

**PRACE NAUKOWE**

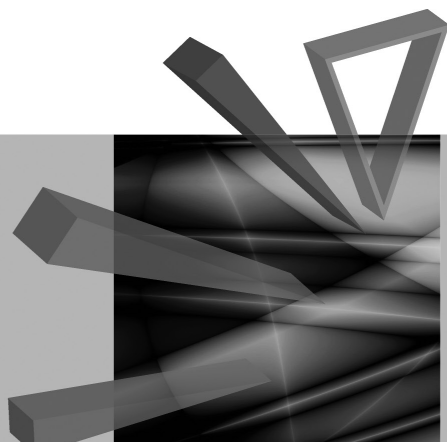
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**284**

# Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Andrzej Sztando**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-337-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Ryszard Broł:</b> Relacje między globalnością zmian a lokalnością rozwoju ....	11
<b>Andrzej Sztando:</b> Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz.....	19
<b>Stanisław Korenik:</b> Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu .....	31
<b>Marian Kachniarz:</b> Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów .....	41
<b>Magdalena Kozera:</b> Rozwój lokalny w kontekście procesów decyzyjnych samorządu lokalnego .....	50
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Działania grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie grupy partnerskiej „Wrzosa-wa Kraina”.....	60
<b>Dariusz Głuszczuk:</b> Sondażowa ocena lokalnego rynku pracy – węzłowe problemy badań .....	71
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Emocjonalne wymiary marki miasta.....	81
<b>Małgorzata Januszewska:</b> Potencjał kooperacyjny uzdrowisk.....	90
<b>Maciej Turała:</b> Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim.....	99
<b>Justyna Danielewicz:</b> Współpraca gmin w obszarach metropolitalnych w ramach związków międzygminnych .....	114
<b>Stanisław Minta, Julian Kalinowski:</b> Sprzedaż bezpośrednia realizowana przez rolników a rozwój lokalny .....	132
<b>Jan Polski:</b> Efekty zewnętrzne jako czynniki aglo- i deglomeracyjne .....	142
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw .....	150
<b>Joanna Kenc:</b> Współpraca partnerska miast Dolnego Śląska z punktu widzenia władz miejskich oraz mieszkańców – wybrane aspekty.....	164
<b>Agnieszka Skowronek-Grądziel, Wiktor Kołwzan:</b> Zastosowanie metody głównych składowych do analizy obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska.....	176
<b>Edward Wiśniewski:</b> Rola infrastruktury i prestiżowych imprez sportowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej miasta na przykładzie Kołobrzegu .....	186
<b>Michał Kuriata:</b> Przekształcenia w strukturze gospodarki lokalnej Legnicy w latach 2005-2009.....	196
<b>Michał Flieger:</b> Kryteria i bariery lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw w procesie stymulowania rozwoju gmin – wyniki badań .....	207
<b>Marcin Gębarowski:</b> Rozwój Rzeszowa w opinii studentów .....	216

<b>Dariusz Gluszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń:</b> Sondażowa diagnoza jeleniogórskiego rynku pracy w perspektywie osób aktywnych zawodowo .....	226
<b>Joanna Wiażewicz:</b> Mieszkańcy w komunikacji marketingowej gmin.....	235
<b>Iwona Ładysz:</b> Marketing terytorialny na przykładzie Wrocławia .....	244
<b>Elżbieta Szul:</b> Znaczenie firm rodzinnych dla lokalnej gospodarki. Opinie i oceny społeczne.....	252
<b>Artur Myna:</b> Przekształcenia własnościowe w podstawowych usługach komunalnych.....	262
<b>Dariusz Zawada:</b> Procedura badań dotyczących identyfikacji i oceny walorów użytkowych miasta – studium przypadku Bolesławca .....	270
<b>Justyna Weltrowska-Jęch:</b> Potrzeby kształcenia kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem .....	283

## Summaries

<b>Ryszard Broł:</b> Relationship between globality of changes and locality of development.....	18
<b>Andrzej Sztando:</b> Barriers of local development strategic management connected with local authorities' personal traits .....	29
<b>Stanisław Korenik:</b> Local development in the light of global trends with taking crisis into particular consideration.....	40
<b>Marian Kachniarz:</b> Measurement of efficiency of public services – the outline of concept and expected results .....	49
<b>Magdalena Kozera:</b> Local development in the context of the decision-making processes of local government.....	59
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Partnership Groups actions and their impact on the sustainable development of rural areas.....	70
<b>Dariusz Gluszczyk:</b> Survey-based assessment of local job market – crucial research problems .....	80
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Emotional dimensions of a city brand.....	89
<b>Małgorzata Januszewska:</b> Cooperative potential of spas .....	98
<b>Maciej Turała:</b> Analysis of institutional capacity of communes in Łódzkie Voivodeship .....	113
<b>Justyna Danielewicz:</b> Cooperation of communes in metropolitan areas in the framework of inter-communal associations .....	131
<b>Stanisław Minta, Julian Kalinowski:</b> Direct sales conducted by farmers vs. local development.....	141
<b>Jan Polski:</b> External effects as the aggro- and deglomeration determinants... ..	149
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Commune self-government's instruments supporting SME's sector.....	163

---

<b>Joanna Kenc:</b> Town twinning in Lower Silesia from the local government's and society's point of view – selected aspects.....	175
<b>Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kolwzan:</b> Application of principal component analysis in the field of rural infrastructure for environmental protection.....	185
<b>Edward Wiśniewski:</b> Role of infrastructure and prestigious sporting events in the creation of competitive advantage on the example of Kołobrzeg ....	195
<b>Michał Kuriata:</b> Transformations in the structure of local economy in the city of Legnica in the years 2005-2009 .....	206
<b>Michał Fliieger:</b> Criteria and barriers of companies localization in the process of local development support – research results.....	215
<b>Marcin Gębarowski:</b> Development of Rzeszów in the students' opinions ....	225
<b>Dariusz Głuszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń:</b> Survey-based diagnosis of job market in Jelenia Góra in view of professionally active people.....	234
<b>Joanna Wiażewicz:</b> Role of inhabitants in marketing communications of communes.....	243
<b>Iwona Ładysz:</b> Territorial marketing on the example of Wrocław .....	251
<b>Elżbieta Szul:</b> Importance of family businesses to the local economy .....	261
<b>Artur Myna:</b> Ownership changes in basic communal services.....	269
<b>Dariusz Zawada:</b> Procedure of research relating to the identification and evaluation of usable values of the city –case study of Bolesławiec .....	282
<b>Justyna Weltrowska-Jęch:</b> Needs of national administration personnel education regarding the development management .....	293

**Maciej Turała**

Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania

---

## ANALIZA SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ GMIN W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM

---

**Streszczenie:** Sprawność instytucjonalna lokalnych władz jest jednym z czynników determinujących zdolność danego terytorium do rozwoju. Jednocześnie ogólna percepcja poziomu sprawności administracji publicznej, zarówno szczebla centralnego, jak regionalnego i lokalnego, jest zła. Niniejszy artykuł podejmuje zagadnienie sprawności instytucjonalnej na poziomie samorządu gminnego. W pierwszej części zawarto rozważania natury ogólnej, dotyczące roli sprawności instytucjonalnej w rozwoju lokalnym i regionalnym. Kolejne części artykułu zostały poświęcone opisowi wyników badań sprawności instytucjonalnej (w pięciu obszarach) gmin w województwie łódzkim.

**Słowa kluczowe:** sprawność instytucjonalna, samorząd gminny

### 1. Sprawność instytucjonalna – zarys problemu

W literaturze przedmiotu wzrasta liczba twierdzeń na poparcie tezy, zgodnie z którą rozwój lokalny i regionalny jest związany z obecnością na danym terenie tzw. *institutional capacity* albo też *institutional thickness* [Gibbs, Jonas, Reimer, Spooner 2001], co można tłumaczyć jako, odpowiednio, **sprawność instytucjonalną** i **zaplecze instytucjonalne**. Warto zauważyć, że termin ‘zaplecze instytucjonalne’ odnosi się bardziej do wymiaru ilościowego, co należy rozumieć jako nasycenie danego terytorium instytucjami (publicznymi i/lub społecznymi) pełniącymi społecznie użyteczne funkcje. Natomiast odniesienia do sprawności instytucjonalnej nacechowane są raczej podejściem jakościowym i dotyczą sposobu funkcjonowania zarówno poszczególnych instytucji, jak i całego systemu istniejących instytucji oraz ich zdolności do efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów możliwie najefektywniej.

Wspomniane powyżej twierdzenia oparte są na zachodzących obecnie w wielu krajach procesach reorganizacji sposobu funkcjonowania państwa, które z kolei opierają się na dwóch filarach: *governance* oraz *institutional capacity* i składają się z trzech procesów cząstkowych [Jessop 1997]:

- po pierwsze: redukcji centralnej roli państwa (*denationalization of the state*) na skutek przesuwania kompetencji z centralnych ośrodków władzy do regio-

nalnych i lokalnych ośrodków władzy, przy jednoczesnym tworzeniu nowych kompetencji ośrodków niższego rzędu; proces ten prowadzi do zmiany relacji zakresów kompetencji niekoniecznie na skutek prostego ich przekazywania pomiędzy szczeblami hierarchii administracyjnej;

- po drugie: przemian systemu politycznego (*destatization of the political system*), czyli przechodzenia od rządu (*government*) do współrządzenia (*governance*), co powoduje wyraźne zmniejszenie bezpośredniego zaangażowania państwa w finansowanie projektów o charakterze społecznym lub gospodarczym i nimi zarządzanie;
- po trzecie: umiędzynarodowienia kontekstu stanowienia polityki (*internationalization of policy regimes*), co wiąże się z rosnącym wpływem organizacji międzynarodowych na kształt krajowej polityki poszczególnych krajów.

Co więcej, jak piszą MacLeod i Goodwin, lokalny sukces gospodarczy nie zależy wyłącznie od wąskiego zestawu czynników ekonomicznych lub finansowych. Przeciwnie – zdolność do zakotwiczenia globalnych procesów rozwojowych w konkretnym miejscu zależy w coraz większym stopniu od wielu czynników natury społecznej, kulturowej oraz **instytucjonalnej** [MacLeod i Goodwin 1999].

To powiedziawszy, należy zauważyć, że dostępne analizy podejmują przede wszystkim studia przypadków pozytywnych, stanowiących wzorzec i punkt odniesienia dla innych. Dlatego trudno jest określić, w jakim stopniu występowanie zaplecza instytucjonalnego jest źródłem rozwoju gospodarczego, a w jakim to rozwój gospodarczy indukuje tworzenie tego zaplecza. Niemniej jednak w literaturze dominuje podejście, zgodnie z którym występowanie odpowiedniego zaplecza i sprawności instytucjonalnej jest jednym z kluczowych warunków rozwoju [Evans i Harding 1997].

Tymczasem ogólna percepcja poziomu sprawności administracji publicznej w Polsce, zarówno szczebla centralnego, jak regionalnego i lokalnego, jest zła. Projekt strategii „Sprawne państwo 2011-2020”, który był punktem wyjścia do oceny poziomu sprawności instytucjonalnej gmin województwa łódzkiego, w swej części diagnostycznej wskazuje na szereg problemów determinujących konieczność podjęcia kompleksowych działań nakierowanych na poprawę sprawności instytucji publicznych, w tym administracji samorządowej. Strategia ta podnosi m.in. problemy: powolnego dostosowywania procedur świadczenia usług publicznych do przyjętych w krajach rozwiniętych standardów w tym zakresie, braku skutecznych mechanizmów planowania strategicznego i operacyjnego, nieefektywnego zarządzania środkami finansowymi, instytucjami publicznymi, zasobami ludzkimi i materialnymi w sferze publicznej, niedostatecznej współpracy ze światem nauki w zakresie poszukiwania i wykorzystywania ekspertyz i badań oraz najnowszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, powolnego reagowania na nowe wyzwania i uwarunkowania międzynarodowe itp. [Strategia Sprawne Państwo – projekt 2011].

Szczegółowe zapisy tego projektu strategii podnoszą m.in. kwestie związane z **istniejącymi strukturami organizacyjnymi, modelem zarządzania i procesem**

**podejmowania decyzji, obiegiem korespondencji oraz stosowaniem technik informatycznych.** Dużą uwagę strategia zwraca na **jakość kadry urzędniczej**, podkreślając mało atrakcyjne warunki zatrudnienia w administracji publicznej, które przyczyniają się do utraty części doświadczonej kadry urzędniczej o wysokich kwalifikacjach zawodowych.

Inne podnoszone problemy są związane z **brakiem zinstytucjonalizowanego systemu standaryzacji usług publicznych** (z zakresu opieki zdrowotnej, edukacji, pomocy społecznej, usług kulturalnych, usług komunikacyjnych i komunalnych – z których wszystkie wpisują się w kompetencje samorządu terytorialnego) oraz ze **znacznymi rozpiętościami w dostępie do usług publicznych oraz ich jakości.** Innym podnoszonym problemem jest **niezdolność administracji publicznej do włączania obywateli w swoje działania** – organy administracji publicznej skupiają się na informowaniu o swoich działaniach, w niewielkim stopniu wykorzystując badania opinii publicznej czy panele obywatelskie jako źródło informacji zwrotnej i jednocześnie formę komunikacji.

Jeśli chodzi o **dostępność informacji** na temat świadczonych usług za pośrednictwem stron internetowych instytucji publicznych, strategia wskazuje również na szereg ograniczeń. Podobnie jest, jeśli idzie o **możliwość załatwienia spraw on-line.** Najczęściej funkcja ta sprowadza się głównie do pobierania formularzy, a zwykle dostępnymi usługami są procedury związane z dokumentami tożsamości, rejestracją przedsiębiorstw, zamówieniami publicznymi, składaniem deklaracji podatkowej przez osoby fizyczne oraz zameldowaniem.

W strategii przytaczane są wyniki badania „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r.”, przeprowadzonego przez GfK Polonia na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Badanie to wskazuje m.in., że 44% urzędów gmin posiada systemy elektronicznego zarządzania dokumentami, z czego większość, bo aż 83%, to systemy samodzielne, nie będące częścią większego systemu (np. e-PUAP).

Strategia przywołuje również wyniki badania ewaluacyjnego wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Wskazują one na to, że „zakres upowszechnienia praktyk określających poziom rozwoju instytucjonalnego w jednostkach samorządu terytorialnego jest zróżnicowany. Do najczęściej stosowanych rozwiązań należą: strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, wieloletni plan inwestycyjny oraz zlecenie wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Najmniejszą popularnością cieszą się innowacyjne rozwiązania zarządcze i komunikacyjne: budżet zadaniowy, rozwiązania z dziedziny zarządzania jakością (system EN ISO 9001:2000, metoda CAF, PRI) i usługi wirtualnego urzędu” [Strategia Sprawne Państwo – projekt 2011].



## 2. Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim

Zarysowane w strategii „Sprawne państwo 2011-2020” problemy funkcjonowania administracji publicznej legły u podstaw opisywanej w niniejszym tekście analizy sprawności instytucjonalnej gmin województwa łódzkiego. Analiza ta została przygotowana w trakcie prac nad aktualizacją strategii rozwoju województwa łódzkiego, opracowywaną od połowy 2011 r. przez Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego.

Z punktu widzenia strategii rozwoju regionu na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim zdolność władz lokalnych (w szczególności na poziomie gmin) do wpisania się w proces wdrażania zapisów strategii, co powinno owocować wzrostem znaczenia władz samorządowych w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych. Z drugiej strony istotny wydaje się inny aspekt, w którym kluczową rolę odgrywają instytucje pozarządowe lub prywatne, działające wspólnie z lokalnymi władzami (w ramach sformalizowanego partnerstwa lub niezależnie od niego) na rzecz rozwoju. W sytuacji braku rozbudowanego trzeciego sektora w administracji pojawia się tendencja do nadmiernej centralizacji oraz brak zaufania do partnerów zewnętrznych, co prowadzi do alienacji administracji publicznej i biurokracji. Z tego punktu widzenia do oceny sprawności instytucjonalnej gmin istotna jest analiza dwóch czynników: po pierwsze, zdolności i otwartości władz samorządowych na współpracę z organizacjami tworzącymi tzw. trzeci sektor oraz, po drugie, nasycenia poszczególnych wspólnot lokalnych tego typu organizacjami (co wiąże się z poziomem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego).

Poniższa analiza obejmuje swym zakresem wszystkie wspomniane powyżej aspekty sprawności instytucjonalnej i wprost odnosi się do obszarów problemowych zarysowanych w strategii „Sprawne państwo 2011-2020”. Analiza została przeprowadzona za pomocą narzędzia ankietowego rozesłanego do gmin za pośrednictwem Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego. Pytania zawarte w ankiecie umożliwiają wnioskowanie w zakresie sprawności instytucjonalnej urzędów gminnych z terenu województwa łódzkiego w pięciu zasadniczych obszarach:

1. **Planowanie strategiczne i przestrzenne:** pytania w tym obszarze dotyczyły kwestii związanych z opracowaniem i aktualnością strategii rozwoju lub planu rozwoju lokalnego, opracowaniem i aktualnością studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, istnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; każda z gmin mogła w tym obszarze uzyskać od zera do 10 punktów.

2. **Planowanie finansowe:** pytania w tym obszarze dotyczyły kwestii związanych z opracowywaniem wieloletnich planów finansowych i inwestycyjnych oraz precyzji rocznego planowania budżetowego; każda z gmin mogła w tym obszarze uzyskać od zera do 8 punktów.

3. **Otwartość urzędu:** pytania w tym obszarze dotyczyły kwestii związanych ze stopniem informatyzacji obsługi mieszkańców w urzędzie, sposobami komunikowania się urzędu z mieszkańcami, otwartością na opinie mieszkańców, funkcjonowaniem na terenie gminy organizacji pozarządowych i otwartości gminy na współpracę z nimi; każda z gmin mogła w tym obszarze uzyskać od zera do 8 punktów.

4. **Struktura organizacyjna i procedury:** pytania w tym obszarze dotyczyły kwestii związanych z przystosowaniem struktury organizacyjnej urzędu do planowania rozwoju, doskonalenia procedur funkcjonowania (potwierdzonych posiadaniem certyfikatów jakości dla wybranych zadań lub jednostek organizacyjnych), stosowania audytów finansowych (wewnętrznych i zewnętrznych); każda z gmin mogła w tym obszarze uzyskać od zera do 7 punktów.

5. **Kadry:** pytania w tym obszarze dotyczyły kwestii związanych z absencją chorobową pracowników urzędu, rotacją pracowników urzędu, funkcjonowaniem systemu oceny i awansów pracowników, kompetencjami, polityką rozwoju kadr oraz rotacją pracowników; każda z gmin mogła w tym obszarze uzyskać od zera do 10 punktów;

W poszczególnych pytaniach punkty przyznawano za spełnienie określonych kryteriów na ustalonym uprzednio poziomie lub w zależności od relacji pomiędzy poziomem danej cechy w wybranej gminie względem średniego jej poziomu dla wszystkich gmin uczestniczących w badaniu.

Należy nadmienić, że ankiety odesłały aż 142 gminy spośród 177 jednostek w województwie łódzkim, co daje bardzo wysoką zwrotność (80,2%). Uzyskane wyniki umożliwiają formułowanie wniosków o charakterze ogólnym.

### 3. Sprawność instytucjonalna w województwie łódzkim

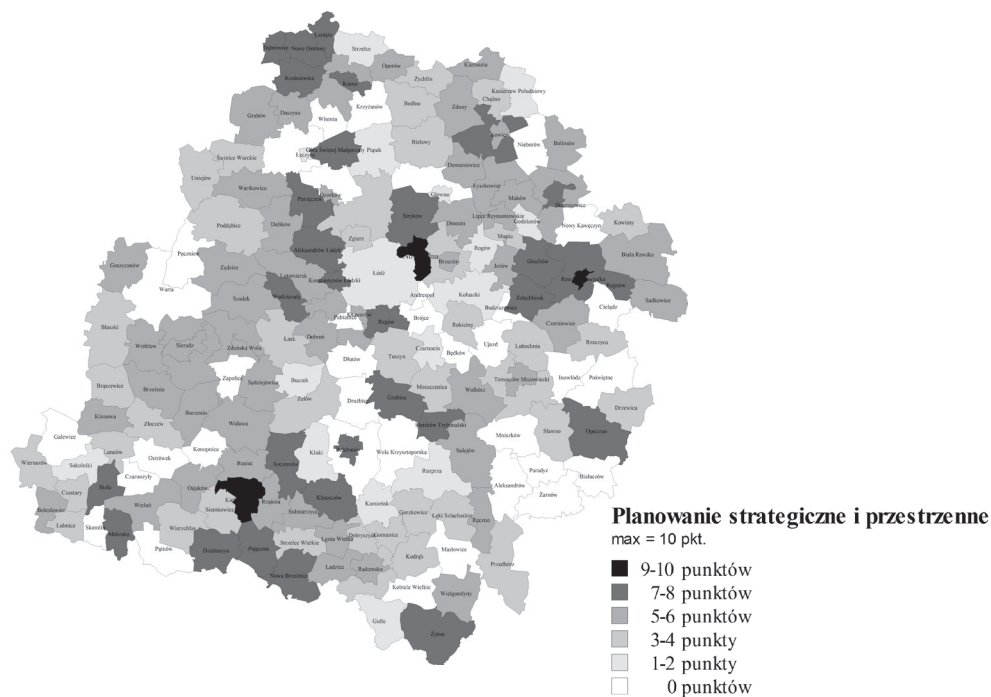
**Planowanie strategiczne i przestrzenne.** Pytania zawarte w tej części ankiety odnoszą się do wskazań strategii „Sprawne państwo”, która podnosi jako jeden z kluczowych problemów stojących przed polską administracją „brak skutecznych mechanizmów planowania strategicznego” oraz „nieefektywne planowanie”.

Wyniki prowadzonych badań wskazują, że uzyskane przez gminy z województwa łódzkiego w tym obszarze wyniki są na niskim lub przeciętnym poziomie – tylko 61 gmin ze 142, które wzięły udział w badaniu, uzyskało 6 lub więcej punktów, przy czym tylko 3 z nich uzyskały punktów 9, a żadna nie uzyskała noty maksymalnej (tab. 1).

**Tabela 1.** Planowanie strategiczne i przestrzenne wg typów i wielkości gmin

Punkcja (max 10 pkt.)	Typ gminy			Wielkość gminy					
	gmina miejska	gmina wiejska	ogółem	bardzo mała do 10 tys.	mała do 25 tys.	średnia do 50 tys.	duża do 100 tys.	bardzo duża do 1 mln	ogółem
0	0	1	1	1	0	0	0	0	1
1	1	5	6	5	0	0	0	1	6
2	4	6	10	6	4	0	0	0	10
3	3	16	19	14	4	0	1	0	19
4	9	11	20	13	6	1	0	0	20
5	5	20	25	19	3	2	1	0	25
6	6	22	28	22	3	3	0	0	28
7	9	13	22	14	3	4	1	0	22
8	3	5	8	6	1	0	1	0	8
9	1	2	3	2	1	0	0	0	3
10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ogółem	41	101	142	102	25	10	4	1	142

Źródło: opracowanie własne.

**Rys. 1.** Planowanie strategiczne i przestrzenne – województwo łódzkie

Źródło: opracowanie własne.

Analiza zróżnicowania przestrzennego wyników w tym obszarze (mapa na rys. 1) wskazuje, że sytuacja w zakresie planowania przestrzennego i strategicznego w Łodzi oraz wielu gminach leżących w ŁOM jest gorsza od sytuacji w gminach położonych bardziej peryferyjnie. Często powodem uzyskania lepszych not przez niewielkie gminy był fakt posiadania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego terenu gminy (odnotowano 32 takie przypadki).

Jak się wydaje, konieczne jest wsparcie dla opracowywania dokumentów strategicznych praktycznie na terenie całego województwa. Jedyne obszary, które nie budzą zastrzeżeń, to studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które posiadają niemal wszystkie gminy (138 ze 142 uczestniczących w badaniu).

**Planowanie finansowe.** Analiza wyników w obszarze planowania finansowego pokazuje, że planowanie to – podobnie jak miało to miejsce w przypadku planowania strategicznego i przestrzennego – stoi na średnim poziomie. Większość badanych gmin przygotowuje wieloletnie plany finansowe i inwestycyjne. Jednakże czas objęty planami finansowymi waha się od 24 do 420 miesięcy, a plany inwestycyjne znacznie różnią się zakresem szczegółowości. Silnie zróżnicowana jest również precyzja planowania budżetowego, zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków. W przypadku dochodów budżetowych średnioroczne odchylenia od planu wahają się od 0,1 do niemal 14%. Jeszcze większe odchylenia odnotowano w ramach planowanych wydatków – wahają się one między 0,8 a ponad 20,4%.

Analiza statystycznego rozkładu wyników gmin wskazuje, że względnie słabsze wyniki osiągnęły gminy najmniejsze, które powinny otrzymać największe wsparcie w tym zakresie (tab. 2).

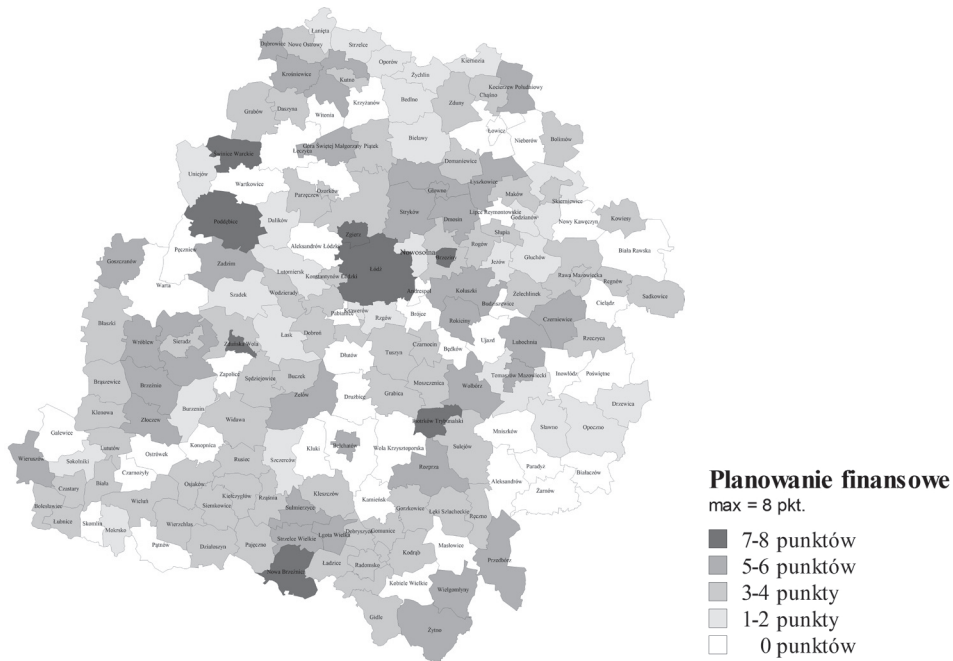
**Tabela 2.** Planowanie finansowe wg typów i wielkości gmin

Punktacja (max 8 pkt.)	Typ gminy			Wielkość gminy					ogółem
	gmina miejska	gmina wiejska	ogółem	bardzo mała do 10 tys.	mała do 25 tys.	średnia do 50 tys.	duża do 100 tys.	bardzo duża do 1 mln	
0	4	4	8	5	1	2	0	0	8
1	2	6	8	7	1	0	0	0	8
2	5	14	19	15	2	2	0	0	19
3	5	32	37	32	2	3	0	0	37
4	8	21	29	18	9	2	0	0	29
5	7	15	22	15	5	0	2	0	22
6	4	7	11	8	3	0	0	0	11
7	2	2	4	2	1	1	0	0	4
8	4	0	4	0	1	0	2	1	4
Ogółem	41	101	142	102	25	10	4	1	142

Źródło: opracowanie własne.

Analiza przestrzennego rozkładu wyników (mapa na rys. 2) pokazuje, że najlepsza sytuacja jest w Łodzi i niektórych gminach położonych na wschód i północny

wschód od Łodzi, w okolicach Kutna, Sieradza i Nowej Brzeźnicy. Względnie naj-słabsze wyniki można zaobserwować wzdłuż wschodniej, północnej i północno-za-chodniej granicy województwa.



Rys. 2. Planowanie finansowe – województwo łódzkie

Źródło: opracowanie własne.

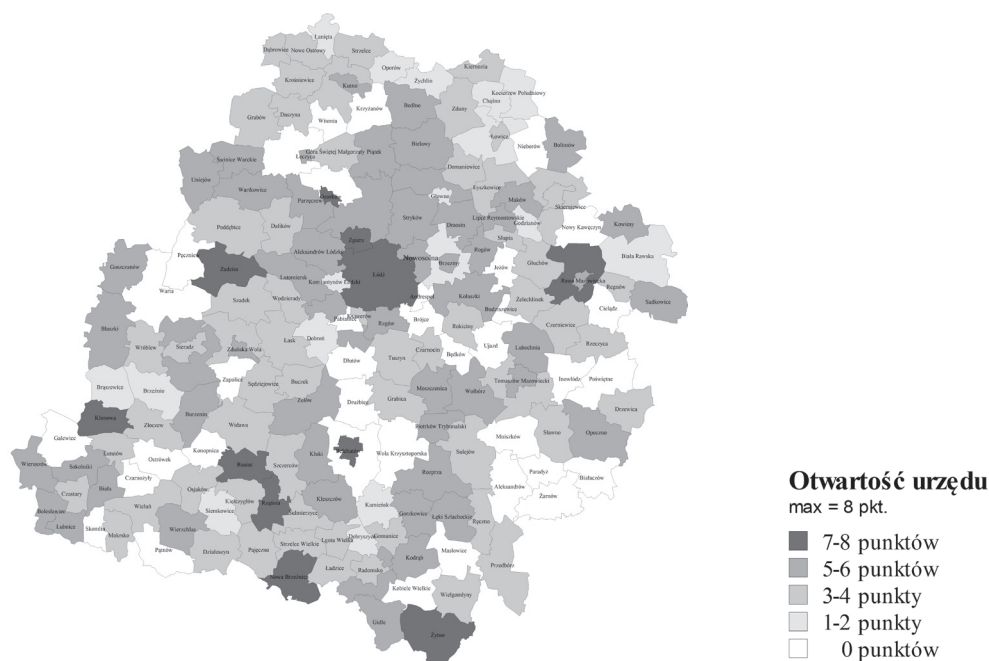
**Otwartość urzędu.** Pytania zawarte w tej części kwestionariusza ankietowego nawiązują do zagadnień związanych z kreowaniem partnerskich stosunków pomiędzy władzą lokalną a mieszkańcami i reprezentującymi ich interesy organizacjami pozarządowymi, w szczególności zaś do podnoszonej przez strategię „Sprawne państwo” niezdolności administracji publicznej do włączania obywateli w swoje działania.

Analiza wyników badania w tym zakresie (tab. 3) wskazuje, że najniższe wyniki uzyskały najmniejsze gminy. Szczególne znaczenie dla takiego rozkładu wyników miała niewielka aktywność obywatelska na terenie małych gmin, odzwierciedlona liczbą organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie poszczególnych gmin i – często – współpracy urzędu gminy jedynie z niewielką częścią istniejących organizacji. Badania wskazują z jednej strony na problem niskiego zaplecza instytucjonalnego w sferze NGOs (*non governmental organizations*) w małych gminach, a z drugiej strony na ograniczoną skłonność władz lokalnych do współpracy z już istniejącymi organizacjami.

**Tabela 3.** Otwartość urzędu wg typów i wielkości gmin

Punktacja (max 8 pkt.)	Typ gminy			Wielkość gminy					
	gmina miejska	gmina wiejska	ogółem	bardzo mała do 10 tys.	mała do 25 tys.	średnia do 50 tys.	duża do 100 tys.	bardzo duża do 1 mln	ogółem
0	0	1	1	1	0	0	0	0	1
1	1	4	5	5	0	0	0	0	5
2	4	8	12	8	4	0	0	0	12
3	5	18	23	20	1	2	0	0	23
4	11	26	37	26	7	4	0	0	37
5	10	25	35	23	9	2	1	0	35
6	6	12	18	12	3	2	1	0	18
7	4	6	10	6	1	0	2	1	10
8	0	1	1	1	0	0	0	0	1
Ogółem	41	101	142	102	25	10	4	1	142

Źródło: opracowanie własne.



**Rys. 3.** Otwartość urzędu – województwo łódzkie

Źródło: opracowanie własne.

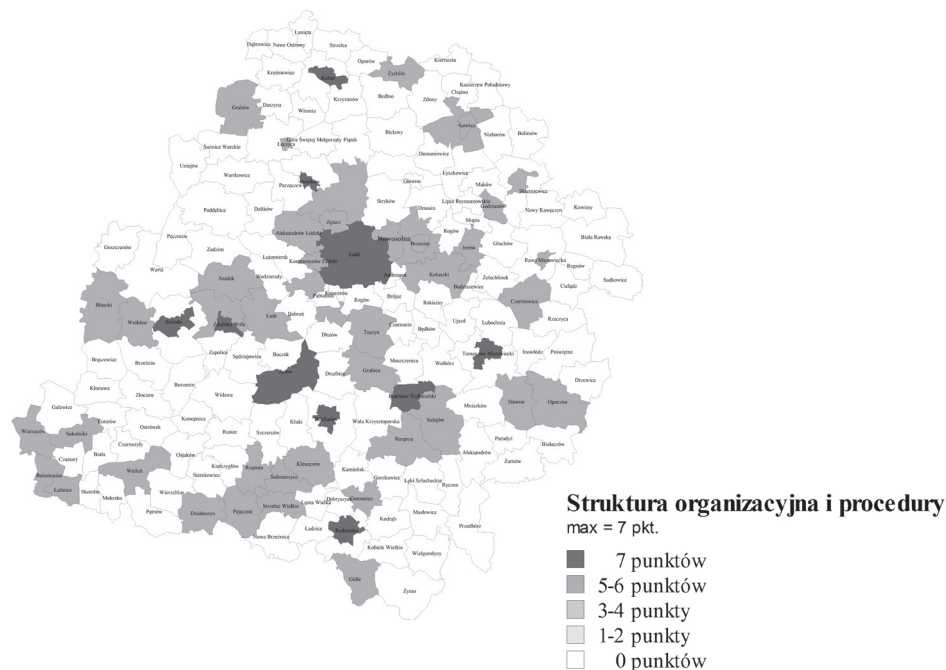
Analiza zróżnicowania przestrzennego wyników (mapa na rys. 3) pokazuje, że najslabsze rezultaty zanotowano w północno-wschodniej części województwa.

**Struktura organizacyjna i procedury.** Wyniki badania w tym obszarze (dotyczącym struktur organizacyjnych i stosowanych procedur) są w najmniejszym stopniu, ze wszystkich pięciu badanych obszarów, zrelatywizowane (tzn. punkty przyznawane za poszczególne pytania w tym obszarze nie zależą od wyników grupy odniesienia, czyli pozostałych gmin w województwie).

**Tabela 4.** Struktura organizacyjna i procedury wg typów i wielkości gmin

Punktacja (max 7 pkt.)	Typ gminy			Wielkość gminy					
	gmina miejska	gmina wiejska	ogółem	bardzo mała do 10 tys.	mała do 25 tys.	średnia do 50 tys.	duża do 100 tys.	bardzo duża do 1 mln	ogółem
0	11	78	89	81	8	0	0	0	89
1	16	14	30	14	10	5	1	0	30
2	4	9	13	7	5	1	0	0	13
3	6	0	6	0	2	4	0	0	6
4	4	0	4	0	0	0	3	1	4
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ogółem	41	101	142	102	25	10	4	1	142

Źródło: opracowanie własne.



**Rys. 4.** Struktura organizacyjna i procedury – województwo łódzkie

Źródło: opracowanie własne.



Jednocześnie wyniki uzyskane przez gminy w województwie są wyraźnie naj-  
słabsze (tab. 4 oraz mapa na rys. 4) – zaledwie 19 gmin zadeklarowało, że posiada  
w strukturze organizacyjnej swego urzędu wydzieloną komórkę ds. planowania roz-  
woju, z czego w 8 przypadkach jednostki te mają minimalną obsadę kadrową. Jesz-  
cze mniej, bo tylko 17 gmin, posiada jakiegokolwiek certyfikaty jakości dla wybra-  
nych procedur. Wewnętrzny audyt finansowy przeprowadzany jest w 34 gminach,  
podczas gdy audyt zewnętrzny – tylko w 8.

Wyniki są szczególnie niepokojące w gminach bardzo małych (blisko 80% gmin  
uzyskało zero punktów).

**Zarządzanie kadrami.** Pytania z tego obszaru badania nawiązują do kolejnego  
kluczowego obszaru problemowego wskazanego w strategii „Sprawne państwo”,  
która wskazała na problemy widoczne również w wynikach omawianego badania  
– przede wszystkim na dużą rotację pracowników (odpływ doświadczonej kadry  
o wysokich kwalifikacjach) i brak nowoczesnych systemów zarządzania zasobami  
ludzkimi.

Bliższa analiza (tab. 5) wskazuje na wyraźne zróżnicowanie analizowanych  
wskaźników. Na przykład średni roczny wskaźnik absencji pracowników urzędu  
waha się od nieco ponad 1 dnia roboczego na pracownika do ponad 30 dni. Bardzo  
zróżnicowane są również wskaźniki liczby realizowanych szkoleń. To samo dotyczy  
wskaźników rotacji pracowników.

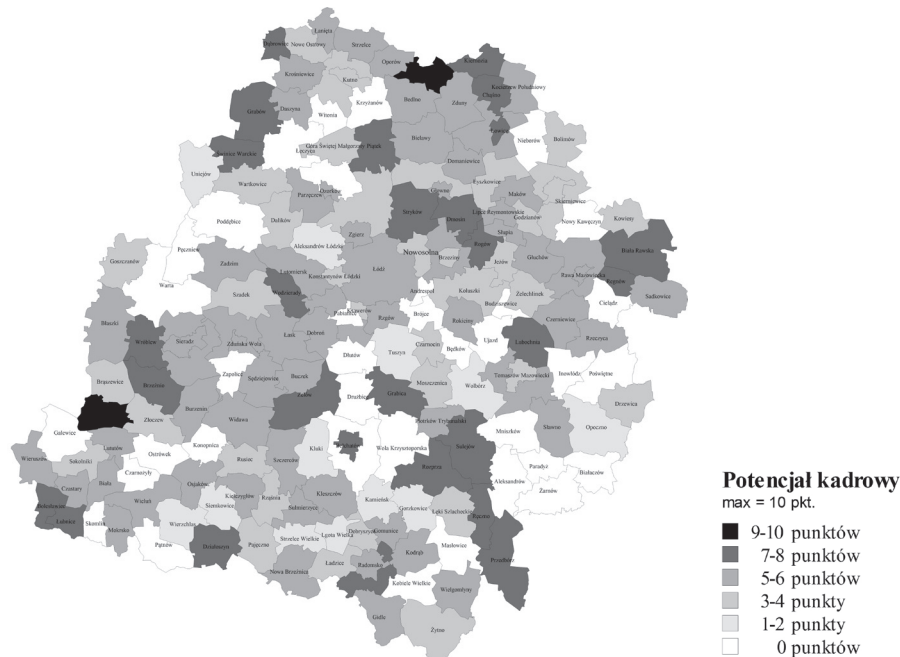
**Tabela 5.** Zarządzanie kadrami wg typów i wielkości gmin

Punkcja (max 10 pkt.)	Typ gminy			Wielkość gminy					
	gmina miejska	gmina wiejska	ogółem	bardzo mała do 10 tys.	mała do 25 tys.	średnia do 50 tys.	duża do 100 tys.	bardzo duża do 1 mln	ogółem
0	1	0	1	0	1	0	0	0	1
1	2	1	3	3	0	0	0	0	3
2	3	6	9	6	1	2	0	0	9
3	4	8	12	9	2	1	0	0	12
4	7	19	26	18	6	1	1	0	26
5	9	27	36	26	6	1	2	1	36
6	6	20	26	20	2	4	0	0	26
7	5	12	17	13	3	1	0	0	17
8	3	7	10	6	3	0	1	0	10
9	1	1	2	1	1	0	0	0	2
10	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Ogółem	41	101	142	102	25	10	4	1	142

Źródło: opracowanie własne.



Analiza zróżnicowania przestrzennego wyników badania (mapa na rys. 5) pokazuje, że względnie najgorsza sytuacja występuje w południowej i wschodniej części województwa.



Rys. 5. Zarządzanie kadrami – województwo łódzkie

Źródło: opracowanie własne.

#### 4. Podsumowanie i rekomendacje dla władz marszałkowskich

Analiza wyników zbiorczych (tab. 6 oraz mapa na rys. 6) prowadzi do wniosku, że występujące w poszczególnych obszarach analizy zróżnicowania przestrzenne w znacznej mierze się znoszą. W związku z powyższym można sformułować zalecenie pod adresem programów wsparcia sprawności instytucjonalnej, aby te **nie różnicowały terytorialnie działań** w swoich ramach.

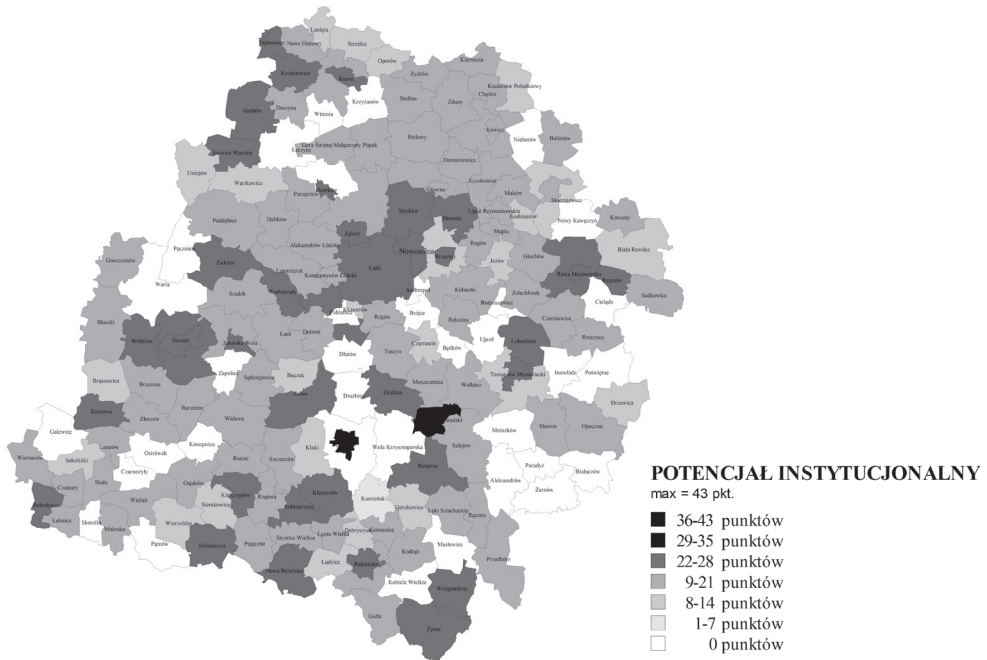
Z drugiej strony sugeruje się **ujęcie w programach szkoleniowych** organizowanych dla samorządów **tematyki charakterystycznej dla specyfiki obszaru funkcjonalnego**, w którym znajdują się poszczególne gminy, ze szczególnym uwypukleniem szans rozwojowych i potencjałów endogenicznych rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonalnych.

**Tabela 6.** Wyniki zbiorcze wg typów i wielkości gmin

Punktacja (max 10 pkt.)	Typ gminy			Wielkość gminy					
	gmina miejska	gmina wiejska	ogółem	bardzo mała do 10 tys.	mała do 25 tys.	średnia do 50 tys.	duża do 100 tys.	bardzo duża do 1 mln	ogółem
4	1	0	1	1	0	0	0	0	1
9	0	2	2	2	0	0	0	0	2
11	0	1	1	1	0	0	0	0	1
12	1	4	5	5	0	0	0	0	5
13	0	3	3	3	0	0	0	0	3
14	2	11	13	10	3	0	0	0	13
15	4	7	11	8	3	0	0	0	11
16	2	12	14	11	1	2	0	0	14
17	2	8	10	8	1	1	0	0	10
18	4	8	12	9	2	1	0	0	12
19	7	10	17	10	5	2	0	0	17
20	1	7	8	7	1	0	0	0	8
21	1	5	6	5	1	0	0	0	6
22	3	14	17	13	2	2	0	0	17
23	4	3	7	3	2	1	1	0	7
24	2	3	5	3	1	0	1	0	5
25	2	1	3	1	1	0	0	1	3
26	3	1	4	1	2	1	0	0	4
27	0	1	1	1	0	0	0	0	1
31	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Ogółem	41	101	142	102	25	10	4	1	142

Źródło: opracowanie własne.

Działania w zakresie wsparcia sprawności instytucjonalnej powinny być **kie-rowane przede wszystkim do najmniejszych gmin** w województwie – z jednej strony osiągnęły one najłabsze rezultaty, z drugiej zaś nie dysponują zwykle wystarczającymi zasobami do podjęcia tego typu działań samodzielnie. Wydaje się, że działania te powinny uwzględniać m.in. organizację systemu doradców, funkcjonujących w ramach ośrodków doradztwa rolniczego (ODR), przy powiatach, przy urzędach marszałkowskich lub zrzeszonych w tzw. centrach doradztwa samorządowego, tworzonych zgodnie z zapisami strategii „Sprawne Państwo”.



Rys. 6. Wyniki zbiorcze – województwo łódzkie

Źródło: opracowanie własne.

## Literatura

- Evans R., Harding A., *Regionalisation, regional institutions and economic development*, "Policy and Politics" 1997, vol. 25.
- Gibbs D., Jonas A., Reimer S., Spooner D., *Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber sub-region*, Transactions of the Institute of British Geographers, vol. 27, issue 1, London 2001.
- Jessop B., *A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance*, [w:] *Reconstructing urban regime theory*, ed. M. Lauria, Sage, Newbury Park (CA) 1997.
- MacLeod G., Goodwin M., *Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale and explanation*, "Political Geography" 1999, vol. 18.
- Projekt Strategii Sprawne Państwo*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

## ANALYSIS OF INSTITUTIONAL CAPACITY OF COMMUNES IN ŁÓDZKIE VOIVODESHIP

**Summary:** Institutional capacity of local authorities is one of determinants of a given territory's development potential. At the same time, the general perception of institutional capacity of public administration on the central as well as regional and local levels is that it is low and insufficient. This paper takes up the issue of institutional capacity in communes. The first part of the paper includes general considerations relating to the role of institutional capacity in local and regional development. The following sections, on the other hand, deal with results of research on institutional capacity of communes in one of Polish regions – Łódzkie. Institutional capacity is analyzed in five dimensions.

**Keywords:** institutional capacity, communal self-government.