mazowieckie	140
Opolskie	45
Podkarpackie	43
Pomorskie	49
Wielkopolskie	113

Źródło: dane pochodzące z wybranych Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Na podstawie danych pochodzących z jednostek administracji rządowej oraz regionalnych izb obrachunkowych jest możliwe określenie odsetka aktów prawa miejscowego w ogóle unieważnionych w części bądź w całości. Obliczenia takie daje się wykonać wyłącznie do tych województw, z których pochodzą pełna dane (od wojewodów oraz od regionalnych izb obrachunkowych). Chodzi zatem o: kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie oraz pomorskie. Dane w tym względzie zostają przedstawione w tabeli nr 12.

Tabela nr 12. Odsetek aktów prawa miejscowego unieważnionych w części bądź w całości przez organu nadzoru w wybranych województwach (w proc., 2009 rok)

Województwo	Liczba uchwalonych w 2009 roku przez JST aktów prawa miejscowego	Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych względem aktów prawa miejscowego przez wojewodę	Liczba rozstrzygnięć nadzorczych wydanych względem aktów prawa miejscowego przez RIO	Odsetek (wskaźnik) aktów prawa miejscowego unieważnionych w części bądź w całości (w proc.)
Kujawsko-pomorskie	1071	17	22	3,64
Lubelskie	2787	202	24	8,11
Małopolskie	3914	151	22	4,42
Mazowieckie	4883	122	140	5,37
Podkarpackie	1920	14	43	4,53
Pomorskie	2034	34	49	4,08
Wartość wskaźnika ogółem:				**5,02**

Źródło: na podstawie danych urzędów wojewódzkich oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli, odsetek unieważnionych przez organy nadzoru aktów prawa miejscowego pozostaje wśród wybranych województw najwyższy w przypadku lubelskiego, najniższy zaś w kujawsko-pomorskim. Wskaźnik całkowity, stanowiący średnią arytmetyczną poszczególnych wskaźników, wynosi niewiele ponad 5 proc. Oznacza to, że średnio w województwach objętych analizach, co dwudziesty akt prawa miejscowego jest unieważniany w całości lub w części. Wyniki te trudno ekstrapolować na kraj w ogóle, zwłaszcza, że dane z regionów uwzględnionych w powyższej tabeli sugerują znaczne zróżnicowanie w omawianym obszarze. Różnica pomiędzy województwem, w którym odsetek unieważnionych aktów prawa miejscowego jest najwyższy, a województwem, gdzie pozostaje najniższy, wynosi 4,47 punktu procentowego. Należy wskazać, że uzyskana w analizie wartość wskaźnika ogółem (5,02 proc.) jest zbliżona do wartości wskaźnika w 2008 roku (4,20 proc.). Wówczas badaniem zostaje jednak objętych ogółem 15 województw (bez małopolskiego).

Pewnych danych dotyczących jakości aktów prawa miejscowego dostarczają również opracowania Wojewódzkich Sądów Administracyjnych[18]. Nie oddają one jednak w pełni obrazu stanowionych przepisów. Jak wynika z tych danych, w 2009 roku wpływa do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych ogółem 1215 skarg na uchwały rad gminy. Podstawą prawną takiej skargi jest art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który mówi: *Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego*. Skargę na uchwałę rady gminy można wnieść w imieniu własnym bądź reprezentując grupę mieszkańców, którzy powinni wyrazić na to pisemną zgodę. W 2009 roku najwięcej tak zdefiniowanych skarg wpływa w województwach: warmińsko-mazurskim (N=249), mazowieckim (N=144), małopolskim (N=107) oraz lubuskim (N=104). Dane w tym względzie zostają zaprezentowane w tabeli nr 13.

Tabela nr 13. Skargi na uchwały rady gminy w 2009 roku (art. 101 oraz 101a ustawy o samorządzie gminnym)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok	8	24	6
Bydgoszcz	5	71	3
Gdańsk	26	67	30
Gliwice	12	65	21
Gorzów Wielkopolski	8	104	19
Kielce	2	24	3
Kraków	37	107	30
Lublin	6	53	3
Łódź	9	51	13
Olsztyn	1	249	7
Opole	3	33	17
Poznań	21	91	29

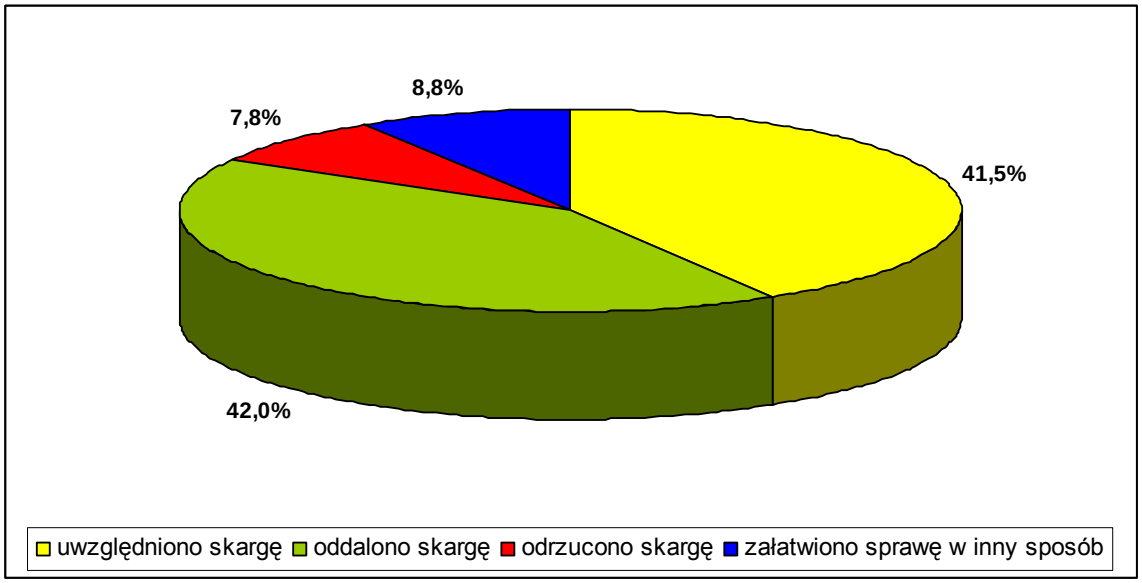
[18] Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny (II instancja) oraz wojewódzkie sądy administracyjne.

Rzeszów	13	21	5
Szczecin	12	71	12
Warszawa	43	144	47
Wrocław	34	40	12
Ogółem	**240**	**1215**	**257**

Źródło: dane statystyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2009 roku większość (42,0 proc.) rozpatrywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne na rozprawach jawnych skarg dotyczących uchwał organów gminy jest oddalana. Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 30 sierpnia Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd oddala skargę, gdy po merytorycznym jej rozpoznaniu dochodzi do wniosku, że nie może jej uwzględnić (art. 151). Należy wskazać, że w 2009 roku prawie taki sam odsetek skarg (41,5 proc.) wpływających do wojewódzkich sądów administracyjnych jest uwzględniany. Zgodnie z art. 147 wymienionej ustawy sąd uwzględniając skargę na uchwałę bądź akt jednostki samorządowej stwierdza nieważność tej ustawy lub aktu w całości bądź w części albo wskazuje, że zostały wydane z naruszeniem prawa. Najrzadziej skargi są oddalane (7,8 proc.). Sąd administracyjny może podjąć taką decyzję, gdy: a) sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, b) skargę wniesiono po upływie terminu do jej wniesienia; c) nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi; d) sprawa objęta skargą pomiędzy stronami jest w toku lub została prawomocnie osądzona; e) jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo skarżący nie ma zdolności procesowej (a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy); f) z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne. Dane dotyczące rozpatrywania skarg na uchwały organów gminy na rozprawach jawnych zostają zaprezentowane na poniższym wykresie.

Wykres nr 37. Załatwianie skarg na uchwały organów gminy na rozprawach jawnych w 2009 roku (N=579, w proc.)



Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na rozprawach jawnych sądów administracyjnych skargi na uchwały organów gminy najczęściej są uwzględniane w takich województwach, jak: kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, śląskie oraz wielkopolskie. Ich oddalenie natomiast następuje w: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim,

pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają przedstawione w tabeli nr 14.

Tabela nr 14. Załatwianie skarg na uchwały organów gminy w rozprawach jawnych w 2009 roku (według województw)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Ogółem załatwionych spraw	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	Załatwiono sprawę w inny sposób
Białystok	19	5	12	2	
Bydgoszcz	62	46	7	2	7
Gdańsk	37	12	24		1
Gliwice	27	13	10	3	1
Gorzów Wielkopolski	61	51	7		3
Kielce	18	5	12	1	
Kraków	60	10	22	18	10
Lublin	28	3	20	3	2
Łódź	22	4	8	3	7
Olsztyn	6		4	1	1
Opole	8	5	2	1	
Poznań	52	26	19	3	4
Rzeszów	17	4	8	3	2
Szczecin	25	8	13	1	3
Warszawa	88	34	45	3	6
Wrocław	49	14	30	2	3
Ogółem	**579**	**259**	**243**	**45**	**51**

Źródło: dane statystyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sprawy prowadzone przez sądy administracyjne mogą również być załatwiane na posiedzeniach niejawnych. W 2009 roku wskazane instytucje wymiaru sprawiedliwości odrzucają w tym trybie 302 skargi na uchwały organów gminy.

Dane pochodzące z omawianych instytucji pozwalają także określić liczbę skarg dotyczących uchwał rad powiatu. Kwestię tę regulują art. 87 oraz 88 ustawy o samorządzie powiatowym. Jak wynika z danych, najwięcej skarg na uchwały rad powiatu wpływa w województwach pomorskim (N=8) oraz małopolskim (N=7). Stanowione przez omawiane jednostki administracji samorządowej akty prawne są zatem rzadziej zaskarżane niż tworzone przez organy gminne. Należy jednak pamiętać, że ilość skarg uzależniona jest od liczby uchwał przyjmowanych przez poszczególne JST. Gmin jest znacznie więcej niż powiatów, w rezultacie ilość skarg będzie w ich przypadku większa. Dane dotyczące powiatów zostają zaprezentowane w tabeli nr 15.

Tabela nr 15. Skargi na uchwały rad powiatu w 2009 roku (art. 87 oraz 88 ustawy o samorządzie gminnym)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok		2	1
Bydgoszcz	1	1	1
Gdańsk	2	8	5
Gliwice	1	3	1
Gorzów Wielkopolski		3	
Kielce	3	5	
Kraków		7	2
Lublin		4	1

Łódź	1	3	1
Olsztyn		3	
Opole	2	3	1
Poznań		1	
Rzeszów		3	2
Szczecin	1	3	
Warszawa	2	3	
Wrocław	2	4	1
Ogółem	**15**	**56**	**16**

Źródło: dane statystyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2009 roku na rozprawach jawnych sądy administracyjne rozpatrują ogółem 26 skarg na uchwały rad powiatu. W 16 przypadkach uwzględniają je, w 8 oddalają, w 2 zaś odrzucają. W przypadku posiedzeń niejawnych rozpatrywanych jest ogółem 29 skarg, przy czym 28 z nich zostaje odrzuconych.

Dane pochodzące z wojewódzkich sądów administracyjnych pozwalają także wskazać ilość wpływających tam skarg na uchwały sejmików województw (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa). Zaskarżenie stanowionych na tym poziomie aktów prawa nie występuje we wszystkich regionach. W 2009 roku skargi do poszczególnych sądów administracyjnych wpływają w takich województwach, jak: lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie oraz zachodniopomorskie. Są to zazwyczaj pojedyncze skargi. Dane w tym zakresie przedstawione są w tabeli nr 16.

Tabela nr 16. Skargi na uchwały sejmiku województwa w 2009 roku (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok		2	1
Bydgoszcz			
Gdańsk		1	1
Gliwice			
Gorzów Wielkopolski	1		
Kielce			
Kraków		1	
Lublin		3	1
Łódź		1	
Olsztyn			
Opole			
Poznań			
Rzeszów			
Szczecin		1	
Warszawa		6	1
Wrocław	1		
Ogółem	**2**	**15**	**4**

Źródło: dane statystyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2009 roku sądy administracyjne na rozprawach jawnych rozpatrują ogółem 8 skarg na uchwały sejmików województw, przy czym 3 z nich uwzględniają, 3 oddalają, jedną odrzucają, jedną załatwiają zaś w inny sposób. Posiedzenia niejawne zajmują się 5 sprawami, wszystkie zostają odrzucone.

Dane pochodzące z wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczą także skarg organów nadzorczych na uchwały stanowione przez jednostki

samorządowe. Informacje w tym względzie nie odnoszą się do całości działań kontrolnych podejmowanych oraz organy nadzoru. Dla przykładu, nie można na ich podstawie stwierdzić, jaka liczba uchwał przyjmowanych przez jednostki samorządowe jest uprzednio unieważniania w całości bądź w części. Dane znajdujące się w statystykach wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczą tylko tych aktów prawnych, które zostają przez organy nadzoru zaskarżone. Jak stwierdza się na początku tego rozdziału, zagadnienia w tej kwestii regulują następujące przepisy: art. 93 ust. 1 o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 o samorządzie powiatowym oraz 82c ust. 1 o samorządzie województwa. Jeżeli chodzi o gminy, to najwięcej skarg ze strony organów nadzoru wpływa do sądów w 2009 roku w województwach: dolnośląskim (N=112)[19] oraz śląskim (N=71). Znacznie mniej w: opolskim (N=33), małopolskim (N=19), warmińsko-mazurskim (N=17), lubelskim (N=13), lubuskim (N=11) oraz w wielkopolskim (N=10). Niewielka liczba skarg ze strony organów nadzoru na uchwały rad gmin wpływa w województwach: mazowieckim (N=6), podkarpackim (N=6), łódzkim (N=4), podlaskim (N=3), kujawsko-pomorskim (N=2) oraz świętokrzyskim (N=1). Organy nadzoru nie składają natomiast żadnych skarg w omawianym obszarze w pomorskim. Szczegółowe dane zostają zaprezentowane w tabeli nr 17.

Tabela nr 17. Skargi organów nadzoru na uchwały rad gmin w 2009 roku (art. 93 ust. 1 o samorządzie gminnym)

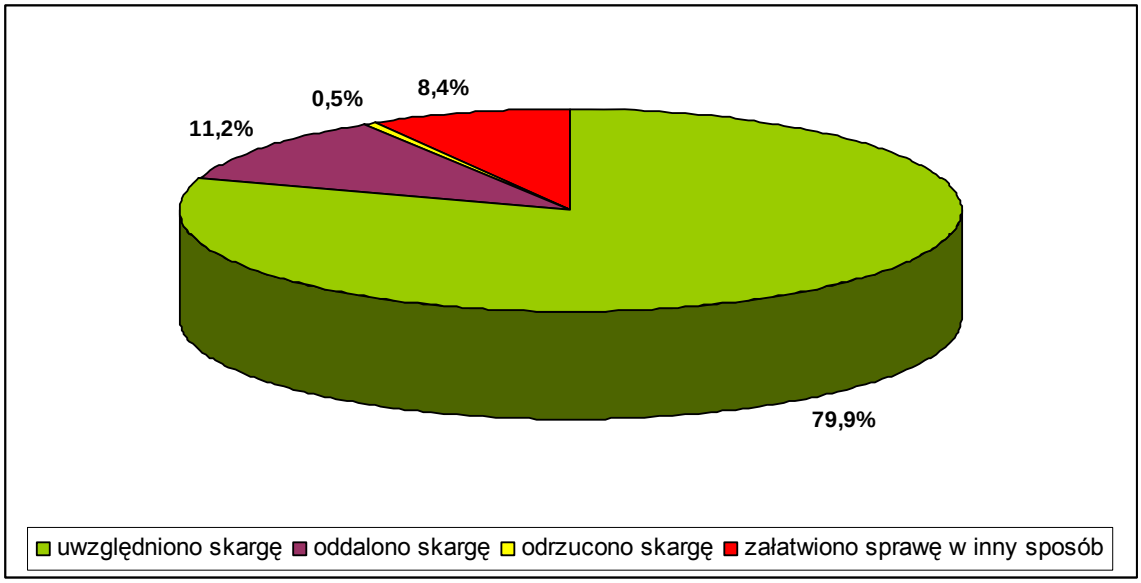
Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok		3	2
Bydgoszcz		2	
Gdańsk	2		1
Gliwice	17	71	30
Gorzów Wielkopolski	1	11	1
Kielce		1	
Kraków	16	19	5
Lublin		13	2
Łódź	1	4	1
Olsztyn	2	17	1
Opole	1	33	3
Poznań	1	10	
Rzeszów	1	6	
Szczecin			
Warszawa	2	6	2
Wrocław	22	112	30
Ogółem	**66**	**308**	**78**

Źródło: dane statystyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dane pochodzące z wojewódzkich sądów administracyjnych pozwalają określić, z jakim skutkiem skargi zostają rozpatrzone. Wynika z nich, że w 2009 roku na rozprawach jawnych zdecydowana większość tych skarg (79,90 proc.) zostaje przez poszczególne sądy uwzględniona. Informacje w tym względzie są przedstawione na wykresie nr 38 i w tabeli nr 18.

[19] Co trzecia skarga złożona w 2009 roku przez organy nadzoru na uchwały rady gminy dotyczy uchwał przyjętych przez gminy w województwie dolnośląskim.

Wykres nr 38. Załatwianie skarg organów nadzoru na uchwały rad gmin na rozprawach jawnych w 2009 roku (N=214, w proc.)



Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tabela nr 18. Załatwianie skarg organów nadzoru na uchwały gmin w rozprawach jawnych w 2009 roku (według województw)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Ogółem załatwionych spraw	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	Załatwiono sprawę w inny sposób
Białystok	1	1			
Bydgoszcz	2	2			
Gdańsk	1		1		
Gliwice	44	38	6		
Gorzów Wielkopolski	8	5	1		2
Kielce	1	1			
Kraków	23	17	2	1	3
Lublin	10	7	3		
Łódź	4	3	1		
Olsztyn	15	9			6
Opole	19	16			3
Poznań	8	7			1
Rzeszów	7	2	5		
Szczecin					
Warszawa	2	2			
Wrocław	69	61	5		3
Ogółem	**214**	**171**	**24**	**1**	**18**

Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na posiedzeniach niejawnych sądy administracyjne rozpatrują ogółem 82 skargi organów nadzoru na uchwały rad gmin. Jak wynika z danych, tylko dwie z nich zostają odrzucone.

Organy nadzoru składają także skargi na uchwały rad powiatów. W 2009 roku wpływa ich ogółem do sądów administracyjnych 14. Dane dotyczące tego zagadnienia zostają przedstawione w tabeli nr 19.

Tabela nr 19. Skargi organów nadzoru na uchwały rad powiatu w 2009 roku (art. 81 ust. 1 o samorządzie powiatowym)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok			
Bydgoszcz			
Gdańsk			
Gliwice	2	1	
Gorzów Wielkopolski		3	
Kielce			
Kraków	2		
Lublin		1	
Łódź		1	
Olsztyn	1	2	
Opole		1	
Poznań			
Rzeszów			
Szczecin			
Warszawa			
Wrocław	6	5	1
Ogółem	**11**	**14**	**1**

Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na rozprawach jawnych rozpatrywanych jest w 2009 roku ogółem 14 skarg organów nadzoru na uchwały rad powiatu, z czego 11 zostaje uwzględnionych. W trzech przypadkach orzeka się oddalenie sprawy. Na posiedzeniach niejawnych w 2009 roku rozpatruje się 9 skarg tego typu. Tylko jedna z nich zostaje odrzucona.

Opracowania zawierające dane z sądów administracyjnych pozwalają także na wskazanie liczby skarg kierowanych przez organy nadzoru na uchwały sejmików województwa. W 2009 roku wpływają do nich dwie takie sprawy. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrują na rozprawach jawnych w analizowanym okresie ogółem 9 skarg (w większości wpłynęły w 2008 roku) organu nadzoru na omawiane jednostki. W dwóch przypadkach uwzględniają skargę, w 7 załatwiają sprawę w inny sposób. Na posiedzeniach niejawnych rozpatrywanych jest 9 skarg, przy czym tylko jedna zostaje odrzucona.

Jednostki administracji samorządowej mogą składać do sądów skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze. Jak wynika z diagnozy administracji samorządowej taka sytuacja ma miejsce stosunkowo rzadko. Zazwyczaj poszczególne JST zgadzają się z decyzjami organów nadzoru. Należy jednak wskazać, że w 2009 roku wpływa 309 takich spraw, przy czym stroną w większości postępowań pozostają gminy. Jeżeli chodzi o te JST, to w omawianym okresie składają ogółem 259 skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze. Najwięcej takich spraw wpływa w województwach: mazowieckim (N=42), śląskim (N=33), dolnośląskim (N=26), wielkopolskim (N=26) oraz warmińsko-mazurskim (N=25). Żadnej skargi w tym względzie nie składają organy gminy w województwie lubuskim. Dane dotyczące omawianego zagadnienia zostają przedstawione w tabeli nr 20.

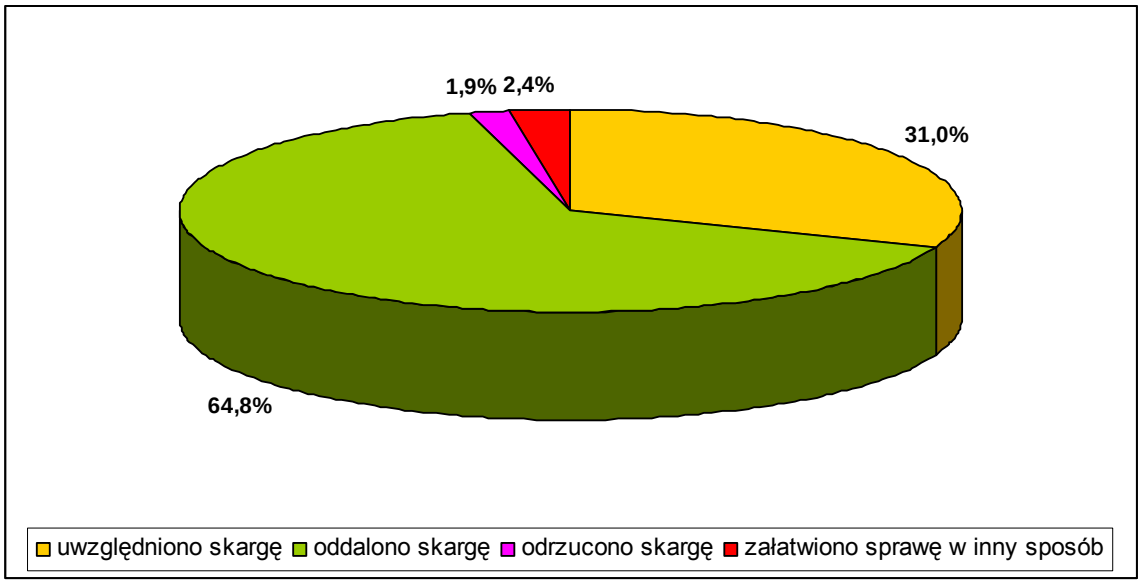
Tabela nr 20. Skargi poszczególnych gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze w 2009 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok		8	3
Bydgoszcz	1	4	3
Gdańsk	1	15	
Gliwice	9	33	5
Gorzów Wielkopolski			
Kielce		10	2
Kraków	1	10	1
Lublin	1	15	1
Łódź	1	6	7
Olsztyn	2	25	4
Opole	2	11	2
Poznań	10	26	6
Rzeszów	1	19	2
Szczecin		8	1
Warszawa	9	42	9
Wrocław	4	26	2
Ogółem	**42**	**258**	**42**

Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z analizy danych zastanych wynika, że w 2009 roku na rozprawach jawnych jest rozpatrywanych ogółem 210 skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze, przy czym 64,8 proc. zostaje oddalonych. Szczegółowe informacje zostają zaprezentowane na wykresie nr 39 i tabeli nr 21.

Wykres nr 39. Załatwianie skarg organów gminnych na rozstrzygnięcia nadzorcze na rozprawach jawnych w 2009 roku (N=210, w proc.)



Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tabela nr 21. Załatwianie skarg organów gminnych na rozstrzygnięcia nadzorcze na rozprawach jawnych w 2009 roku (według województw)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Ogółem załatwionych spraw	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	Załatwiono sprawę w inny sposób
Białystok	5	1	4		
Bydgoszcz	2		1	1	
Gdańsk	13	2	11		
Gliwice	31	14	17		
Gorzów Wielkopolski					
Kielce	7	1	6		
Kraków	4	2	2		
Lublin	14	4	8	2	
Łódź	5	1	4		
Olsztyn	18	3	15		
Opole	11	5	6		
Poznań	28	14	14		
Rzeszów	16	6	6		4
Szczecin	7	1	5		1
Warszawa	25	4	21		
Wrocław	24	7	16	1	
Ogółem	**210**	**65**	**136**	**4**	**5**

Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze składają także w 2009 roku rady powiatów. Do sądów wpływa w omawianym okresie ogółem 48 takich spraw. Skargi składają przede wszystkim organy powiatu z takich województw, jak: mazowieckie (N=11), dolnośląskie (N=9), lubuskie (N=7) oraz śląskie (N=6). Dane dotyczące tego zagadnienia zostają zaprezentowane w tabeli nr 22.

Tabela nr 22. Skargi organów powiatu na rozstrzygnięcia nadzorcze w 2009 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w:	Sprawy pozostałe z poprzedniego okresu:	Sprawy, które wpłynęły:	Sprawy, które pozostały na następny okres:
Białystok			
Bydgoszcz		3	
Gdańsk	1		
Gliwice		6	
Gorzów Wielkopolski	2	7	1
Kielce		1	
Kraków	3		
Lublin		2	
Łódź		3	2
Olsztyn		4	
Opole			
Poznań		1	
Rzeszów		1	1
Szczecin			
Warszawa	1	11	4
Wrocław	3	9	
Ogółem	**10**	**48**	**8**

Źródło: na podstawie danych statystycznych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2009 roku na rozprawach jawnych sądy administracyjne rozpatrują ogółem 39 skarg formułowanych przez rady powiatu pod adresem organów nadzorczych. Należy stwierdzić, że w 9 przypadkach skargi zostają uwzględnione, w 25 oddalone, w 5 odrzucone. Na posiedzeniach niejawnych we wskazanym okresie sądy rozpatrują ogółem 11 spraw. Tylko w dwóch przypadkach odrzucają skargę.

Dane pochodzące z sądów administracyjnych pozwalają także wskazać, na ile samorządy województw składają w 2009 roku skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze organów upoważnionych do kontroli stanowionych przez nie aktów prawa. Okazuje się, że w omawianym okresie wpływają ogółem trzy takie sprawy (a województw: lubelskiego, pomorskiego oraz z zachodniopomorskiego), jedna zaś (z województwa dolnośląskiego) pozostała z poprzedniego roku. Sądy rozpatrują wszystkie cztery skargi, z czego jedną uwzględniają, dwie oddalają, jedna zaś zostaje załatwiona w inny sposób.

Przedmiotem analizy nie są jednak wyłącznie zagadnienia dotyczące uchwał i zarządzeń organów samorządowych, lecz również odnoszące się do indywidualnych aktów administracyjnych. Akty te wydawane są odpowiednio przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę powiatu oraz marszałka województwa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 39 ust. 5 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz art. 46 ust. 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa) można się od nich odwołać do **samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO).** Podmioty te, w myśl art. 17 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, pozostają organami wyższego stopnia (w znaczeniu procesowym, nie ustrojowym) w stosunku do JST.

Dane pochodzące z samorządowych kolegiów odwoławczych oraz z jednostek administracji samorządowej powinny pozwolić ustalić wskaźnik procentowy decyzji administracyjnych uchylonych przez SKO. W tak zdefiniowanym wskaźniku należy wziąć pod uwagę sumę:

- postanowień o wznowieniu postępowania i wyznaczeniu organu właściwego do jego przeprowadzenia (art. 150, §2 KPA, art. 244 §2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Ordynacji podatkowej);
- decyzji stwierdzających nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa (art. 156-158 KPA, art. 247-251 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Ordynacji Podatkowej);
- decyzji uchylających i rozstrzygających o istocie sprawy oraz decyzji stwierdzających wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa, wydanych po wznowieniu postępowania (art. 15 KPA, art. 245 Ustawy z dnia 29 sierpnia o Ordynacji Podatkowej).

Informacje pochodzące z samorządowych kolegiów odwoławczych wskazują, że wskazana suma wynosi w 2009 roku 7 429 decyzji. Wymieniony uprzednio wskaźnik pokazuje de facto, jaki odsetek decyzji administracyjnych JST wydawany jest z naruszeniem prawa. Konieczne staje się zatem uzyskanie dodatkowych danych. Dotyczą one liczby decyzji administracyjnych wydawanych przez JST w ogóle. Danych w tym względzie nie udaje się uzyskać ze wszystkich urzędów. Na podstawie ekstrapolacji wyników otrzymanych z jednostek o podobnej wielkości, zostaje przypisana tym JST szacunkowa wartość wydanych decyzji. Po uwzględnieniu tych uwag, można dokonać wyliczenia przybliżonej sumy wszystkich decyzji administracyjnych wydanych przez samorządy w 2009 roku. Jej wartość wynosi 3 0568 636. **Liczba decyzji uchylonych z powodu naruszenia prawa stanowi zatem 0,024 proc. ogólnej liczby decyzji administracyjnych wydanych w 2009 roku.**

2.3. Uwagi końcowe.

Dane uzyskane z badania pozostają komplementarne do wyników otrzymanych w 2009 roku, uwzględnionych w diagnozie potencjału administracji samorządowej. Wynika z nich, że odsetek uchwał i zarządzeń JST pozostaje stosunkowo niski. Co dwudziesty akt prawny uchwalany przez jednostki administracji samorządowej zostaje objęty rozstrzygnięciem nadzorczym. W perspektywie kilkunastoletniej daje się zatem zaobserwować pozytywną tendencję, przejawiającą się w zmniejszającym się z roku na rok odsetku aktów prawnych podlegającym wskazanej procedurze. Jak wynika z badania, podobne wnioski można także sformułować w stosunku do indywidualnych aktów administracyjnych. Dane pochodzące z samorządowych kolegiów odwoławczych oraz z jednostek administracji samorządowej pokazują, że tylko niewielki ich odsetek zostaje wydany z naruszeniem obowiązującego prawa.

Wnioski i rekomendacje

Wyniki badania ewaluacyjnego pozwalają na sformułowanie następujących wniosków dotyczących rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji samorządowej:

1. Tylko nieznaczny odsetek (15 proc.) badanych JST bierze udział w Systemie Analiz Samorządowych (SAS). Głównie są to większe jednostki (w tym gminy miejskie, powiaty oraz samorządy wojewódzkie). Tylko co trzeci JST zamierza uczestniczyć w tym systemie w przyszłości.
2. Niewiele ponad połowa (50,70 proc.) badanych JST wykorzystuje monitoring do badania satysfakcji klientów. Im większa jednostka administracji samorządowej, tym częściej podejmuje się tego rodzaju działania. Wdrażanie monitoringu satysfakcji klientów w znacznej mierze następuje dzięki środkom strukturalnym w ramach Działania 5.2. PO KL (od 2008 do sierpnia 2010 roku – wdrożenie tego monitoringu następuje w 499 JST).
3. W analizowanych urzędach administracji samorządowej do monitoringu satysfakcji klientów najczęściej wykorzystuje się takie narzędzie, jak: analizę skarg zgłaszanych do kierownictwa, badanie satysfakcji klientów za pomocą ankiet, analizę uwag zgłaszanych pocztą elektroniczną oraz analizę uwag zgłaszanych w lokalnej prasie.
4. Dwie trzecie (64,20 proc.) badanych JST świadczy usługi publiczne drogą elektroniczną. Im większa jednostka administracji samorządowej, tym większe szanse, że urząd będzie realizował działania w ten sposób.
5. Urzędy administracji samorządowej najczęściej świadczą drogą elektroniczną następujące usługi: składanie pism i wniosków, wysyłanie zapytań przez klienta do urzędu, rezerwację spotkania z urzędnikiem.
6. Wśród urzędów świadczących usługi publiczne drogą elektroniczną prawie połowa (44,80 proc.) korzysta z platformy e-PUAP. Ci, którzy z niej korzystają w zdecydowanej większości (79,70 proc.) wskazują, że zamierzającą wdrożyć ją w swoim urzędzie w przyszłości.
7. Wdrażanie świadczenia usług publicznych za pomocą platformy e-PUAP dokonuje się także ze środków strukturalnych w ramach Działania 5.2. PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010 roku) przedsięwzięcie to zostaje zrealizowane w 45 jednostkach administracji samorządowej.
8. W prawie połowie badanych jednostek administracji samorządowej znajduje zastosowanie budżet zadaniowy. Im większa jednostka, tym większe prawdopodobieństwo, że przychody i wydatki ewidencjonowane są w ten właśnie sposób. Te JST, które nie stosują budżetu zadaniowego, nie wdrażają go, gdyż nie ma takiego obowiązku.
9. Upowszechnianie budżetu zadaniowego następuje także dzięki środkom pochodzącym z Działania 5.2. PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010 roku) udaje się wdrożyć taki sposób ewidencjonowania przychodów i wydatków w 75 jednostkach administracji samorządowej.
10. Tylko w co czwartym (24,90 proc.) urzędzie administracji samorządowej znajdują zastosowanie systemy zarządzania jakością. Im większa jednostka, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie się w niej wykorzystywać wskazane systemy. Urzędy administracji samorządowej najczęściej stosują system ISO (82,10 proc.), w mniejszym stopniu system CAF (19,30 proc.).
11. Upowszechnianie wśród jednostek administracji samorządowej systemów zarządzania jakością następuje w znacznym stopniu dzięki środkom pochodzącym z Działania 5.2

PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010) udaje się w ten sposób wdrożyć wskazane systemy w 475 JST (w 273 ISO, w 202 CAF).

12. Tylko co trzeci urząd administracji samorządowej (35,60 proc.) dysponuje kodeksem etycznym dla pracowników. Im większa jednostka, tym większe szanse, że w jej urzędzie będzie funkcjonować taki kodeks.
13. Wdrażanie kodeksów etycznych w urzędach administracji samorządowej następuje dzięki środkom strukturalnym przewidzianych w ramach Działania 5.2. PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010 roku) udaje się w ten sposób wdrożyć kodeks etyczny dla pracowników w 209 jednostkach administracji samorządowej.
14. Ponad połowa (59,80 proc.) badanych JST realizuje konsultacje społeczne. Działania w tym zakresie pozostają w takim samym stopniu powszechne w poszczególnych typach jednostek. Konsultacje społeczne najczęściej dotyczą zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.
15. Instytucja konsultacji społecznych jest upowszechniania dzięki środkom strukturalnym przewidzianym w ramach Działania 5.2. PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010 roku) udaje się w ten sposób wdrożyć konsultacje w 225 jednostkach administracji samorządowej.
16. Trzy czwarte badanych urzędów administracji samorządowej (74,40 proc.) zleca realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Najczęściej taka sytuacja ma miejsce w gminach miejsko-wiejskich. Zadania zlecane organizacjom pozarządowym dotyczą przede wszystkim kwestii związanych ze sportem, kulturą oraz integracją społeczną.
17. Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym jest wspierane także przez projekty realizowane ze środków Dziania 5.2. PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010 roku) udaje się upowszechnić ten sposób współpracy w 45 jednostkach administracji samorządowej. W 136 natomiast rezultatem projektów staje się mapa aktywności organizacji pozarządowych.
18. Tylko niewielki odsetek JST (7,80 proc.) realizuje zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne. Głównie są to większe jednostki administracji samorządowej.
19. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego jest także upowszechniania w ramach projektów realizowanych ze środków Działania 5.2. PO KL. Od 2008 roku (do sierpnia 2010 roku) udaje się w ten sposób wdrożyć wskazane partnerstwo w 29 JST.
20. Tylko niewielki odsetek (około 5 proc.) aktów prawa miejscowego zostaje objętych rozstrzygnięciami nadzorczymi przez organy nadzoru. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku indywidualnych decyzji administracyjnych.

Na podstawie powyższych wniosków możliwe staje się uwzględnienie następujących rekomendacji:

1. Należy upowszechniać wśród JST wszelkie metody benchmarkingu, wymiany doświadczeń. Na podstawie wyników badania można odnieść wrażenie, że część przedstawicieli władz samorządowych nie wie o istnieniu Systemu Analiz Samorządowych.
2. Należy upowszechniać wśród urzędów administracji samorządowej metodologię badania satysfakcji klientów. Warto w tym względzie opracować ujednolicone narzędzia dla określonych typów JST.
3. Wdrażanie monitoringu satysfakcji klientów w ramach Działania 5.2. PO KL ma nierównomierny charakter. Głównym beneficjentem działań w tym względzie staje się województwo warmińsko-mazurskie. Konieczne staje się upowszechnienie wskazanego monitoringu w innych regionach.
4. Należy upowszechniać wśród jednostek administracji samorządowej świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną. Warto w tym względzie opracować poradniki oraz opracowania zawierające dobre praktyki. Informacje o świadczeniu przez urzędy

administracji samorządowej usług drogą elektroniczną powinny być także rozpowszechniane wśród społeczności lokalnej.

5. Należy upowszechniać wśród jednostek administracji samorządowej świadczenie usług drogą elektroniczną w ramach platformy e-PUAP, zwłaszcza, że zdecydowana większość z nich deklaruje chęć korzystania ze wskazanej platformy. Przedsięwzięcia w tym zakresie powinny w większym stopniu znaleźć swoje odzwierciedlenie w ramach projektów realizowanych ze środków Działania 5.2. PO KL.
6. Należy kontynuować działania w zakresie upowszechniania budżetu zadaniowego wśród jednostek administracji samorządowej, zwłaszcza w ramach projektów realizowanych ze środków Działania 5.2. PO KL. Warto opracować w tym względzie podręcznik z mapą drogową wdrażania budżetu zadaniowego (uwzględniający propozycje wskaźników budżetowych). Istotnym elementem w tym względzie powinna stać się także wymiana doświadczeń pomiędzy poszczególnymi JST.
7. Należy kontynuować działania w zakresie upowszechniania wśród jednostek administracji samorządowej systemów zarządzania jakością. Jak wynika z badania, daje się zaobserwować znaczny postęp w tym obszarze dzięki środkom strukturalnym pochodzącym z Działania 5.2. PO KL.
8. Należy dalej upowszechniać wśród jednostek administracji samorządowej ideę konsultacji społecznych. Warto dokonać monitoringu, na ile korzystanie przez JST z tej instytucji staje się zjawiskiem trwałym (a nie incydentalnym, realizowanym przy okazji wdrażania projektu).
9. Należy dalej upowszechniać wśród jednostek administracji samorządowej ideę współpracy z organizacjami pozarządowymi. Warto zrealizować badanie wśród podmiotów trzeciego sektora, jak one postrzegają współpracę z urzędami administracji samorządowej. Konieczne wydaje się również opracowanie podręcznika z przykładami dobrych praktyk w tym względzie.
10. Należy upowszechniać ideę partnerstwa publiczno-prywatnego wśród jednostek administracji samorządowej. Dane empiryczne wskazują, że ten model współpracy pozostaje rzadki na gruncie polskich samorządów. Konieczna wydaje się realizacja szkoleń dla pracowników samorządowych w zakresie realizacji tego partnerstwa, wyjaśniających zwłaszcza kwestie związane z przepisami prawnymi. Warto opracować przewodnik, w którym krok po kroku zostanie opisane wprowadzanie takiego partnerstwa w życie. Pewnym rozwiązaniem w tym względzie pozostają także wizyty studyjne dla pracowników samorządowych w tych państwach UE, w których sukcesywnie realizuje się ideę partnerstwa publiczno-prywatnego.
11. Należy kontynuować działania ukierunkowane na zmniejszenie liczby wadliwych aktów prawa miejscowego oraz indywidualnych decyzji administracyjnych. Warto w tym względzie przygotować szkolenia w zakresie najczęściej popełnianych przez samorządowców błędów (pewnym rozwiązaniem pozostają też opracowania, poradniki).

Aneks

Metodologia ekstrapolacji ilości indywidualnych decyzji administracyjnych

W przypadku JST, które nie przesłały informacji o ilości indywidualnych decyzji administracyjnych wydanych w 2009 roku do 8 listopada 2010 roku (czas trwania badania), ilość indywidualnych decyzji administracyjnych oszacowano w następujący sposób: w każdej kategorii typu JST policzono ile wynosi stosunek zsumowanej ilości indywidualnych decyzji administracyjnych (wskazanych przez jednostki, które udostępniły tą informację) do zsumowanej ilości mieszkańców danego województwa, powiatu oraz danej gminy. Dla poszczególnych typów JST wskaźnik ten kształtował się następująco:

- Samorząd województwa – 0,00215
- Samorząd powiatu - 0,49200
- Samorząd gminny
  - Miasta na prawach powiatu - 0,77879
  - Gminy miejskie - 0,57378
  - Gminy miejsko-wiejskie - 0,70013
  - Gminy wiejskie - 0,87890

Następnie w przypadku JST, od których nie otrzymano informacji o ilości wydanych decyzji administracyjnych za rok w 2009, w okresie trwania badania, oszacowano ilość decyzji licząc iloczyn wyżej wymienionego wskaźnika oraz liczby ludności w danej jednostce. W załączonej bazie oszacowane ilości wydanych indywidualnych decyzji administracyjnych w 2009 roku oznaczono kolorem czerwonym.

Liczbę ludności w poszczególnych samorządach zaczerpnięto z dokumentu wydanego przez GUS w 2008 roku „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2008 r.”

W statystykach nie uwzględniano gminy Jaśliska, która powstała 1 stycznia 2010, w związku z czym nie wydawała w 2009 roku żadnych indywidualnych decyzji administracyjnych.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Kwestionariusz ankiety CATI

Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013

Dzień Dobry! Nazywam się …… Jestem ankieterem pracującym dla firmy ASM Centrum Badań i Analiz Rynku. Przeprowadzam badanie ewaluacyjne na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczące wsparcia udzielanego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Badanie jest przeprowadzane na reprezentatywnej próbie jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce.

Ponieważ reprezentowany przez Pana/Panią urząd został wylosowany do badania, chciałabym poprosić Pana/Panią o udzielenie odpowiedzi na pytania związane z wykonywanymi przez urząd zadaniami publicznymi. Wywiad zajmie nie więcej niż 10 minut.

Informacje, których Pan/i udzieli są bardzo ważne, ponieważ są niezbędne do obliczenia wskaźników, które będą podstawą kształtowania dalszej polityki wsparcia skierowanej do administracji samorządowej.

Ze swojej strony zapewniamy poufność wszystkich informacji. Z jednej strony zobowiązuje nas do tego ustawa o ochronie danych, a z drugiej strony standardy i zasady etyki ankieterskiej. Wyniki posłużą jedynie do zbiorczych statystyk.

Pytania rekrutacyjne

1. **Proszę powiedzieć, jakie stanowisko Pan/i zajmuje?**
    1. Wójt
    2. Burmistrz
    3. Prezydent miasta
    4. Sekretarz
    5. inne stanowisko
        1. Skarbnik
        2. Księgowy
        3. Kierownik
        4. Zastępca kierownika
        5. Starszy specjalista
        6. Młodszy specjalista
        7. Inspektor
        8. Podinspektor
        9. inne, jakie? ……..

2. **Jakiego typu jednostkę samorządu terytorialnego Pan/i reprezentuje?**
    1. Samorząd województwa
    2. Samorząd powiatu
    3. Samorząd gminy: gmina miejska
    4. Samorząd gminy: gmina miejsko-wiejska
    5. Samorząd gminy: gmina wiejska

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Pytania właściwe

3. **Czy korzystali Państwo ze wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 POKL?**
   1. Tak
   2. Nie – przejść do pytania nr 5.
   3. Nie wiem/nie mam takiej wiedzy – przejść do pytania nr 5.

4. **W jakiej postaci skorzystali Państwo ze wsparcia w ramach Działania 5.2?**
   1. jako projektodawca/wnioskodawca
   2. jako partner w projekcie
   3. jako beneficjent ostateczny/uczestnik projektu
   4. nie wiem/nie pamiętam

5. **Czy uczestniczą Państwo w Systemie Analiz Samorządowych do monitorowania jakości świadczonych usług?**
   1. Tak - przejść do pytania 7
   2. Nie
   3. Nie wiem/nie mam takiej wiedzy

6. **Czy planują Państwo udział w Systemie Analiz Samorządowych?**
   1. Tak
   2. Nie
   3. Nie wiem

7. **Czy monitorują Państwo poziom satysfakcji klientów?**
   1. Tak
   2. Nie – przejść do pytania nr 9.
   3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy – przejść do pytania nr 9.

8. **Za pośrednictwem jakich narzędzi monitorują Państwo poziom satysfakcji Państwa klientów?**
   1. analizowanie uwag wpływających pocztą elektroniczną
   2. badanie satysfakcji klienta (ankiety)
   3. badanie satysfakcji klienta techniką Mystery Shopping (Tajemniczy klient)
   4. analiza uwag zgłaszanych w prasie lokalnej na temat funkcjonowania JST
   5. analizowanie skarg i zażaleń zgłaszanych do kierownictwa urzędu osobiście, pisemnie i telefonicznie
   6. analizowanie opinii pracowników punktu obsługi klienta
   7. Inne, jakie? ……

9. **Czy świadczą Państwo usługi publiczne drogą elektroniczną?**
   1. Tak, jakie? - *po udzieleniu odp. przejść do pytania 11*
      1. przesłanie decyzji administracyjnych drogą elektroniczną do klienta
      2. składanie pism drogą elektroniczną (podań, wniosków, skarg) przez klientów
      3. wysyłanie zapytań przez klientów do pracowników urzędu
      4. rezerwacja spotkania z urzędnikiem
      5. inne, jakie? ……..
   2. Nie

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

10. Czy planują Państwo świadczyć usługi publiczne drogą elektroniczną?

1. Tak – przejść do pytania nr 12.
2. Nie, dlaczego? – *po udzieleniu odpowiedzi przejść do pytania nr 14.*
    1. nie dysponujemy pracownikami, którzy potrafiliby świadczyć usługi drogą elektroniczną
    2. nie wiemy, w jaki sposób wprowadzić świadczenie usług drogą elektroniczną
    3. nie dysponujemy odpowiednim sprzętem, aby świadczyć usługi drogą elektroniczną
    4. nie obserwujemy zainteresowania usługami świadczonymi przez Internet ze strony klientów
    5. inne, jakie? …….

11. Czy świadczą Państwo usługi publiczne za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP)?

1. Tak - przejść do pytania nr 13
2. Nie
3. Nie wiem/Nie ma takiej wiedzy – przejść do pytania nr 13

12. Czy planują Państwo w przyszłości świadczyć usługi publiczne z wykorzystaniem elektronicznej Platformy Usług Administracji Pubicznej (e-PUAP)?

1. Tak
2. Nie, dlaczego?
    1. nie mamy pracowników, którzy potrafiliby obsługiwać e-PUAP
    2. nie mamy odpowiedniego sprzętu do uruchomienia platformy
    3. nie znamy tego systemu
    4. nie mamy takiej potrzeby
    5. posiadamy swój własny system
    6. e-PUAP jest niefunkcjonalny
    7. inne, jakie? ……
3. Nie wiem

13. Czy świadczą Państwo usługi publiczne za pośrednictwem innego elektronicznego systemu/elektronicznej platformy usług, niż e-PUAP? *Pominąć w przypadku osób, które na pytanie 9 odpowiedziały „nie”.*

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

14. Czy stosują Państwo budżet w ujęciu zadaniowym?

1. Tak – przejść do pytania 16
2. Nie
3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy – przejść do pytania 16

15. Dlaczego nie stosują Państwo budżetu w ujęciu zadaniowym?……

16. Czy stosują Państwo system zarządzania jakością lub narzędzia doskonalące zarządzanie publiczne?

1. Tak
2. Nie – przejść do pytania nr 18
3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy – przejść do pytania nr 18.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

17. Jakie stosują Państwo systemy zarządzania jakością lub narzędzia doskonalące zarządzanie publiczne?

1. ISO
2. CAF
3. Inne, jakie? ……

18. Czy prowadzili Państwo w 2009 roku konsultacje społeczne w sprawach ważnych dla JST?

1. Tak
2. Nie – przejść do pytania 20
3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy – przejść do pytania 20

19. Jakich tematów dotyczyły prowadzone konsultacje społeczne?

……

20. Czy zlecili Państwo w 2009 roku realizację przynajmniej jednego zadania publicznego organizacji pozarządowej?

1. Tak
2. Nie – przejść do pytania nr 22
3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy – przejść do pytania nr 22

21. Czego dotyczyły zadania publiczne zlecane organizacjom pozarządowym?

……

22. Czy w 2009 roku realizowali Państwo zadania publiczne w oparciu o zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy

23. Czy posiadają Państwo kodeks etyczny pracowników urzędu (gminy/miasta/starostwa powiatowego/urzędu marszałkowskiego)?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem/Nie mam takiej wiedzy

24. Przeczytam teraz wszystkie wskazane przez Państwa elementy obecne w Państwa urzędzie. Proszę o odpowiedź, czy wprowadzenie danego usprawnienie było/jest wynikiem wsparcia udzielonego w ramach Działania 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej", czy też nie.

Usprawnienie wprowadzone w urzędzie	Tak	Nie	Nie wiem/Trudno powiedzieć
1. Monitorowanie jakości świadczonych usług publicznych			
2. Monitorowanie jakości świadczonych usług publicznych za pomocą SAS (Systemu Analiz Samorządowych)			
3. Monitorowanie poziomu satysfakcji klientów			
4. Świadczenie usług publicznych przez e-PUAP			
5. Stosowanie budżetu w ujęciu zadaniowym			

6. Stosowanie systemu zarządzania jakością lub narzędzi doskonalących zarządzanie publiczne			
7. Prowadzenie konsultacji społecznych w 2009 roku			
8. Zlecenie w 2009 roku realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym			
9. Realizacja zadań publicznych w oparciu o zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego w 2009 roku			
10. Wprowadzenie kodeksu etycznego pracowników urzędu			

25. Jakiego typu wsparcia potrzebują Państwo najbardziej, z punktu widzenia potrzeb reprezentowanego przez Pana/Panią urzędu? (Chodzi o wsparcie możliwe do zaoferowania w ramach PO KL)

1. działania szkoleniowe ogólne
2. działania szkoleniowe specjalistyczne
3. działania doradcze
4. wdrażanie usprawnień zarządczych
5. inne, jakie?……

Serdecznie dziękuję za udział w badaniu!

ASM - Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

ul. Grunwaldzka 5, 99-301 Kutno

Tel.: +48 (0 24) 355 77 00;

Faks +48 (0 24) 355 77 01

www.asm-poland.com.pl

ASM - Centrum Badań i Analiz Rynku powstało w 1996 roku jako polska firma specjalizująca się w badaniach rynku inwestycyjno - budowlanego oraz rynku b2b. Dziś specjalizujemy się w takich obszarach badawczych jak: budownictwo, rynek pracy, rynek medyczny i farmaceutyczny, energetyczny, bankowy, technologii IT, MŚP, transport.

Podstawą naszej pracy jest pomoc przedsiębiorstwom w podejmowaniu kluczowych decyzji marketingowych.

www.asm-poland.com.pl