

**Potencjał instytucjonalny  
administracji samorządowej  
a rozwój lokalny**



Mariola Grzebyk

**Potencjał instytucjonalny  
administracji samorządowej  
a rozwój lokalny**



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2017

Recenzowali

dr hab. PAWEŁ CHURSKI, prof. UAM  
dr hab. STANISŁAW MAZUR, prof. UEK

Redakcja i korekta tekstu  
JANINA DUBIEL

Opracowanie techniczne, łamanie  
DOROTA KOCZĄB

Korekta techniczna  
EWA KUC

Projekt okładki  
GRZEGORZ WOLAŃSKI

© Copyright by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2017

**ISBN 978-83-7996-398-0**

1382

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26  
e-mail: [wydaw@ur.edu.pl](mailto:wydaw@ur.edu.pl); <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>  
wydanie I, format B5, ark. wyd. 10,30, ark. druk. 12,875, zlec. red. 121/2016  

---

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

# Spis treści

Wstęp .....	7
<b>1. Sformułowanie problemu badawczego oraz założenia metodyczne pracy</b> .....	11
1.1. Cele pracy i hipotezy badawcze .....	11
1.2. Metodyka badań i materiały źródłowe .....	13
1.2.1. Podstawy metodyczne oceny poziomu rozwoju jednostek terytorialnych szczebla gminnego i ich klasyfikacji .....	13
1.2.2. Założenia metodyczne analizy potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej .....	19
1.2.3. Metodyka badań dotycząca związku między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju lokalnego .....	22
1.2.4. Materiały źródłowe .....	25
1.3. Problem badawczy w literaturze przedmiotu .....	27
<b>2. Wybrane aspekty rozwoju lokalnego</b> .....	39
2.1. Rozwój lokalny – zarys problematyki .....	39
2.2. Metody i ich wykorzystanie w określaniu poziomu rozwoju gminy .....	45
2.3. Rola i miejsce administracji gminnej w zarządzaniu rozwojem lokalnym .....	49
2.4. Specyfika zarządzania w samorządzie terytorialnym – podobieństwa i różnice w zarządzaniu jednostką gospodarczą a jednostką terytorialną .....	53
<b>3. Urząd gminy jako jednostka organizacyjna administracji lokalnej</b> .....	62
3.1. Urząd gminy jako organizacja publiczna .....	62
3.2. Istota, cechy i cele funkcjonowania urzędu gminy .....	65
3.3. Charakterystyka działań urzędu gminy – od administrowania do zarządzania .....	68
3.4. Główne modele zarządzania w administracji publicznej .....	71
<b>4. Ujęcie instytucjonalne administracji lokalnej</b> .....	78
4.1. Pojęcie instytucji w teorii ekonomii .....	78
4.2. Zmiana instytucjonalna – źródła, mechanizmy .....	82
4.3. Pojęcie i struktura potencjału instytucjonalnego urzędu gminy .....	87
<b>5. Poziom rozwoju gmin Podkarpacia w świetle wyników badań</b> .....	94
5.1. Ogólna prezentacja województwa podkarpackiego .....	94
5.2. Klasyfikacja gmin z uwzględnieniem wskaźnika syntetycznego rozwoju lokalnego .....	98

5.3. Typowanie gmin do badań szczegółowych i ich położenie .....	106
5.4. Ocena poziomu rozwoju gmin .....	108
<b>6. Analiza poziomu potencjału instytucjonalnego urzędów gmin Podkarpacia ....</b>	<b>113</b>
6.1. Charakterystyka obszarów i kryteriów zarządzania potencjału instytucjonalnego urzędu gminy .....	113
6.2. Pomiar rozwoju potencjału instytucjonalnego w urzędach gmin .....	125
6.3. Klasyfikacja badanych jednostek administracji lokalnej ze względu na osiągnięty poziom potencjału instytucjonalnego .....	137
<b>7. Ocena związku między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju gmin województwa podkarpackiego ....</b>	<b>146</b>
7.1. Analiza zależności między potencjałem instytucjonalnym a poziomem rozwoju gmin województwa podkarpackiego .....	146
7.2. Poziom rozwoju lokalnego i poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego według typu gminy .....	154
7.3. Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego oraz jego obszarów a poziom rozwoju lokalnego .....	158
7.4. Proponowane kierunki działań na rzecz zmian w potencjale instytucjonalnym administracji lokalnej .....	166
<b>Zakończenie .....</b>	<b>174</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>178</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>192</b>
<b>Spis rysunków i map .....</b>	<b>195</b>
<b>Aneks .....</b>	<b>196</b>

## WSTĘP

Obecnie przed samorządami lokalnymi stoją duże wyzwania, których podłożem były zmiany ustrojowe, gospodarcze i społeczne mające miejsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Spowodowały one, że samorzady lokalne funkcjonują w innych warunkach, czego przejawem jest chociażby rosnąca konkurencja wśród gmin w walce o różne zasoby czy w możliwościach dostosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Wzrosły także wymagania społeczeństwa wobec władzy lokalnej, od której oczekuje się właściwych działań na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwój<sup>1</sup> jako pojęcie nie jest jednoznacznie interpretowane w literaturze przedmiotu, jednak najczęściej obejmuje on wszelkie zmiany o charakterze ilościowym i jakościowym. Przymiotnik lokalny świadczy o tym, że dotyczy on konkretnego, wydzielonego obszaru, czyli stanu i zmian zachodzących na najniższym szczeblu zorganizowania społeczeństw. Jak podkreślają różni autorzy, analizując i oceniając funkcjonowanie społeczności lokalnych, przykładą się dużą wagę do warunków życia, obejmujących chociażby poziom i dostęp do usług edukacyjnych, kulturalnych, medycznych i komunalnych, infrastruktury technicznej czy stanu środowiska przyrodniczego<sup>2</sup>. W tym kontekście analizuje się zasoby wykorzystywane w procesie rozwoju, uczestników tych procesów oraz mechanizmy zarządcze stosowane do angażowania zasobów przez uczestników tego procesu.

Wydaje się, że ważne miejsce w osiągnięciu odpowiednio wysokiego poziomu rozwoju przez daną gminę zajmuje administracja lokalna. To od jej działań i odpowiedzi na oczekiwania zgłaszane przez społeczeństwo, środowisko gospodarcze czy innych interesariuszy będą zależały efekty i miejsce danej jednostki wśród innych jednostek tego samego szczebla.

Eugeniusz Wojciechowski podkreśla, że administracja lokalna przestała funkcjonować w paradygmacie administrowania, a zaczęła w obszarze zarzą-

---

<sup>1</sup> Pojęcia rozwój i potencjał instytucjonalny będą przedmiotem szczegółowych wyjaśnień w dalszej części pracy.

<sup>2</sup> A. Norton, *Western European Local Government in Comparative Perspective* [w:] *Local Government In Europe Trends and Development*, eds. R. Batley, G. Stoker, Macmillan, London 1991, s. 21–38; J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 18–20; G. Stoker, *Introduction: Trends In Western European Local Government* [w:] *Local Government in Europe Trends and Developments*, eds. R. Batley, G. Stoker, Macmillan, London 1991, s. 2–12.

dzania<sup>3</sup>. Przyjęcie tego założenia oznacza, że jednostki te należy traktować jako podmioty zarządzania, w których funkcje organów zarządzających sprawują organy władzy uchwałodawczej oraz organy władzy wykonawczej. Przedmiotem tego zarządzania są zaś wszelkie sprawy publiczne o lokalnym lub regionalnym znaczeniu, a dopuszczalny zakres władztwa publicznego określony jest granicami tego właśnie lokalnego interesu publicznego, nie wchodząc w kompetencje innych podmiotów publicznych<sup>4</sup>.

Oczekuje się, że administracja lokalna, chcąc sprostać wciąż rosnącym wymaganiom społecznym, musi włączać w procesy zarządzania coraz to nowe, bardziej profesjonalne formy.

W Polsce administracja samorządowa powinna wprowadzać zmiany w obszarze swojej działalności w sposób ciągły, dostosowując się także do zmian zachodzących w otoczeniu. Dzięki temu możliwe będzie optymalne wykorzystanie istniejącego potencjału gminy, a zmieniająca, doskonała się lokalna administracja publiczna będzie odgrywać aktywną rolę na terenie swojego funkcjonowania.

Zasygnalizowane przesłanki odnoszące się do administracji lokalnej i jej oddziaływania były inspiracją do podjęcia tematyki badawczej dotyczącej poszukiwania zależności między potencjałem instytucjonalnym urzędów gmin a rozwojem lokalnym. Wiedza dotycząca tych relacji jest niezbędna do usprawniania procesu zarządzania w tego typu organizacjach, doboru właściwych koncepcji zarządzania czy wprowadzania odpowiednich działań organizacyjnych mających w efekcie na celu pobudzenie rozwoju lokalnego.

Książka ma charakter teoretyczno-empiryczny, składa się z siedmiu zasadniczych rozdziałów poprzedzonych wstępem.

Rozdział pierwszy obejmuje zagadnienia wprowadzające w tematykę badań, cele i hipotezy badawcze, zastosowaną w pracy metodykę badawczą oraz wykorzystane materiały źródłowe. Ważną częścią tego rozdziału jest zaprezentowanie problemu badawczego w literaturze przedmiotu krajowej i zagranicznej.

Rozdział drugi dotyczy wybranych aspektów rozwoju lokalnego. Tutaj przedstawiono podstawy teoretyczne dotyczące tego rozwoju oraz metody, które są wykorzystywane w ocenie i analizie poziomu rozwoju gminy. Jak już wspomniano, istotną rolę w rozwoju gminy pełni administracja lokalna, stąd zaprezentowano jej rolę w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Przedmiotem rozważań była także specyfika zarządzania w samorządzie terytorialnym, ukazując podobieństwa i różnice między jednostką gospodarczą a jednostką terytorialną.

---

<sup>3</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.

<sup>4</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, Wyd. PWSZ w Elblągu, Elbląg 2014, s. 7.

W rozdziale trzecim skupiono uwagę na urzędzie gminy jako jednostce organizacyjnej administracji lokalnej. Zaprezentowano więc tutaj istotę, cechy, cele i funkcje urzędu gminy w wykonywaniu zadań publicznych oraz przedstawiono urząd jako organizację publiczną. Ponadto scharakteryzowano działania organizacyjno-administracyjne i zarządcze urzędu gminy, a także omówiono główne modele zarządzania w administracji publicznej.

Rozdział czwarty przedstawia ujęcie instytucjonalne administracji lokalnej. Wyjaśniono tu pojęcie instytucji oraz ukazano różnicę między instytucją a organizacją. Ponadto omówiono źródła i mechanizmy zmiany instytucjonalnej. Ważną częścią tego rozdziału było zaprezentowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i jego części składowych. Dokonano również wyodrębnienia kilku płaszczyzn funkcjonowania urzędu gminy, tj. płaszczyzny rozwojowej, działań administracyjnych, dobrych usług publicznych i współpracy. Podstawą ich wydzielenia były obszary zarządzania o podobnym znaczeniu dla sprawności czy skuteczności działania urzędu gminy.

Pozostałe rozdziały pracy mają charakter badawczy. W rozdziale piątym dokonano prezentacji województwa podkarpackiego i oceny poziomu rozwoju gmin Podkarpacia na podstawie odpowiednio zdefiniowanych założeń metodycznych.

Istotnym aspektem dociekań badawczych było także przeprowadzenie analizy poziomu potencjału instytucjonalnego odpowiednio dobranych do badań urzędów gmin. Te rozważania są przedstawione w rozdziale szóstym. W pierwszym etapie badań zaprezentowano założenia analizy instytucjonalnej, która była podstawą oceny poziomu potencjału instytucjonalnego urzędów gmin. Następnie określono poziom tego potencjału, opracowując wskaźnik syntetyczny i porównując otrzymane wyniki dla wszystkich wylosowanych do badań urzędów gmin oraz w trzech grupach tych urzędów, czyli silnych, przeciętnych i słabych<sup>5</sup>, i w różnych typach gmin, tj. miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

Ostatni rozdział, siódmy, obejmuje próbę identyfikacji i ocenę związku między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju lokalnego. Ważnym aspektem badań było zaproponowanie przyszłych kierunków zmian w funkcjonowaniu administracji lokalnej w kontekście rozwoju lokalnego.

Pracę podsumowuje zakończenie, w którym odniesiono się do założonych celów, dokonano weryfikacji hipotez badawczych oraz zawarto wnioski z przeprowadzonych badań.

---

<sup>5</sup> Urzędy gmin podzielono na trzy grupy ze względu na poziom potencjału instytucjonalnego na silne, przeciętne i słabe metodą *k*-średnich. Więcej informacji na ten temat zawarto w rozdziale dotyczącym założeń metodycznych analizy potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej.

Autorka pragnie złożyć serdeczne podziękowania Panu prof. dr. hab. Tadeuszowi Kudłaczowi z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie za długoletnią opiekę naukową i wsparcie merytoryczne oraz życzliwą pomoc w przygotowaniu niniejszej publikacji.

Słowa podziękowania za istotne uwagi i sugestie kieruję także do Szanownych Recenzentów pracy Pana dr. hab., prof. UAM w Poznaniu Pawła Churskiego oraz Pana dr. hab., prof. UE w Krakowie Stanisława Mazura.

# 1. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU BADAWCZEGO ORAZ ZAŁOŻENIA METODYCZNE PRACY

## 1.1. Cele pracy i hipotezy badawcze

Zasadniczym problemem badawczym niniejszej pracy jest poszukiwanie związku między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a osiągniętym poziomem rozwoju lokalnego przez gminy województwa podkarpackiego. Ważną kwestią badań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy poziom potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej warunkuje osiągnięte przez gminy sukcesy mierzone poziomem rozwoju lokalnego. Mimo że wiele gmin dysponuje podobnymi warunkami rozwoju, jedne z nich rozwijają się lepiej, osiągając wyższy poziom rozwoju, a inne nie. Jak duży wpływ na ten stan rzeczy ma potencjał instytucjonalny urzędu gminy i jego składowe?

W krajowych i zagranicznych publikacjach podejmuje się próby ukazania relacji i wpływu administracji samorządowej na rozwój podległych im obszarów, jednak jest ich niewiele i mają charakter wycinkowy (dotyczą przykładowo wybranych funkcji zarządzania administracją samorządową czy ograniczają się tylko do działalności władz gminnych)<sup>6</sup>. Nie ma jednak publikacji dotyczących powiązań osiągniętego poziomu potencjału instytucjonalnego administracji gminnej z poziomem rozwoju lokalnego. Brak takich analiz stanowi swoistą lukę, której chęć wypełnienia przyświeca celowi podjętej problematyki badawczej.

Głównym celem pracy jest próba identyfikacji i oceny związku między poziomem potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej a poziomem rozwoju gmin. Diagnoza potencjału instytucjonalnego urzędów gmin oraz poziomu rozwoju tych gmin miała na celu, poza poszerzeniem obecnego stanu wiedzy, wskazanie ewentualnych działań wspierających rozwój instytucjonalny, a tym samym sprawność działania tego typu organizacji. Ponadto wyniki badania mogą być rozszerzone na inne szczeble samorządu terytorialnego, mianowicie powiaty czy województwa.

Realizacja celu głównego wymagała wyodrębnienia zadań badawczych, do których zaliczono:

---

<sup>6</sup> Przegląd literatury przedmiotu z zakresu podjętego tematu badawczego został przedstawiony w podrozdziale 1.3.

- przegląd podstaw teoretycznych dotyczących rozwoju lokalnego oraz potencjału instytucjonalnego gminy w literaturze krajowej i zagranicznej,
- zdefiniowanie na podstawie literatury przedmiotu i własnych przemyśleń zasad i procedury badania potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej,
- dokonanie oceny poziomu rozwoju gmin województwa podkarpackiego z zastosowaniem opracowanej metodyki rozwoju,
- przeprowadzenie taksonomicznego podziału gmin Podkarpacia ze względu na osiągnięty poziom rozwoju lokalnego i typowanie gmin do dalszych badań,
- dokonanie oceny poziomu potencjału instytucjonalnego w grupie badanych urzędów gmin,
- sklasyfikowanie urzędów gmin na podstawie osiągniętego poziomu potencjału instytucjonalnego i biorąc pod uwagę typ gminy,
- identyfikacja związku i jego siły między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a osiągniętym poziomem rozwoju lokalnego,
- określenie obszarów problemowych<sup>7</sup> funkcjonowania urzędów gmin wymagających poprawy i zaproponowanie kierunków zmian.

Cele szczegółowe realizowane w pracy mają charakter metodyczny, poznawczy i aplikacyjny.

Cele o charakterze metodycznym dotyczą wykorzystania, dostosowania i modyfikacji do obszaru gminy (w tym funkcjonowania administracji gminnej i rozwoju lokalnego) wybranych metod badawczych, statystyki opisowej czy wielowymiarowej analizy porównawczej. Miały one na celu skonstruowanie mierników syntetycznych poziomu rozwoju lokalnego i potencjału instytucjonalnego urzędów gmin niezbędnych do weryfikacji postawionych w pracy hipotez badawczych.

Celem poznawczym pracy jest usystematyzowanie wiedzy dotyczącej wybranych aspektów funkcjonowania i zarządzania administracją gminną i rozwojem lokalnym.

Cel aplikacyjny przejawia się w wykorzystaniu wyników badań do dalszych dociekań naukowych i pogłębionych analiz. Ponadto rezultaty badań mogą zostać wykorzystane przez środowisko naukowe zajmujące się tą problematyką, jak również przez organizacje czy instytucje odpowiedzialne za kreowanie polityki wspierającej rozwój samorządów na poziomie gminy.

Opierając się na przeglądzie literatury przedmiotu i własnych badaniach, sformułowano następującą hipotezę główną: **Poziom i struktura potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej ma związek z poziomem rozwoju lokalnego**<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> To zadanie badawcze jest przedmiotem szerszych rozważań zaprezentowanych w rozdziale 7.

<sup>8</sup> Hipoteza główna jawić się może jako stwierdzenie oczywiste, niemniej jednak biorąc pod uwagę potrzebę zachowania skrótowych ujęć, autorka weryfikuje nie tylko czy taki związek

Ta hipoteza została sprawdzona przez zweryfikowanie powiązanych ze sobą hipotez pomocniczych:

1. Pomiędzy średnim poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju lokalnego istnieje dodatnia korelacja, co oznacza, że wyższemu poziomowi potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej odpowiada wyższy poziom rozwoju lokalnego.
2. Występuje statystycznie istotna zależność korelacyjna między ustalonymi obszarami zarządzania<sup>9</sup> wchodzącymi w skład potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju tych gmin.
3. Istnieje zróżnicowanie poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej pomiędzy zespołami gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.
4. Występuje dodatnia zależność korelacyjna między poziomem potencjału instytucjonalnego w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich a poziomem rozwoju gmin zaliczonych do tych grup.

Warto w tym miejscu wyjaśnić, że głównym nurtem badań jest analiza wpływu poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej na rozwój lokalny. Interesująca prawdopodobnie byłaby ocena odwrotnej zależności (czyli wpływu poziomu rozwoju lokalnego na potencjał instytucjonalny administracji lokalnej), ale ze względu na trudności w dostępie danych i nastęstwa czasowe ten kierunek badań nie był możliwy do przeprowadzenia.

## **1.2. Metodyka badań i materiały źródłowe**

### **1.2.1. Podstawy metodyczne oceny poziomu rozwoju jednostek terytorialnych szczebla gminnego i ich klasyfikacji**

Oceny poziomu rozwoju lokalnego dokonano za pomocą opracowanego w toku badań wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju gmin, wykorzystując własny zestaw zmiennych diagnostycznych.

W pierwszym etapie badaniami zostały objęte wszystkie gminy województwa podkarpackiego, z wyjątkiem czterech miast na prawach powiatu (Krosna, Przemyśla, Rzeszowa i Tarnobrzega).

---

istnieje, ale także jaka jest siła tego związku. Tę uwagę można odnieść również do hipotez szczegółowych.

<sup>9</sup> Obszary zarządzania i ich szczegółowa charakterystyka jest przedmiotem rozważań dalszej części pracy.

Wstępna analiza danych empirycznych objęła eliminację zmiennych quasi-stałych. W tym celu dla każdej  $j$ -tej zmiennej obliczono klasyczny współczynnik zmienności<sup>10</sup> o postaci:

$$v_j = \frac{s_j}{\bar{x}_j} \cdot 100 \quad (1)$$

gdzie:

$\bar{x}_j$  – średnia arytmetyczna cechy  $X_j$ ,

$s_j$  – odchylenie standardowe cechy  $X_j$

Zmienne spełniające nierówność:

$$v_j \leq v^*$$

uznano za quasi-stałe i wyeliminowano z wyjściowego zbioru cech. Przy czym  $V^*$  oznacza wartość krytyczną współczynnika zmienności równą 0,10.

Doboru cech diagnostycznych dokonano dla lat 2005–2013 i oddzielnie dla każdego aspektu rozwoju lokalnego gmin<sup>11</sup> województwa podkarpackiego.

Następnie zbadano siłę związku pomiędzy zmiennymi, wykorzystując w tym celu współczynnik korelacji liniowej Pearsona<sup>12</sup>, który przyjmuje wartości  $\langle -1; 1 \rangle$ , przy czym:  $xyr = 0$  oznacza brak liniowej zależności pomiędzy cechami,  $xyr = 1$  oznacza dokładną dodatnią liniową zależność między cechami, zaś  $xyr = -1$  oznacza dokładną ujemną liniową zależność między cechami.

Cechy wybrane jako diagnostyczne powinny charakteryzować się wysokim poziomem zróżnicowania oraz niskim poziomem skorelowania z pozostałymi zmiennymi.

Do redukcji zmiennych silnie skorelowanych zastosowano parametryczną metodę doboru zmiennych Z. Hellwiga (2009)<sup>13</sup>. Punktem wyjścia w tej meto-

---

<sup>10</sup> Krytyczną wartość współczynnika zmienności przyjęto na poziomie  $V^* = 0,10$ , czyli najczęściej przyjmowanym w literaturze przedmiotu. Zmienne cechujące się mniejszym współczynnikiem zmienności uznano za względnie stałe i niewnoszące znaczących informacji o badanym zjawisku oraz nieposiadające zdolności dyskryminacyjnych. Por. A. Zeliaś (red.), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2000, s. 127.

<sup>11</sup> Cechy diagnostyczne podzielono na trzy grupy obejmujące potencjał demograficzny i rynku pracy, gospodarczy oraz społeczny i techniczny. Szerzej na temat zaliczenia zmiennych diagnostycznych do tych trzech grup można odnaleźć w podrozdziale 5.2.

<sup>12</sup> B. Pułaska-Turyna, *Statystyka dla ekonomistów*, wyd. 3, Difin, Warszawa 2011, s. 304 i dalsze.

<sup>13</sup> Z. Hellwig, *Wielowymiarowa analiza porównawcza i jej zastosowanie w badaniach wielo-  
cechowych obiektów gospodarczych [w:] Metody i modele ekonomiczno-matematyczne w doskona-*

dzie jest macierz  $R$  współczynników korelacji między cechami wyjściowymi o postaci określonej wzorem:

$$\mathbf{R} = \begin{bmatrix} 1 & r_{12} & \cdots & r_{1m} \\ r_{21} & 1 & \cdots & r_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ r_{m1} & r_{m2} & \cdots & 1 \end{bmatrix} \quad (2)$$

Macierze korelacji pomiędzy zmiennymi charakteryzującymi poszczególne aspekty rozwojowe gmin wyznaczono w kolejnych latach badanego okresu 2005–2013.

Następnie ustalono krytyczną wartość współczynnika korelacji  $r^*$ , taką że  $0 < r^* < 1$ . Wartość tę w pracy przyjęto na poziomie 0,75. Świadczy ona o silnym związku liniowym między badanymi zmiennymi. Powszechnie przyjmowana w badaniach porównawczych obiektów (zwłaszcza województw czy krajów) wartość progowa współczynnika korelacji na poziomie 0,5 nie wydaje się słuszną w przypadku badań na poziomie gmin, dla których dostępność danych statystycznych jest ograniczona.

Cechy ze wstępnej listy mogą być do siebie podobne ze względu na znaczny stopień skorelowania<sup>14</sup>, dlatego mogą tworzyć tzw. skupienia. Skupieniami są takie podzbiory zbioru cech, w których minimalne podobieństwo między cechami jest nie mniejsze od  $r^*$ . Skupienia zawierają jedną tzw. cechę centralną oraz pewną liczbę tzw. cech satelitarnych. Cechą satelitarną wyróżnionej cechy centralnej nazywana jest taka cecha, której podobieństwo do cechy centralnej jest nie mniejsze niż  $r^*$ . Cechy nienależące do skupień nazywają się cechami izolowanymi. Cechy centralne i cechy izolowane tworzą tzw. bazowy układ cech i są uznawane za cechy diagnostyczne.

Algorytm ustalania skupień cech z parametrem  $r^*$  jest następujący:

1. W macierzy korelacji  $R$  znajduje się sumę elementów każdej kolumny (każdego wiersza)

---

*leniu zarządzania gospodarką socjalistyczną*, red. nauk. W. Welfe, PWE, Warszawa 1981, s. 56–57; T. Panek, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Wyd. SGH, Warszawa 2009, s. 21–22.

<sup>14</sup> Występowanie w zbiorze zmiennych diagnostycznych silnie skorelowanych ze sobą powoduje, że cechy te nadają większą wagę informacjom, które są powielane w prowadzonej analizie (podobne informacje są wnoszone do analizy za pośrednictwem zmiennych skorelowanych). Może to wywołać sytuację, w której analiza taksonomiczna będzie prowadziła do nierzetelnego opisu badanej rzeczywistości poprzez zbyt dużą wagę zmiennych nadmiernie skorelowanych. Por. J.M. Nazarczuk, *Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, Wyd. UW-M w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 85.

$$R_j = \sum_{i=1}^n |r_{ij}|$$

2. Wyszukuje się kolumnę o numerze  $p$ , dla której:

$$R_p = \max_j \{R_j\}$$

3. W danej kolumnie wyróżnia się elementy  $r_{qp}$  spełniające nierówność:

$$|r_{qp}| \geq r^*$$

i odpowiadające tym elementom wiersze. Cechę odpowiadającą wyróżnionej kolumnie uważa się za pierwszą cechę centralną, a cechy odpowiadające wyróżnionym wierszom – za jej cechy satelitarne.

4. Z macierzy  $R$  skreśla się wyróżnione kolumny i wiersze, otrzymując tzw. zredukowaną macierz korelacji.
5. Postępowanie opisane w punktach od 1 do 4 powtarza się, otrzymując dalsze skupienia i nową zredukowaną macierz korelacji, oraz kontynuuje dalszą procedurę do momentu wyczerpania zbioru cech.

Podstawą określenia ostatecznego zestawu zmiennych diagnostycznych do oceny rozwoju lokalnego gmin była częstotliwość pojawiania się danej zmiennej centralnej lub izolowanej w latach 2005–2013 oraz wysoka wartość współczynnika zmienności dla  $j$ -tej zmiennej<sup>15</sup>.

Zgromadzone zmienne wyjściowe były wyrażone w różnych jednostkach miary, mają również różne obszary zmienności, nie jest zatem możliwe bezpośrednio wykonywanie na nich operacji arytmetycznych ani też ich porównywanie. Przeprowadzenie operacji normalizacji zmiennych zapewnia eliminację wymienionych ograniczeń formalnych i trudności interpretacyjnych<sup>16</sup>. W zbiorze zmiennych wyróżniono stymulanty i destymulanty, oznaczając je jako S i D.

Stymulanty to cechy, których wysokie wartości są zjawiskiem pożądanym z pewnego punktu widzenia (np. stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego), natomiast niskie są zjawiskiem niepożądanym. Destymulanty zaś to cechy, których niskie wartości są zjawiskiem pożądanym z pewnego punktu widzenia, a wysokie wartości są zjawiskiem niepożądanym<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sposób postępowania zaczerpnięto z pracy: A. Zeliaś (red. nauk.), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, op. cit., s. 127–133.

<sup>16</sup> M. Kunasz, *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie* [w:] *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, red. D. Kopycińska, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 131–139.

<sup>17</sup> J. Dziechciarz, *Ekometria. Metody, przykłady, zadania*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 126.

Do obliczenia miary syntetycznej zmiennych ilościowych określającej poziom rozwoju lokalnego gmin zastosowano jedną z metod należących do tzw. wielowymiarowej analizy porównawczej, tj. metodę unitaryzacji zerowanej<sup>18</sup>. Metoda ta pozwala wyznaczyć miarę syntetyczną (agregatową) rozwoju lokalnego, biorąc pod uwagę wiele wskaźników statystycznych, określających różne aspekty tego rozwoju, zarówno gospodarcze, jak i społeczne.

Etapy postępowania w metodzie unitaryzacji zerowanej są następujące:

Wartości cech  $X_j$  ( $j = 1, 2, \dots, m$ ) opisujące badane obiekty  $O_i$  ( $i = 1, 2, \dots, n$ ) przedstawiamy w postaci macierzy obserwacji:

$$\mathbf{X} = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \cdots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \cdots & x_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ x_{n1} & x_{n2} & \cdots & x_{nm} \end{bmatrix}$$

Następnie dokonano ujednoczenia charakteru cech diagnostycznych poprzez normalizację wartości zmiennych według formuł:

– dla stymulant:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min\{x_{ij}\}}{R_j} \quad (3)$$

– dla destymulant:

$$z_{ij} = \frac{\max\{x_{ij}\} - x_{ij}}{R_j} \quad (4)$$

gdzie:

$z_{ij}$  – znormalizowana wartość  $j$ -tej cechy w  $i$ -tym obiekcie (w gminie)

$x_{ij}$  – wartość  $j$ -cechy w  $i$ -tym obiekcie

$\min x_{ij}$  – minimalna wartość  $j$ -cechy w  $i$ -tym obiekcie

$\max x_{ij}$  – maksymalna wartość  $j$ -cechy w  $i$ -tym obiekcie

$R_j$  – rozstęp

$R_j = \max x_{ij} - \min x_{ij}$

Miarę syntetyczną obliczono jako średnią arytmetyczną znormalizowanych wartości zmiennych:

$$MS_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m z_{ij} \quad (5)$$

gdzie:

---

<sup>18</sup> K. Kukula, *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa 2000.

$MS_i$  – miara syntetyczna rozwoju lokalnego obiektu (gminy)

$z_{ij}$  – znormalizowana wartość  $j$ -tej cechy w  $i$ -tym obiekcie

Miara syntetyczna  $MS_i$  przyjmuje wartości z przedziału  $[0;1]$ .

W sposób przedstawiony powyżej wyznaczono wartości miar syntetycznych dla badanych gmin z uwzględnieniem zmiennych diagnostycznych określających dany aspekt rozwoju lokalnego, tj. potencjał demograficzny i rynku pracy, potencjał gospodarczy oraz potencjał społeczny i techniczny. Natomiast ogólna miara rozwoju lokalnego gmin jest średnią arytmetyczną z miar syntetycznych wyznaczonych dla poszczególnych aspektów rozwojowych gmin.

Badania przeprowadzono w sposób dynamiczny, choć w analizach porównawczych często stosuje się podejście statyczne, czyli ocenia rozwój społeczno-gospodarczy za jeden rok lub kilka lat, traktując je jak odrębne okresy. Takie podejście znacznie ogranicza wnioskowanie<sup>19</sup>.

W pracy dokonano także podziału gmin na podobne klasy w zależności od osiągniętego wskaźnika poziomu rozwoju lokalnego. W tym celu posłużono się jedną z metod taksonomicznych, mianowicie metodą  $k$ -średnich<sup>20</sup>. Metody taksonomiczne umożliwiają podział jednostek terytorialnych na podzbiory (grupy) gmin podobnych do siebie z punktu widzenia cech przyjętych do opisu badanego zjawiska. Podział ten został przeprowadzony na podstawie podobieństwa obiektów.

Oznacza to, że poprawny podział taksonomiczny powinien odznaczać się słabym zróżnicowaniem jednostek znajdujących się wewnątrz grup oraz silnym zróżnicowaniem jednostek wchodzących w skład różnych grup.

Metoda  $k$ -średnich<sup>21</sup> należy do metod optymalizacyjno-iteracyjnych, w których tworzy się możliwie jak najbardziej odmienne skupienia, minimalizując wariancję wewnątrzgrupową i maksymalizując wariancję międzygrupową.

---

<sup>19</sup> M. Grzebyk, M. Stec, *Sustainable development in EU countries: concept and rating of levels of development*, „Sustainable Development” 2015, vol. 23 (2), s. 110–123; M. Stec, P. Filip, M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Socio-economic development in EU member states – concept and classification*, „Engineering Economics” 2014, vol. 25, no. 5, s. 504–512.

<sup>20</sup> Najczęściej stosowanymi metodami podziału obiektów na jednorodne grupy są: analiza skupień, metoda  $k$ -średnich oraz metoda składowych głównych. Por. J. Pocięcha, B. Padolec, A. Sokołowski, K. Zajac, *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1988.

<sup>21</sup> A. Stanisław, *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Analizy wielowymiarowe*, t. 3, StatSoft Polska, Kraków 2007, s. 149–152; A. Malina, *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 63–64; T. Grabiński, *Analiza taksonometryczna krajów Europy w ujęciu regionów*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2003, s. 111; A. Sokołowski, *Materiały kursowe*, StatSoft Polska, Kraków 2014, s. 35–39.

Punktem wyjścia tej metody jest więc wstępny podział zbioru obiektów na  $k$ -skupień (grup), który można zadawać arbitralnie lub wykorzystując określone kryteria merytoryczne. W zależności od sposobu zdefiniowania funkcji kryterium, a także metody ustalania wstępnego podziału obiektów występuje kilka wersji algorytmu metody  $k$ -średnich.

Następnie obiekty zostają przenoszone między skupieniami (do, z grup), mając na celu<sup>22</sup>:

- minimalizację zmienności wewnątrz skupień oraz
- maksymalizację zmienności między skupieniami.

W tej metodzie wyniki grupowania zależą w pewnym stopniu od wstępnej konfiguracji (tzn. średnich lub centrów skupień). Program STATISTICA umożliwia wybór trzech sposobów ustalania wstępnych środków skupień. W badaniach empirycznych zastosowano opcję, w której jako wstępne centra skupień zostały wzięte obiekty zgodnie z zasadami maksymalizacji wstępnych odległości między skupieniami. W grupowaniu wykorzystano odległość euklidesową o postaci:

$$d_{sw} = \sqrt{\sum_{j=1}^k (x_{js} - x_{jw})^2}$$

gdzie  $j$  jest numerem cechy,  $k$  jest liczbą cech (wymiarom przestrzeni klasyfikacji), zaś  $s$  i  $w$  są numerami obiektów.

Procedura grupowania metodą  $k$ -średnich dokonywana jest w drodze kolejnych iteracji aż do momentu stabilizacji (tzn. gdy nie ma już zmian w przydziale obiektów do skupień) lub do osiągnięcia maksymalnie założonej liczby iteracji.

### 1.2.2. Założenia metodyczne analizy potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej

Aby zweryfikować postawioną w pracy główną hipotezę badawczą, oceny poziomu potencjału instytucjonalnego i jego składowych w urzędach gmin województwa podkarpackiego jako ośrodkach władzy dokonano, wykorzystując założenia metodyki analizy instytucjonalnej (AI)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990, s. 27.

<sup>23</sup> W podrozdziale 4.3. zdefiniowano potencjał instytucjonalny i jego składowe, przyjmując obszary analizy instytucjonalnej jako obszary do mierzenia potencjału instytucjonalnego urzędu gminy. Natomiast szczegółową charakterystykę tych obszarów zarządzania przedstawiono w podrozdziale 6.1.

Analizę instytucjonalną opracowano w ramach Pilotażowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) w latach 2001–2004<sup>24</sup>. Została stworzona jako narzędzie wykorzystywane do diagnozy poziomu rozwoju instytucjonalnego, czyli zdobycia wiedzy o rozwoju określonej organizacji w celu zaprojektowania zmian czy usprawnień jej funkcjonowania. Przygotowana dla urzędu gminy pozwala na diagnozowanie potencjału instytucjonalnego danej gminy. Głównym założeniem programu było przekonanie, że kluczowym czynnikiem służącym rozwojowi gmin jest sprawna administracja samorządowa, inicjująca i wspierająca działania na rzecz ich modernizacji. Program ten wpisuje się w nurt budowania nowoczesnej administracji publicznej.

Głównymi obszarami zidentyfikowanymi w PRI i diagnozowanymi w AI poddawanymi ocenie są<sup>25</sup>:

1. Zarządzanie strategiczne i finansowe (4 kryteria zarządzania).
2. Organizacja i funkcjonowanie urzędu (3 kryteria zarządzania).
3. Zarządzanie kadrami (3 kryteria zarządzania).
4. Usługi publiczne, w tym komunalne (3 kryteria zarządzania).
5. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (3 kryteria zarządzania).
6. Stymulowanie rozwoju gospodarczego (brak kryteriów szczegółowych).
7. Zarządzanie projektami (brak kryteriów szczegółowych).
8. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (brak kryteriów szczegółowych) oraz
9. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (brak kryteriów szczegółowych).

Poziom rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonowania urzędu gminy jest w przypadku analizy instytucjonalnej identyfikowany w skali 5-stopniowej i odnosi się do oceny instrumentów zarządzania związanych z określonym obszarem. Oceny danego stadium rozwoju dokonuje się za pomocą odpowiednich kryteriów zarządzania charakterystycznych dla danego obszaru. Poziom 1 jest najniższy i możliwy do osiągnięcia przez wszystkie urzędy gmin. Autorzy AI założyli, że będąc na tym poziomie urzędy nie stosują instrumentów zarządzania

---

<sup>24</sup> Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) był projektem realizowanym w ramach rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich w latach 2001–2004. W latach 2009–2011 program został udoskonalony w ramach projektu *Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach*, realizowanym przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytet V w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Głównym ośrodkiem realizującym projekt wraz z partnerami była Małopolska Szkoła Administracji Publicznej działająca przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

<sup>25</sup> Szczegółowa charakterystyka konkretnych obszarów potencjału instytucjonalnego i kryteriów je tworzących została zamieszczona w rozdziale 6. Kryteria zarządzania są traktowane jako składowe – cechy danego obszaru zarządzania.

właściwych dla danego obszaru lub stosują je w minimalnym wymiarze. Stadia 2, 3, 4 to kolejne stopnie charakteryzujące poszczególne etapy rozwoju, które stopniowo przechodzą od fazy stricte biurokratycznej, zadaniowej, poprzez fazę procedur, następnie fazę czynnej partycypacji (pracowniczej lub społecznej w zależności od kryteriów). Stadium 5 to stadium doskonałości instytucjonalnej, gdzie dużą rolę odgrywają procesy samodoskonalenia, tj. świadomego uzgadniania i aktualizacji instrumentów zarządzania. Stadia 2–5 obejmują warunki sukcesywnie coraz trudniej osiągalne dla urzędu, przedstawiając potencjalną drogę rozwoju instytucjonalnego danej instytucji. Kryteria zarządzania zostały opracowane na podstawie reguły kumulacji, oznaczającej, że zdobycie wyższego stadium rozwoju zobowiązuje do spełnienia wszystkich warunków dla bieżącego stadium i wszystkich wymagań określonych dla stadiów wcześniejszych. Do analizy używa się specjalnie przygotowanych kwestionariuszy diagnostycznych<sup>26</sup>. Efektem analizy jest wyznaczenie poziomu rozwoju instytucjonalnego osiągniętego przez dany urząd gminy.

Analiza instytucjonalna pomaga w określeniu, w jakim stadium rozwoju instytucjonalnego znajduje się urząd w ramach poszczególnych kryteriów zarządzania oraz jakie czynności należy wdrożyć w celu podniesienia jego potencjału instytucjonalnego<sup>27</sup>. Diagnoza poziomu rozwoju poszczególnych obszarów organizacji jest wyznacznikiem sprawności jej struktur powołanych do realizacji celów skierowanych w przypadku urzędu gminy na poprawę jakości życia mieszkańców i rozwój lokalny.

Jak wspomniano wcześniej, poziom potencjału instytucjonalnego określono wykorzystując założenia analizy instytucjonalnej, a obszary zarządzania tej analizy potraktowano jako składowe tego potencjału. Na podstawie wszystkich branych pod uwagę obszarów opracowano średni – syntetyczny wskaźnik poziomu potencjału instytucjonalnego badanych urzędów gmin.

Poszczególne aspekty badawcze (obszary określające potencjał instytucjonalny) wyrażano poprzez ich nasilenie i ujęto w pięciostopniowej skali od

---

<sup>26</sup> Kwestionariusz diagnostyczny posłużył do oceny poziomu potencjału instytucjonalnego poprzez weryfikację warunków określonych dla każdego stadium rozwoju w ramach danego obszaru zarządzania. Warunki te zostały tak sformułowane, aby możliwy był wybór jednoznacznych odpowiedzi TAK lub NIE. Kwestionariusz ten jest dostępny na stronie internetowej: [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_aiug.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_aiug.pdf)

Kwestionariusz diagnostyczny dla postronnych osób wydaje się bardzo skomplikowany, jednak był on łatwy do uzupełnienia przez osoby zatrudnione w urzędzie i posiadające wiedzę na temat jego funkcjonowania. Nadmienić jednak należy, że ze względu na obszerność poruszanej tematyki był czasochłonny, dlatego często dzielono go na części, które uzupełniały osoby kompetentne zatrudnione w urzędzie, przypisane do danego obszaru.

<sup>27</sup> M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wyd. II, Wyd. WSAP AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 7–11.

1 do 5, przy czym wartości 1 przypisywano najmniejszą wartość nasilenia, a 5 największą.

Do budowy wskaźników szczegółowych składających się na średni zagregowany wskaźnik wykorzystano wartości poszczególnych obszarów zarządzania. Przyjęto założenie równomiernego wpływu każdego z obszarów na badane zjawisko (wszystkim nadano wagę 1). Część ze wskaźników jest pojedynczą cechą i w stosunku do nich nie dokonywano żadnych przeliczeń bądź unormowania. Dla wskaźnika zawierającego kilka składowych wyrażonych w skali przedziałowej (np. zarządzania strategicznego i finansowego – 4 składowe – kryteria zarządzania) wyznaczona została wartość średnia z cech składających się na dany wskaźnik.

Z punktu widzenia badań podjętych w pracy ważnym aspektem był podział odpowiednio dobranych do badań gmin na grupy o podobnym poziomie potencjału instytucjonalnego. Wyodrębniono więc trzy grupy gmin: o wysokim poziomie potencjału instytucjonalnego, które nazwano silnymi, o poziomie średnim, tę grupę nazwano przeciętnymi, i o poziomie niskim. Te ostatnie w pracy określono jako grupę słabych. Klasyfikacji obiektów wielocechowych, jakimi są urzędy gmin, na te grupy dokonano, wykorzystując także metody taksonomiczne, do których należy metoda *k*-średnich.

### **1.2.3. Metodyka badań dotycząca związku między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju lokalnego**

Wydaje się, że z punktu widzenia założeń badawczych poczynionych w pracy ważne jest zbadanie, czy istnieją statystycznie istotne różnice średniego poziomu rozwoju lokalnego w wyodrębnionych grupach gmin pod względem poziomu potencjału instytucjonalnego.

Metodami statystycznymi służącymi do porównywania średnich dotyczących tych zjawisk jest analiza wariancji (test F dla wartości przeciętnych jako test parametryczny dla prób niezależnych). Jest to statystyczna metoda rozstrzygnięcia o istnieniu różnic między badanymi zjawiskami<sup>28</sup>.

Hipoteza zerowa ( $H_0$ ) zakłada brak statystycznie istotnej różnicy pomiędzy średnimi. Hipoteza alternatywna ( $H_1$ ) z kolei zakłada, że średnie nie są równe, czyli występowała różnica między nimi i przybierała postać:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2$$

$$H_1: \mu_1 \neq \mu_2$$

---

<sup>28</sup> A.D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu*, PWN, Warszawa 2000, s. 353–358.

Aby możliwe było sprawdzenie występowania istotnych średnich różnic między badanymi zjawiskami, potrzebne było spełnienie warunku normalności rozkładu badanych zmiennych oraz jednorodności wariancji. W celu sprawdzenia, czy został spełniony warunek normalności rozkładu, zastosowano test Shapiro-Wilka. Zweryfikowano nim hipotezę zakładającą zgodność danego rozkładu z rozkładem normalnym. Decyzję o odrzuceniu lub braku podstaw do odrzucenia sprawdzanej hipotezy zerowej podjęto na podstawie wartości prawdopodobieństwa testowego  $p$  ( $p$ -value). Jeśli jego wartość była mniejsza od założonego poziomu istotności  $\alpha = 0,05$ , hipotezę zerową odrzucano na rzecz hipotezy alternatywnej.

Homogeniczność wariancji badano testem Browna-Forsythe'a. Tutaj przyjęto założenie, że wszystkie wariancje są sobie równe. W razie niespełnienia co najmniej jednego z założeń dotyczących analizy wariancji zastosowano jej nieparametryczny odpowiednik, mianowicie test Kruskala-Wallisa.

Ważną kwestią poruszaną w pracy jest analiza zależności między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego urzędów gmin Podkarpacia a poziomem rozwoju lokalnego.

Stopień zależności liniowej pomiędzy poziomem potencjału instytucjonalnego administracji gminnej a poziomem rozwoju lokalnego określono, wykorzystując współczynnik korelacji liniowej Pearsona –  $r_{xy}$ <sup>29</sup>.

Współczynnik ten przyjmuje wartości liczbowe z przedziału  $\langle -1, 1 \rangle$ . Jeżeli  $r_{xy} = 0$ , wówczas oznacza to brak związku liniowego. Jeśli  $r_{xy} > 0$ , oznacza to, że pomiędzy zmiennymi  $X$  i  $Y$  występuje zależność liniowa dodatnia (wraz ze wzrostem wartości jednej zmiennej rosną średnie wartości drugiej zmiennej). Gdy  $r_{xy} < 0$ , wówczas pomiędzy zmiennymi  $X$  i  $Y$  występuje zależność liniowa ujemna (wraz ze wzrostem wartości jednej zmiennej maleją średnie wartości drugiej zmiennej). Jeżeli  $r_{xy} = 1$ , to wtedy między zmiennymi  $X$  i  $Y$  występuje zależność funkcyjna. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona jest symetryczny, tzn.  $r_{xy} = r_{yx}$ .

Przed jego interpretacją sprawdzono istotność statystyczną obliczonego współczynnika korelacji liniowej<sup>30</sup>.

W celu weryfikacji tej istotności sformułowano następujące hipotezy statystyczne:

$$H_0 : \rho_{xy} = 0$$

$$H_1 : \rho_{xy} \neq 0$$

---

<sup>29</sup> W. Ignaczyk, M. Chromińska, *Statystyka, teoria i zastosowanie*, WSB, Poznań 2004, s. 165–170; S.M. Kot, J. Jakubowski, A. Sokółowski, *Statystyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 301–303.

<sup>30</sup> M. Sobczyk, *Statystyka. Podstawy teoretyczne. Przykłady, zadania*, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 1998, s. 225.

Hipoteza zerowa była weryfikowana testem:

$$t = \frac{r_{xy}}{\sqrt{\frac{1-r_{xy}^2}{n-2}}}$$

Przyjmując poziom istotności  $\alpha = 0,05$  oraz liczbę stopni swobody  $n - 2$ , odczytano z tablic rozkładu t-Studenta wartość krytyczną  $t_\alpha$ . Jeżeli obliczona wartość testu jest większa od wartości krytycznej, to odrzucamy hipotezę zerową o braku zależności między zmiennymi.

Do pomiaru korelacji, w przypadku gdy cechy mają charakter jakościowy, wykorzystano następujące mierniki<sup>31</sup>:

1. Wsp. V Cramera (V)

$$V = \sqrt{\frac{\chi^2}{n \cdot \min(r-1; k-1)}}$$

gdzie:  $r$  – liczba wierszy,  $k$  – liczba kolumn w tablicy kontyngencji,  $n$  – ogólna liczebność

2. Wsp. T Czuprowa (T)

$$T = \sqrt{\frac{\chi^2}{n \cdot \sqrt{(r-1)(k-1)}}}$$

3. Wsp. kontyngencji C Pearsona (C)

$$C = \sqrt{\frac{\chi^2}{\chi^2 + n}}$$

Współczynniki te oparte są na statystyce  $\chi^2$ . Przyjmują z reguły wartości z przedziału  $[0;1]$ , są symetryczne, nie informują o kierunku korelacji (są zawsze nieujemne)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> E. Wasilewska, *Statystyka opisowa nie tylko dla socjologów. Teoria. Przykłady. Zadania*, Wyd. SGGW, Warszawa 2008, s. 250–255; W. Starzyńska, *Statystyka praktyczna*, PWN, Warszawa 2000, s. 327–329; A. Zeliaś, B. Pawełek, S. Wanat, *Metody statystyczne. Zadania i sprawdziany*, PWE, Warszawa 2002, s. 111.

<sup>32</sup> Przedziały wartości tych współczynników są następujące: 0–0,2 – bardzo słaba współzależność, 0,2–0,4 – słaba współzależność, 0,4–0,6 – umiarkowana współzależność, 0,6–0,8 – silna współzależność, 0,8–1,0 – bardzo silna współzależność.

Statystykę  $\chi^2$  wyznacza się z wzoru:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^k \frac{(n_{ij} - \hat{n}_{ij})^2}{\hat{n}_{ij}}$$

gdzie:

$n_{ij}$  – liczebności empiryczne,

$\hat{n}_{ij}$  – liczebności teoretyczne obliczane z wzoru:

$$\hat{n}_{ij} = \frac{n_{i\bullet} \cdot n_{\bullet j}}{n}$$

$n_{i\bullet}$  – suma liczebności z wiersza,

$n_{\bullet j}$  – suma liczebności z kolumny,

$n$  – ogólna liczebność

Obliczenia statystyczne wykonano, wykorzystując program STATISTICA PL oraz program EXCEL.

W pracy zastosowano zarówno metody dedukcji, jak i indukcji.

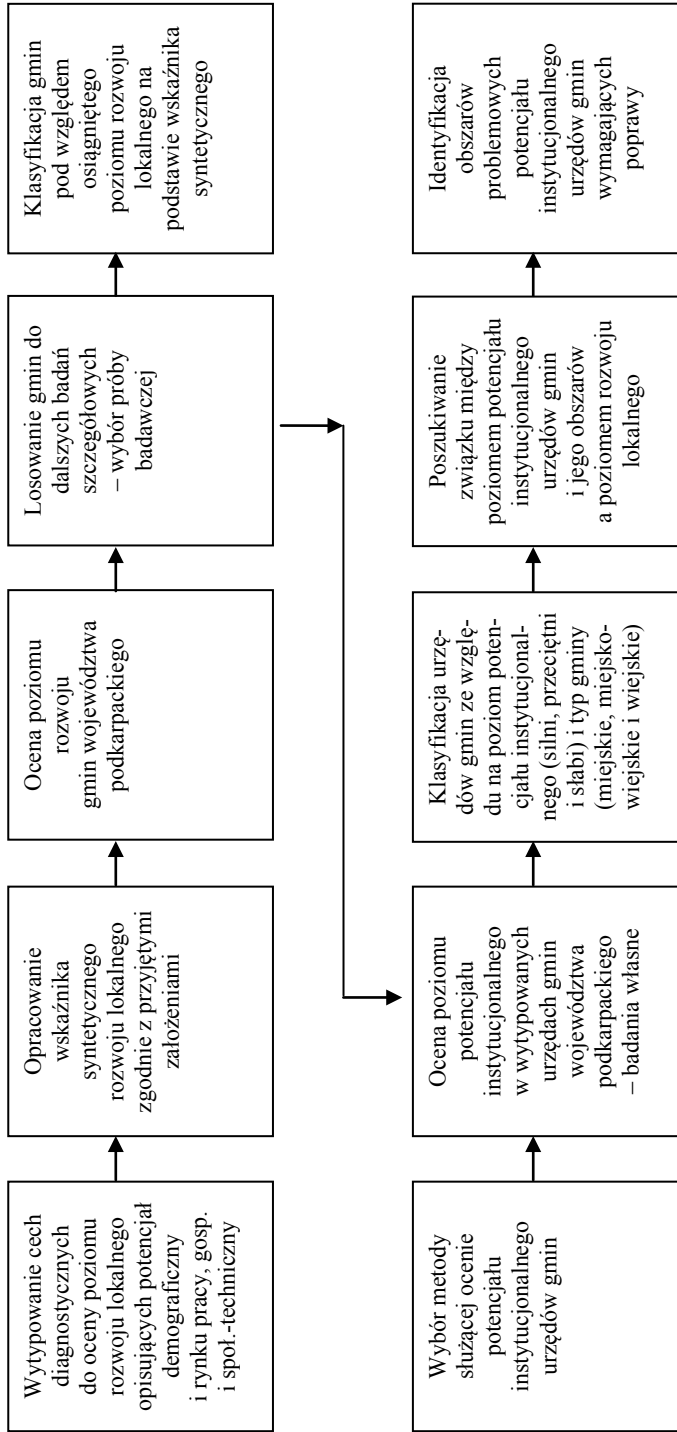
Metodę dedukcji wykorzystano na etapie formułowania hipotez badawczych oraz ich weryfikacji, a także w poszukiwaniu zależności pomiędzy cechami i zdarzeniami składającymi się na przedmiot badań. Z kolei metoda indukcyjna znalazła wykorzystanie przy ustalaniu prawidłowości i wyprowadzaniu wniosków ogólnych na podstawie szczegółowej analizy zgromadzonych danych empirycznych.

Procedurę postępowania w określaniu związku między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju lokalnego zaprezentowano na rysunku 1.

#### 1.2.4. Materiały źródłowe

W pracy wykorzystano ogólnodostępne dane opublikowane w Rocznikach Statystycznych Województwa Podkarpackiego oraz dane udostępnione przez Bank Danych Lokalnych (BDL) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Zakres czasowy badań dotyczących poziomu rozwoju lokalnego obejmuje lata od 2005 do 2013, czyli dane były gromadzone po wstąpieniu Polski do UE. Przyłączenie naszego kraju do Unii Europejskiej w 2004 roku stworzyło samorządom lokalnym nowe możliwości realizacji przedsięwzięć rozwojowych, zwłaszcza poprzez wykorzystanie funduszy unijnych. Polskie samorządy po roku 2004 stały się głównym beneficjentem funduszy strukturalnych.

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego jest cennym źródłem danych statystycznych. Jako baza danych dotyczących różnych jedno-



**Rysunek 1. Schemat metodyki postępowania w określaniu związku między potencjałem instytucjonalnym administracji lokalnej a rozwojem lokalnym**

Źródło: opracowanie własne.

stek statystycznych (województw, podregionów, powiatów i gmin) zawiera informacje na temat sytuacji gospodarczej, społecznej, demograficznej czy środowiskowej. Jednak nie zawsze są one przedstawione w sposób kompletny, co ogranicza ich wykorzystanie. Często zdarza się, że dane ważne dla teoretycznych rozważań (np. polityki regionalnej i lokalnej) w praktyce są gromadzone dla jednostek wyższych szczebli terytorialnych (powiatów, podregionów czy województw), a nie dla gmin, co utrudnia przeprowadzenie badań na poziomie jednostek najniższego szczebla<sup>33</sup>.

Z kolei dane do obliczenia zagregowanego wskaźnika poziomu potencjału instytucjonalnego zebrano w ramach badań własnych w każdym wytypowanym urzędzie gminy wiosną i latem 2014 roku, wykorzystując kwestionariusze diagnostyczne opracowane w ramach analizy instytucjonalnej urzędu gminy.

Interdyscyplinarny charakter poruszanych zagadnień wymagał uwzględnienia fachowej literatury z różnych dyscyplin, w tym pozycji obcojęzycznych.

### 1.3. Problem badawczy w literaturze przedmiotu

Przekształcenia dokonywane w administracji samorządowej od początku lat 90. XX wieku przyczyniły się do znacznej poprawy ich funkcjonowania. Reformy administracyjne zapoczątkowane po 1989 roku są obecnie uznawane za dobry przykład zmian mających miejsce w Polsce.

W ostatnich latach w literaturze przedmiotu pojawiają się publikacje dotyczące działalności i funkcjonowania administracji lokalnej, a ciągle rosnąca ich liczba odzwierciedla zapotrzebowanie na wiedzę w tym zakresie<sup>34</sup>.

Z punktu widzenia społeczeństwa są one bardzo pożądane, ponieważ są skierowane na różne możliwości udoskonalenia, poprawy czy podnoszenia sprawności i efektywności działalności administracji. Większość z tych prac dotyczy jednak tylko wybranych funkcji czy obszarów jej funkcjonowania, rzadko zdarzają się prace podchodzące kompleksowo, holistycznie do działalności administracji lokalnej. Większość autorów analizuje właśnie funkcjonowanie administracji lokalnej z różnych punktów widzenia, biorąc pod uwagę odmienne

---

<sup>33</sup> W. Bienkowska, *Poziom rozwoju lokalnego gmin wiejskich województwa mazowieckiego*, „Oeconomia” 2013, 299(70), s. 7–16.

<sup>34</sup> W bazie BazEkon (bieżąca bibliografia zagadnień ekonomicznych i pokrewnych oparta na zawartości wiodących polskich periodyków naukowych, gospodarczych oraz naukowych serii wydawniczych uczelni ekonomicznych i zarządzania, a także instytucji naukowych, w tym pozarządowych) pojawiło się około 136 artykułów przy uwzględnieniu słowa kluczowego „administracja lokalna” (stan na dzień 05.01.2016). Niestety Autorka zauważyła, że baza ta nie zawiera artykułów tworzących konfigurację pojęć administracja lokalna i rozwój lokalny.

kryteria odniesienia do jej działalności. To powoduje, że badania te mają charakter fragmentaryczny, nie obejmując problemu całościowo. Stąd brak prac dotyczących powiązań działalności administracji lokalnej i jej wpływu na rozwój lokalny podległych jej obszarów.

Niniejsza praca nie powtarza dotychczasowych badań, może być przykładem innego podejścia pokazującego zachodzące zależności między potencjałem instytucjonalnym urzędów gmin a rozwojem lokalnym gmin.

Studia literatury obejmujące dotychczasowe badania pokazały, że niezbędne zmiany, które powinny mieć miejsce w administracji publicznej były poruszane w publikacjach wielu autorów<sup>35</sup>. Autorzy ci zwracają uwagę na to, że reformy te powinny zmierzać do ograniczenia kosztów działania administracji, zwiększenia jej efektywności i skuteczności w osiąganiu celów przez wprowadzanie metod zarządczych sprawdzonych w podmiotach gospodarczych.

Jacek F. Nowak nazwał te reformy modernizacją lokalnej administracji publicznej i w odniesieniu do urzędów gmin położył nacisk na znaczenie wprowadzania do praktyki działania tych jednostek nowoczesnych metod organizacji i zarządzania, w dużej mierze zapożyczanych z praktyki działania podmiotów gospodarczych. Dużą uwagę skupił na jednej z nich, mianowicie: *benchmarkingu*<sup>36</sup>. Podobnie jak inni autorzy<sup>37</sup> uznając tę metodę jako główne narzędzie sprzyjające pozytywnym zmianom w administracji lokalnej. J.F. Nowak badał też związek (czy istnieje i jaki jest jego charakter) między zaangażowaniem w modernizowanie administracji publicznej a osiąganym tempem rozwoju lokalnego. Jak wykazały jego badania, taki związek istnieje, a lokalna administracja publiczna stanowi kluczowy dla rozwoju lokalnego podsystem, którego zasadniczym zadaniem staje się budowanie warunków dla lokalnego rozwoju.

Inni autorzy zwracają uwagę na determinanty sprawności zarządzania w administracji publicznej. Jedni akcentują sprawy prawno-administracyjne funk-

---

<sup>35</sup> J. Hartley, M.J.R. Butler, J. Benington, *Local Government Modernization. UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective*, „Public Management Review” 2002, vol. 4, nr 3; A.W. Jabłoński, *Anglosaska koncepcja nowej administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, J. Macek, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002; W. Kieżun, *O sprawną administrację publiczną*, „Lus Et Lex”, z. (III), Warszawa 2005; K. McLaughlin, *Lessons drawing from the international experience of modernizing local governance*, „Public Management Review” 2002, vol. 4(1); J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, op. cit.; K. Opolski, P. Modzelewski, *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, „Studia Regionalne” 2009, nr 2.

<sup>36</sup> J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, op. cit.

<sup>37</sup> M. Bowerman, A. Ball, F. Graham, *Benchmarking as a tool for the modernisation of local government*, „Financial Accountability and Management” 2001, vol. 17(4); M. Bowerman, F. Graham, A. Ball, J. Fry, *The evolution of benchmarking un U.K. local authorities*, „Benchmarking: An International Journal” 2002, vol. 9(5).

cjonowania samorządu terytorialnego<sup>38</sup>, inni czynniki ekonomiczne, takie jak poziom rozwoju gospodarczego czy poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego jako czynniki zewnętrzne – otoczenia, w którym te instytucje funkcjonują<sup>39</sup>.

Ważny akcent został również położony przez niektórych autorów na wewnętrzne zasoby poszczególnych jednostek samorządowych, dotyczący chociażby odpowiednio wdrożonego systemu zarządzania samorządami, w tym m.in. na budowę struktury organizacyjnej urzędu gminy, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie jakością, zarządzanie procesowe, planowanie strategiczne czy etykę i kulturę organizacyjną. Zwraca się tutaj uwagę, że kwestie zarządzania mają zastosowanie we wszystkich organizacjach niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej<sup>40</sup>.

Aspekty organizacji urzędu gminy w swoich badaniach porusza Agata Pierścieniak<sup>41</sup>. Uważa, że sprawnie funkcjonujące organy i aparat wykonawczy urzędu gminy są zasadniczym wyznacznikiem działalności administracji gminnej. Urząd wspiera prace organu wykonawczego, realizując na danym terenie zadania własne i zlecone. Jednostki te napotykać na wiele trudności wynikających z niedoskonałości stosowanych rozwiązań organizacyjnych, w tym sztywności struktury organizacyjnej, specjalizacji zadaniowej, co utrudnia często wykonywanie zadań, wydłużając czas ich realizacji, obniżając w ten sposób elastyczność i sprawność ich działania, podnosząc koszty. Podkreśla jednocześnie, że organizacja urzędu gminy wymaga wielu działań naprawczych, w tym rozdzielenia kompetencji organów stanowiących i wykonawczych.

Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej było przedmiotem rozważań Romana Batko<sup>42</sup> czy Marka Bugdola<sup>43</sup>. Według nich polska administracja publiczna jest europejskim liderem w zakresie przemian jakościowych. Wiele urzędów wdrożyło już system zarządzania jakością lub jest w trakcie tego procesu. Jakość, jak twierdzą autorzy, jest źródłem, środkiem i celem działalności administracji publicznej oraz podstawową wartością.

---

<sup>38</sup> D. Wojtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, MBA 2, 2009; W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wyd. KUL w Lublinie, Lublin 2006, s. 5–8.

<sup>39</sup> P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.

<sup>40</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, *op. cit.*

<sup>41</sup> A. Pierścieniak, *Organizacja gminy w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 4, s. 96–102.

<sup>42</sup> R. Batko, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

<sup>43</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.

Podobne stanowisko dotyczące znaczenia jakości w świadczeniu usług publicznych prezentuje George Boyne, Patricia Day, Richard Walker, John Clarke, James Downe i Steve Martin<sup>44</sup>.

Z kolei Piotr Modzelewski<sup>45</sup> łączy funkcjonowanie systemu zarządzania jakością ze skutecznością i efektywnością administracji samorządowej. Zauważa, że zapewnienie świadczenia usług na najwyższym poziomie jest ogromnym wyzwaniem dla nowoczesnej, dobrze funkcjonującej administracji samorządowej w kontekście nie tylko jej efektywności, ale i skuteczności.

Kwestie poprawy pozycji konkurencyjnej urzędów gmin poprzez zastosowanie usprawnień w zakresie wdrażania zarządzania procesowego porusza Michał Flieger. Jego badania wykazały, że urzędy muszą przejść przez szereg poziomów dojrzałości procesowej, systematycznie podejmując nowe działania optymalizujące ich strukturę organizacyjną<sup>46</sup>.

Na rolę administracji samorządowej w aspekcie planowania strategicznego czy budowania strategii rozwoju gminy zwracają uwagę chociażby Mariola Grzebyk, Agnieszka Smarzewska, Tomasz Pilewicz, Andrzej Sztando, Magdalena Ziolo, Marek Ziółkowski czy Łukasz Żabski<sup>47</sup>. Poprzez opracowanie wła-

---

<sup>44</sup> G.A. Boyne, P. Day, R.M. Walker, *The evaluation of public service inspection: A theoretical framework*, „Urban Studies” 2002, vol. 39(7); J. Clarke, *Performing for the public: doubt, desire and the evaluation of public services. In the values of bureaucracy*, ed. by Paul du Gay, Oxford University Press, UK, 2005; J. Downe, S.J. Martin, *Regulation inside government: processes and impact of inspection of local public services*, „Policy and Politics” 2007, vol. 35(2); S.J. Martin, *Implementing „Best Value”. Local Public Services in Transition*, „Public Administration” 2000, vol. 78(1).

<sup>45</sup> P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009.

<sup>46</sup> M. Flieger, *Doskonalenie funkcjonowania urzędów gmin poprzez osiągnięcie dojrzałości procesowej*, [w:] *Strategie i mechanizmy odnowy przedsiębiorstw*, red. G. Belz i S. Cyfert, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 276, Wrocław, s. 113–120; M. Flieger, *Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego: zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 35, s. 113–123.

<sup>47</sup> M. Grzebyk, *Strategia gminy jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym* [w:] *Współczesne trendy w zarządzaniu i marketingu organizacji*, red. nauk. E. Wolanin-Jarosz i T. Kożak-Siara, Wyd. PWSTE w Jarosławiu, Jarosław 2013, s. 75–91; T. Pilewicz, *Strategie na rzecz rozwoju lokalnego na przykładzie wybranych gmin w Polsce*, „Monografie i Opracowania” 2014, nr 595, s. 29–41; A. Smarzewska, *Działalność samorządów gminnych na rzecz rozwoju lokalnego w kontekście posiadanych Strategii Rozwoju Gminy* [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006, s. 190; Sztando A., *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, „ZN Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29, s. 467–474; M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, „Monografie i Opracowania” 2000, nr 483, Wyd. SGH, s. 39–92; M. Ziółkowski, *Strategia rozwoju jako podstawa zarządzania w gminie*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2001, z. 21, s. 45–60; M. Ziolo, *Strategia rozwoju gminy jako podsta-*

snej strategii rozwoju jednostka gminna może realizować zadania najważniejsze z punktu widzenia jej rozwoju oraz osiągać przez to założone cele strategiczne, jak również podejmować inne działania na rzecz rozwoju.

Istotnym elementem działalności administracji samorządowej jest zarządzanie jej finansami. Antoni Kozuch i Wanda Wójtowicz<sup>48</sup> zwracają uwagę, że to od prowadzonej polityki finansowej, gospodarowania środkami finansowymi i w związku z tym podejmowanymi decyzjami zależy efektywność zarządzania w tego typu organizacjach.

Zmieniające się warunki funkcjonowania administracji samorządowej, specyfika zadań oraz poszerzający się zakres uprawnień wymagają, by pracownicy urzędów gmin posiadali odpowiednie kompetencje i kwalifikacje. Pracownik administracji musi być wrażliwy na potrzeby społeczne, właściwie je analizować, a płynące z tego wnioski wykorzystywać w procesie decyzyjnym. Na kwestie gospodarowania ludźmi w urzędach i doskonalenia ich umiejętności oraz podnoszenia kwalifikacji zwracają uwagę chociażby Tadeusz Listwan i Katarzyna Tracz czy Andrzej Potoczek i Jerzy Stępień<sup>49</sup>.

Z kolei kultura organizacyjna i kryteria etyczne zachowań pracowników administracji publicznej były rozważane przez Lidię Zbiegień-Maciąg czy Iwonę Bogucką i Tomasza Pietrzykowskiego<sup>50</sup>. Autorzy ci zwracają uwagę na powiązanie pomiędzy zasadami etyki a jakością działań administracyjnych.

W związku z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej oraz zwiększonym powszechniejszym dostępem do niej wzrasta rola elektronicznej administracji. Te kwestie coraz częściej są poruszane w badaniach<sup>51</sup>. Podkreśla się

---

wowy instrument realizacyjny jej polityki rozwoju – aspekty wybrane, „ZN Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31; Ł. Żabski, *Znaczenie strategii gminy w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2013, t. 23(3), s. 161–181.

<sup>48</sup> A. Kozuch, *Zarządzanie finansami lokalnymi*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 1; W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, PWN, Warszawa 2000.

<sup>49</sup> T. Listwan, K. Tracz, *Doskonalenie kadr administracji samorządowej jako czynnik jakości usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 2; A. Potoczek, J. Stępień, *Kadry i zarządzanie w administracji*, Wyd. Prodrak, Poznań–Toruń 2005; A. Potoczek, J. Stępień, *Kwalifikacje pracowników administracji publicznej w kontekście zadań związanych z zarządzaniem rozwojem*, „Współczesne Zarządzanie” 2007, nr 2.

<sup>50</sup> I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012; L. Zbiegień-Maciąg, *Etyka w zarządzaniu*, Wyd. CIM, Warszawa 1996.

<sup>51</sup> M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Difin, Warszawa 2006; M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009; M. Grzebyk, *Funkcjonowanie elektronicznej e-administracji na przykładzie wybranych gmin województwa podkarpackiego* [w:] *Wpływ wyuzivanja nastrojov Business Intelligence na vykonnost podnikov*, Zbornik vedeckych prac, Kosice 2015.

w nich, że nadrzędnym celem wzorowo działającej administracji samorządowej powinno być ułatwienie mieszkańcom, przedsiębiorstwom czy innym zainteresowanym dostępu do elektronicznych usług publicznych. Elektroniczna administracja jest traktowana jako jeden z najważniejszych elementów modernizacji administracji publicznej.

Z kolei uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania jakością, zarządzania zmianą, zarządzania ludźmi czy planowania przestrzennego są rozważane przez Danutę Stawasz, Dominikę Drzazgę i Cezarego Szydłowskiego<sup>52</sup>. Autorzy skupiają swoją uwagę na profesjonalizacji procesu zarządzania i odpowiednim racjonalnym wykorzystaniu tego procesu na rzecz wspólnego dobra publicznych zasobów.

Sprawność w ujęciu instytucjonalnym jest przedmiotem badań Renaty Marks-Bielskiej i zespołu<sup>53</sup> w kontekście roli, jaką odgrywa administracja lokalna w pobudzaniu lokalnego wzrostu gospodarczego i poprawy pozycji konkurencyjnej jednostek samorządowych. Podkreślają, że na znaczeniu zyskują umiejętności, kwalifikacje i możliwości funkcjonowania władz lokalnych i podejmowanych przez nich decyzji administracyjnych.

Z kolei Paweł Swianiewicz, Wojciech Dziemianowicz i Marta Mackiewicz poruszyli kwestię sprawności instytucjonalnej, ale w ujęciu regionalnym. Przyjęta przez nich operacyjna definicja sprawności instytucjonalnej oparta była na siedmiu wymiarach działań samorządu terytorialnego: jakości obsługi w urzędzie, uczciwości w postępowaniu administracji, umiejętności podejmowania innowacyjnych działań, jakości planowania i zarządzania finansowego, jakości uchwalonego prawa, stabilności politycznej i polityce rozwoju gospodarczego<sup>54</sup>.

Podobne badania przeprowadzili Tobias D. Ketterer i Andrés Rodríguez-Pose oraz Dani Rodrik. Zajmowali się analizą funkcjonowania różnych instytucji tworzących otoczenie instytucjonalne i ich związku także z rozwojem regionalnym<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

<sup>53</sup> Badania przeprowadzane w ramach projektu badawczego NCN nr UMO-2013/09/B/HS4/03039 nt. *Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*.

<sup>54</sup> P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, *op. cit.*, s. 22–33.

<sup>55</sup> T.D. Ketterer, A. Rodríguez-Pose, *Institutions vs. 'first-nature' geography: What drives economic growth in Europe's regions?* Papers in Regional Science, online: 2 JUN 2016, DOI: 10.1111/pirs.12237; A. Rodríguez-Pose, *Do institutions matter for regional development?*, „Regional Studies” 2013, vol. 47, p. 1034–1047; D. Rodrik, *Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them*, „Studies in Comparative International Development” 2000, vol. 35, p. 3–31.

Ocenę sprawności funkcjonowania administracji lokalnej odnajdziemy również w pracach innych autorów<sup>56</sup>, którzy przyczynili się do propagowania wielu nowych koncepcji zarządzania w sektorze publicznym, zwłaszcza nowego zarządzania publicznego (NPM). Za twórców tego modelu zarządzania uznaje się Davida Osborne'a i Teda Gaeblera. Ich wnioski koncentrowały się głównie na przenoszeniu zasad i reguł zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego.

Jedną z miar sprawności funkcjonowania organizacji jest efektywność, w tym efektywność organizacyjna. W Polsce badania poświęcone tym zagadnieniom nie były prowadzone na szeroką skalę. Dominowało podejście ekonomiczne, najczęściej polegające na poszukiwaniu korelacji między wydatkami sektora publicznego i różnymi miarami wzrostu gospodarczego<sup>57</sup>. Jak zauważa Bernard Ziębicki<sup>58</sup>, efektywność organizacyjną jako jedną z kategorii oceny działań należy badać w zakresie poziomu tej efektywności, obejmującej jednocześnie różne kategorie podmiotów sektora publicznego.

W związku z nasilającym się procesem globalizacji w gospodarce i związanym z tym zjawiskiem konkurencji zwraca się także uwagę na rolę władz lokalnych w zarządzaniu rozwojem lokalnym. To od ich aktywności zależy realizacja zadań gminy czy pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych. Władze lokalne powinny decentralizować uprawnienia, angażując lokalne środowiska do

---

<sup>56</sup> S. Cyfert, *Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji good governance*, Projekt badawczy finansowany ze środków NCN nr DEC-2013/09/B/HS4/01143; M. Flieger, *Usprawnienia systemów zarządzania w gminach w świetle współczesnych modeli i działania samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku*, „Studia i Materiały. Seria Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 2, Kielce; S. Kuhlmann, J. Bogumil, S. Grohs, *Evaluating administrative modernization in German Local Governments: success or failure of the „New Steering Model”?*, „Public Administration Review” 2008, vol. 68(5); T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999; A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2001; W. Rudolf, *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, Wyd. WSPiNM, Kielce 2014; A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Wyd. SGH, Warszawa 2003.

<sup>57</sup> M. Bratnicki, *Pomiar efektywności organizacji świadczącej usługi publiczne* [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009; M. Bratnicki, A. Frączkiewicz-Wronka, *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne – wylaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 3; Z. Martyniak, *Efektywność organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2002, nr 11; H. Piekarz, A. Stabryła, *Parametryzacja i kwantyfikacja w analizie efektywności organizacyjnej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 345, Kraków 1991.

<sup>58</sup> B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 21–24.

współdziałaniu w zarządzaniu, czy dążyć do współpracy wszystkich zainteresowanych rozwojem gminy<sup>59</sup>.

Pomocnym programem wpisującym się w nurt budowania nowoczesnej administracji publicznej był Program Rozwoju Instytucjonalnego. Proponowane w jego ramach zasady, mechanizmy czy instrumenty mogą z pozytywnym skutkiem poprawić sprawność administracji samorządowej, a wzorowy urząd to taki, który powinien stanowić ważny zasób mieszkańców, znacznie podnoszący poziom ich życia, odpowiadać za świadczenie usług publicznych o wysokiej jakości oraz wspierać rozwój społeczno-gospodarczy gminy<sup>60</sup>.

Powstała w jego ramach analiza instytucjonalna opracowana przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej w Krakowie pozwala na syntetyczną ocenę wyodrębnionych obszarów problemowych funkcjonowania urzędów gmin. Jak zauważają Marcin Zawicki i Stanisław Mazur, dzięki niej można kompleksowo przeanalizować te obszary, określając ich stadia rozwoju, jak też dokonać próby ustalenia syntetycznej oceny ich działalności<sup>61</sup>. Takie właśnie podejście całościowe zostało uwzględnione w niniejszej pracy.

Zestawienie badań dotyczących różnych aspektów funkcjonowania administracji publicznej i ich powiązań z rozwojem lokalnym przedstawia tabela 1.

---

<sup>59</sup> M. Grzebyk, *Rola i miejsce władz lokalnych w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy* [w:] *Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przygranicznych*, Wyd. WST-E w Jarosławiu, Jarosław 2012, s. 39–57; M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie władz lokalnych i sprawności podległej im administracji na przykładzie gmin woj. łódzkiego*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2010, nr 101, Wrocław, s. 63–71; J. Kot, *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki* [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawarz, Wyd. UŁ, Łódź 2001; T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, op. cit.; A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, op. cit.

<sup>60</sup> W. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.

<sup>61</sup> M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*, op. cit.

Tabela 1. Przegląd badań dotyczących funkcjonowania administracji lokalnej

Autorzy publikacji	Kontekst tematyczny	Powiązanie działalności administracji publicznej z rozwojem podległych jej obszarów
1	2	3
Bowerman M. i in. (2001), Hartley J. i in. (2002), Jabłoński A.W. (2002), Kieżun W. (2005), McLaughlin K. (2002), Nowak J. (2006), Opolski K. i Modzelewski P. (2009)	Reformy przeprowadzane w administracji publicznej w odniesieniu do efektywności i skuteczności jej działań poprzez wprowadzanie metod zarządczych sprawdzonych w podmiotach gospodarczych np. <i>benchmarking</i>	Słabe powiązanie
Swianiewicz P. i in. (2000), Wojtowicz D. (2009), Wytrząpek W. (2006) Wojciechowski E. (2012)	Czynniki zewnętrzne – otoczenia sprawności działania administracji samorządowej, np. prawne, ekonomiczne Proces zarządzania jako determinanta rozwoju administracji samorządowej	Brak powiązań Słabe powiązanie
Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. (2011)	Sprawność zarządzania jako determinanta wykorzystania zasobów wewnętrznych administracji publicznej (szczególny nacisk został położony na zarządzanie jakością, zarządzanie zmianą, zarządzanie ludźmi, planowanie przestrzenne)	Brak powiązań
Marks-Bielska R. i in. (2013)	Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w kontekście realizacji zadań przez gminy – czynniki kształtujące i interakcje	Związek sprawności instytucjonalnej z lokalnym wzrostem gospodarczym i poprawą pozycji konkurencyjnej gminy
Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M. (2000)	Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce i w układzie regionalnym	Silne powiązania, ale dotyczą rozwoju regionalnego
Ketterer T.D. and Rodriguez-Pose A. (2016), Rodriguez-Pose A. (2013), Rodrik D. (2000)	Badania dotyczą różnych organizacji, w tym instytucji publicznych, i otoczenia instytucjonalnego oraz ich działań na rzecz rozwoju regionalnego	Silne powiązania, ale dotyczą rozwoju regionalnego

1	2	3
Zawicki M., Mazur S. (2004)	Analiza instytucjonalna urzędu gminy	Slabe powiazanie
Bratnicki M. (2009), Bratnicki M. i Frąckiewicz-Wronka A. (2006), Martyniak Z. (2000), Piekarz H. i Stabryła A. (1989)	Efektywność ekonomiczna funkcjonowania sektora publicznego. Badania koncentrowały się na poszukiwaniu korelacji między wydatkami tego sektora a miarami wzrostu gospodarczego	Slabe powiazanie
Ziębicki B. (2014)	Efektywność organizacyjna działalności podmiotów sektora publicznego	Slabe powiazanie
Grzebyk M. (2012), Kot J. (2001), Markowski T. (1999), Potoczek A. (2001)	Działalność władz w kontekście zarządzania rozwojem lokalnym	Silne powiazanie
Kalisiak-Mędelska M. (2010)	Aktywność władz lokalnych w kontekście sprawności podległej im administracji – identyfikacja głównych czynników wpływających na sposób pracy władz lokalnych i sposób kierowania urzędem gminy	Slabe powiazanie
Pierścieniak A. (2008)	Niedoskonałości struktury organizacyjnej administracji samorządowej i działania naprawcze w kontekście rozdzielania zadań nałożonych na gminy	Slabe powiazanie
Boyne G. A. i in. (2002), Batko R. (2009), Bugdol M. (2011), Clarke J. (2005), Downe J. i Martin S.J. (2007), Martin S.J. (2000)	Proces zarządzania jakością jako źródło, środek i cel działalności urzędów administracji publicznej	Brak powiazan
Modzelewski P. (2009)	Łączy system zarządzania jakością ze skutecznością i efektywnością administracji samorządowej	Brak powiazan
Grzebyk M. (2013), Pilewicz T. (2014), Smarzewska A. (2006), Sztando A. (2009), Ziolo M. (2010), Ziółkowski M. (2000, 2001), Żabski Ł. (2009)	Działania administracji w zakresie planowania strategicznego i budowy strategii rozwoju gminy	Silne powiazanie

1	2	3
Kozuch B. (2003), Wójtowicz W. (2000)	Zarządzanie finansami jako element procesu zarządzania administracją publiczną	Słabe powiązanie
Flieger M. (2012)	Zarządzanie procesowe jako determinanta doskonalenia funkcjonowania urzędów gmin	Słabe powiązanie
Listwan T., Tracz K. (2008), Potoczek A., Stępień J. (2005, 2007)	Gospodarowanie ludźmi jako determinanta sprawnego funkcjonowania administracji publicznej	Brak powiązań
Bogucka I. i Pietrzykowski T. (2012), Zbiegien-Maciąg L. (1996)	Powiązanie zasad etycznych pracowników administracji publicznej z jakością działań administracyjnych	Brak powiązań
Butkiewicz M. (2006), Ganczar M. (2009), Grzebyk M. (2015).	Rola i miejsce infrastruktury teleinformatycznej w modernizowaniu administracji publicznej	Brak powiązań
Cyfert S. (2013), Flieger M. (2012), Kuhlmann S. i in. (2008), Markowski T. (1999), Potoczek A. (2001), Rudolf W. (2014), Zalewski A. (2003).	Propagowanie wdrażania nowych koncepcji zarządzania w sektorze publicznym	Słabe powiązanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

\* \* \*

Realizacja założonych celów badawczych pracy wymagała opracowania metodyki postępowania dotyczącej poziomu rozwoju lokalnego oraz potencjału instytucjonalnego urzędów gmin.

Należy zaznaczyć, że omówiono w tym rozdziale tylko te metody, które zostały wykorzystane w części empirycznej pracy.

Do oceny poziomu rozwoju gmin wykorzystano jedną z metod porządkowania liniowego obiektów, mianowicie: metodę bezwzorcową, unitaryzacji zerowanej. Obliczenia przeprowadzono w wyodrębnionych aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego gmin (potencjał demograficzny i rynku pracy, gospodarczy oraz społeczny i techniczny). Wartość ogólna miary syntetycznej została wyznaczona jako średnia arytmetyczna z miar syntetycznych, określających te trzy aspekty rozwojowe gmin.

Z kolei do oceny poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej wykorzystano założenia metodyczne analizy instytucjonalnej opracowanej w ramach PRI. Obszary zarządzania tej analizy potraktowano jako składowe potencjału instytucjonalnego urzędu gminy. Do budowy wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju tego potencjału wykorzystano wskaźniki szczegółowe, obrazujące poziom rozwoju wspomnianych wcześniej obszarów zarządzania.

Na podstawie opracowanego wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju lokalnego i poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej zbadano, czy istnieje związek między tymi zjawiskami i jaka jest jego siła.

Z punktu widzenia założeń badawczych poczynionych w pracy ważnym elementem tego rozdziału było przedstawienie problemu badawczego w literaturze krajowej i zagranicznej. Wzięto tutaj pod uwagę różne aspekty funkcjonowania administracji publicznej i ich związek z rozwojem lokalnym.

## 2. WYBRANE ASPEKTY ROZWOJU LOKALNEGO

### 2.1. Rozwój lokalny – zarys problematyki

Rozwój jest pojęciem trudno definiowalnym. W Wielkiej Encyklopedii PWN jest określany jako proces kierunkowych zmian, w toku którego obiekty (układy) danego rodzaju przechodzą od form lub stanów prostszych, niższych, mniej doskonałych do form lub stanów bardziej złożonych, wyższych, doskonalszych pod określonym względem<sup>62</sup>. Zmiany te mają prowadzić do powstania nowych własności tych obiektów.

Definiując rozwój z cywilizacyjnego punktu widzenia, można go określić jako całokształt działań społeczeństwa, podejmowanych świadomie i podświadomie (uwarunkowanych genetycznie i kulturowo), które mają na celu polepszenie warunków bytu i stałe doskonalenie gatunku ludzkiego. Rozwój można zatem postrzegać jako proces przeobrażeń prowadzących do stanów lub form pod pewnymi względami doskonalszych, bardziej złożonych, efektywnych, obejmując wszystkie aspekty życia: osobnicze, rodzinne, społeczne, gospodarcze, przyrodnicze, organizacyjne, polityczne<sup>63</sup>.

Z pojęciem rozwoju wiąże się wzrost, który polega na zmianach ilościowych<sup>64</sup>. Wyrazem rozwoju są natomiast zmiany jakościowe zachodzące w organizacji, a polegające na doskonaleniu tego, co i jak jest w nim robione. Głównym efektem rozwoju jest poprawa efektywności działania<sup>65</sup>.

W celu zdefiniowania pojęć wzrostu i rozwoju na ogół wychodzi się od sfer procesu reprodukcji, tj. sfery rzeczowej związanej z odtwarzaniem lub powiększaniem PKB w czasie (ten wskaźnik jednak nie znajduje zastosowania w rozważaniach prowadzonych w odniesieniu do obszarów gmin – może być konstruowany jedynie do poziomu podregionu), sfery osobowej dotyczącej np.

---

<sup>62</sup> *Wielka Encyklopedia PWN*, red. J. Wojnowski, PWN, t. 24, Warszawa 2004, s. 9.

<sup>63</sup> M. Grzebyk, M. Stec, *Social and economic development of Ukraine in comparison to European Union Member States: statistical evaluation*, „Economic Annals XXI” 2014, nr 5–6, Kijów, s. 17–21; B. Poskrobko, *Cykliczność, trwałość i równoważenie rozwoju* [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, PAN, Białystok–Warszawa 2005, s. 20.

<sup>64</sup> A. Budnikowski, *Ekonomia międzynarodowa*, PWE, Warszawa 2017, s. 128.

<sup>65</sup> M.J. Stankiewicz (red.), *Pozytywny potencjał organizacji. Wstęp do użytecznej teorii zarządzania*, Dom Organizatora, TNOiK, Toruń 2010, s. 16–18.

zmian w sile roboczej oraz sfery społecznej obejmującej przekształcenia m.in. w stosunkach produkcji. Prawidłowości występujące w pierwszej sferze to prawidłowości wzrostu (głównie chodzi o powiększanie się produktu społecznego w czasie), natomiast pojawiające się we wszystkich aspektach procesu reprodukcji to prawidłowości rozwoju gospodarczego. Rozwój jest więc pojęciem szerokim, które zawiera elementy jakościowe i ogarnia przemiany w sferach gospodarki, polityki, kultury, systemu instytucji, ekologii, techniki, technologii itd.<sup>66</sup>

Podsumowując, ilościowy aspekt rozwoju obejmuje pojęcie wzrostu gospodarczego, a więc powiększania rozmiarów produkcji dóbr i usług, dochodu narodowego, itp., natomiast jakościowy aspekt rozwoju dotyczy przekształceń struktur społeczno-gospodarczych, w wyniku których nabierają one nowych cech i własności.

Pojęcie rozwoju występuje często z dookreśleniem przymiotnikowym pokazującym, jakiego aspektu te zmiany mają dotyczyć (np. rozwój lokalny, regionalny, społeczny, gospodarczy czy inny). Rozwój z przymiotnikiem „lokalny” oznacza „ograniczony do danego miejsca” czy „związany z określonym miejscem w przestrzeni”.

Pojęcie rozwoju lokalnego jest bardzo różnie definiowane w literaturze przedmiotu, jest wieloznaczne i wykorzystywane w różnych kontekstach. Badacze zajmujący się tą problematyką w swych publikacjach często zwracają uwagę, że zdefiniowanie rozwoju lokalnego nastrocza wiele trudności i zależy od punktu widzenia autora. Podkreśla się jednak fakt wielorakości celów, którym ten rozwój ma służyć, i różnorodności działań, które go kształtują. W odniesieniu do gminy rozwój dokonuje się w ramach przeobrażeń ilościowych i jakościowych dotyczących danego obszaru.

Zauważa się przy tym, że rozwój lokalny jest efektem zmian w systemach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym, przy czym atrybutami tak określonej zmiany są<sup>67</sup>:

- nieodwracalność oraz
- pozytywna ocena zachodzących przeobrażeń z punktu widzenia określonego systemu wartości lub zasad uznawanych przez grupy interesu w układzie regionalnym (lokalnym).

---

<sup>66</sup> R. Piasecki, *Rozwój gospodarczy a globalizacja. Ekonomia rozwoju w zderzeniu z rzeczywistością*, PWE, Warszawa 2003, s. 15; Z. Szymła, *Regionalne uwarunkowania rozwoju przemysłu*, AE w Krakowie, Ossolineum, Kraków 1994, s. 11.

<sup>67</sup> K. Malik, *Zarządzanie rozwojem regionalnym z uwzględnieniem kryterium zrównoważenia i trwałości* [w:] *Zarządzanie rozwojem, aspekty społeczne, ekonomiczne i ekologiczne*, red. B. Piontek, F. Piontek, PWE, Warszawa 2007, s. 392.

Występowanie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju umożliwia rozpatrywanie tak pojmowanego rozwoju na różnych szczeblach funkcjonowania samorządów. Doświadczenia praktyczne wskazują, że prężnymi animatorami są przeważnie tylko gminy i województwa, stąd też mówi się o polityce lokalnej lub regionalnej. Powiaty ze względu na znacznie ograniczone kompetencje podatkowe oraz planistyczne nie były dotychczas pełnoprawnym kreatorem awansu cywilizacyjnego, pomimo licznych prób wdrażania programów rozwoju strategicznego<sup>68</sup>.

Istotą rozwoju lokalnego jest założenie, że stwarza on dobre warunki do wykorzystania aktywności społeczności lokalnych, umożliwiając im autentyczny udział w kreowaniu procesów rozwoju i kontroli ich realizacji, przy uwzględnieniu w procesie rozwoju kryteriów wartości, w tym także kategorii „jakość życia”<sup>69</sup>.

Rozwój lokalny składa się z wielu procesów o charakterze ciągłym i długotrwałym. Celem tych procesów jest wykorzystanie lokalnych zasobów, które pozwolą osiągnąć wzrost ilościowy oraz postęp jakościowy oparty na potrzebach wspólnoty. Obejmuje w swym zakresie lokalne środowisko życia mieszkańców oraz związany jest z lokalną działalnością społeczną i gospodarczą. O tym, w jakim kierunku rozwój ma zmierzać, decydują potrzeby danej społeczności, lokalne zasoby, władze samorządowe oraz organizacje i instytucje zlokalizowane na terenie gminy<sup>70</sup>. Biorąc to pod uwagę, podkreśla się, że rozwój lokalny jednostki samorządu terytorialnego to proces o charakterze przyczynowo-skutkowym. Można go przyrównać do łańcucha występujących po sobie zdarzeń: przyczyn i skutków, gdzie każda przyczyna jest skutkiem jakiegoś zdarzenia występującego w przeszłości. Każdy skutek natomiast jest przyczyną zdarzeń, które wystąpią w przyszłości<sup>71</sup>.

Rozwój lokalny jest też określany jako proces zmian zachodzących w danym lokalnym układzie z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb,

---

<sup>68</sup> M. Chudak, *Wspieranie rozwoju lokalnego poprzez marketing miasta (wybrane aspekty na przykładzie Leszna)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 530, Szczecin, s. 44.

<sup>69</sup> P. Dziekański, *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] *Społeczne wyzwania współczesnych państw*, red. D. Gizicka, IS-L, Lublin, Lublin 2011, s. 90; K. Celarek, *Informatyka i informatyka jako instrument kreowania rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 39, Poznań, s. 21–22.

<sup>70</sup> G. Ślusarz, *Rozwój lokalny i regionalny w aspekcie procesów integracyjnych* [w:] *Rozwój lokalny w aspekcie procesów integracyjnych z Unią Europejską*, red. A. Czudec, G. Ślusarz, UR, Rzeszów–Brzozów 2000, s. 46–52; M. Grzebyk, *Strategia gminy jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym*, *op. cit.*, s. 75–91.

<sup>71</sup> J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 31.

preferencji i hierarchii ważności<sup>72</sup>. Dokonanie oceny tych zmian następuje wiele trudności, zwłaszcza w odniesieniu do małych jednostek terytorialnych.

Zainteresowanie rozwojem lokalnym pojawiło się w końcu lat siedemdziesiątych XX wieku, kiedy w krajach Europy Zachodniej zrodził się kryzys polityki regionalnej oraz gdy kryzys gospodarczy uderzył boleśnie w społeczności lokalne i ich środowisko życia. Dostrzeżono, że w jednostkach, w których sytuacja uległa pogorszeniu, konieczne jest podejmowanie różnych inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnych jednostek terytorialnych. Powiązano je z tzw. oddolną drogą rozwoju, gdzie wykorzystywano lokalne zasoby rozwojowe celem ożywienia gospodarczego<sup>73</sup>.

Rozwój lokalny oznacza więc bazujący na zasobach endogenicznych – „odolny” (*bottom up*) sposób generowania dynamiki rozwoju, wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej, obejmującej zbiorowości terytorialne charakteryzujące się pewną spójnością. Rozwój ten to przede wszystkim sposób podejścia do rozwoju, to postawy i zachowania oznaczające gotowość do „wzięcia w swoje ręce odpowiedzialności za swój los”<sup>74</sup>. Właściwa diagnoza czynników rozwojowych i umiejętne ich wykorzystanie to podstawa budowania trwałego, samopodtrzymującego się rozwoju<sup>75</sup>.

Odpowiedzialność za rozwój, pobudzanie i kształtowanie tego rozwoju spada przede wszystkim na administrację publiczną stopnia lokalnego.

Z punktu widzenia przeprowadzanych badań w pracy interesujący jest wymiar społeczno-gospodarczego rozwoju, który też jest najczęściej analizowanym aspektem rozwoju lokalnego<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> M. Grzebyk, P. Filip, *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rozwój zrównoważony i problemy obszarów wiejskich*, z. 29, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 183–190.

<sup>73</sup> J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 47.

<sup>74</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 32; D.H. Meadows, J. Randers, D.L. Meadows, *Limits to growth: the 30-year update*, Earthscan, London 2005, s. 290; A. Pike, *What Kind of Local and Regional Development and for Whom?*, „Regional Studies”, vol. 41.9, s. 1253–1269, December 2007. DOI: 10.1080/00343400701543355.

<sup>75</sup> M. Grzebyk, P. Filip, *Ocena możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego gmin powiatu rzeszowskiego w układzie instytucjonalno-organizacyjnym*, „Zeszyty Naukowe AR w Krakowie”, nr 395, Seria „Ekonomika” (28), 2001, s. 367–373.

<sup>76</sup> B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, seria nr 16, Wyd. Instytut Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989; B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe WSZiNS, Tychy 2002; M. Derek, *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2008; L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne* [w:] *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, red. W. Maik, „Biuletyn KPZK” 1997, nr 177, Warszawa.

Jerzy Parysek uważa wręcz, że rozwój lokalny to „charakterystyczna kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego” czy też że „rozwój lokalny jest niewątpliwie procesem rozwoju społeczno-gospodarczego”. Takie utożsamianie rozwoju lokalnego z rozwojem społeczno-gospodarczym jest w literaturze i badaniach nad rozwojem lokalnym dość powszechne. Wydaje się, że dzieje się tak dlatego, iż jeśli rozwojem lokalnym nazywamy pozytywne zmiany wzrostu ilościowego i postępu jakościowego, to zmiany te w najpełniejszy sposób (i też najłatwiejszy) zobaczyć można właśnie na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej<sup>77</sup>. Takie podejście jest też wykorzystywane w niniejszej pracy.

Należy zauważyć, że w skali lokalnej sprawy rozwoju społeczno-gospodarczego stają się szczególnie skomplikowane, ponieważ każdy obszar funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości (gospodarki kraju); korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach kraju; dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia; wchłania fundusze wytworzone gdzie indziej i przekazuje własne środki na inne obszary. Wiele elementów rozwoju nie bilansuje się w skali lokalnej, nawet przy znacznym stopniu domknięcia gospodarki, a z reguły przecież nie jest on duży<sup>78</sup>.

Celem działań społecznych i gospodarczych podejmowanych na poziomie lokalnym jest przede wszystkim wzrost dobrobytu oraz poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców. Realizuje się to przez rozwój budownictwa mieszkaniowego, dbałość o środowisko przyrodnicze, poprawę wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, przyciąganie nowych inwestycji gospodarczych, aktywizowanie społeczne i ekonomiczne mieszkańców. Jeżeli zadania te realizowane są w sposób właściwy i konsekwentny, to ich efektem będzie prawdopodobnie awans gospodarczy jednostki terytorialnej<sup>79</sup>.

Gmina dobrze rozwinięta ekonomicznie to taka gmina, gdzie niewielki jest udział osób bezrobotnych, a znaczny – osób z wyższym wykształceniem, w której rozwinięta jest lokalna przedsiębiorczość, zdecydowana większość ludności korzysta z wodociągów i kanalizacji, przestrzeń mieszkaniowa do życia przypadająca na 1 osobę jest stosunkowo duża, a także jest to gmina, do której – między innymi ze względu na wszystkie te czynniki – więcej osób przyjeżdża, by w niej zamieszkać, aniżeli z niej wyjeżdża na stałe<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, op. cit., s. 46–49.

<sup>78</sup> M. Grzebyk, *Analiza porównawcza poziomu rozwoju wspólnot terytorialnych na przykładzie wybranych gmin miejskich województwa podkarpackiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 189–201; L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne*, op. cit., s. 8.

<sup>79</sup> J. Bański, K.Ł. Czapiewski, *Ekspertyza. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.

<sup>80</sup> M. Derek, *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*, op. cit., s. 28.

Rozwój lokalny, dokonując się na wielu płaszczyznach, w tym gospodarczej, społecznej, kulturalnej, politycznej czy ekologicznej, jest uwarunkowany wieloma czynnikami<sup>81</sup>, które nie są niezmiennie w czasie, dlatego też należy poddawać je ciągłej i bieżącej analizie. Występowanie tych czynników, ich rozpoznanie i wykorzystanie determinuje skuteczność osiągania celów rozwoju lokalnego.

Niektóre czynniki mają charakter powszechny, gdy inne mogą występować tylko w określonym miejscu i danym czasie. Czynniki ograniczające lub hamujące rozwój lokalny określane są barierami rozwoju, które można zidentyfikować, przyjmując określoną koncepcję rozwoju lokalnego i odnosząc je do określonego terytorium.

Do podstawowych czynników wpływających na rozwój lokalny lub go ograniczających zaliczyć można m.in.<sup>82</sup>:

- czynniki zewnętrzne i wewnętrzne (zewnętrzne wynikają z relacji z otoczeniem zewnętrznym – krajowym czy międzynarodowym; wewnętrzne wynikają z posiadanych zasobów, umiejętności zarządzania nimi, działalności władzy lokalnej, klimatu dla działalności gospodarczej),
- czynniki makroekonomiczne i mikroekonomiczne (czynniki makroekonomiczne to takie, które nie zależą od podmiotów lokalnych i są kształtowane na poziomie krajowym lub międzynarodowym, np. ustalenie stawek podatkowych czy porozumienie o wolnym handlu; czynniki mikroekonomiczne to takie, na które władze lokalne mają wpływ),
- czynniki przestrzenne (zróżnicowane regionalnie lub lokalnie) i aprzestrzenne (jednakowe na terenie całego kraju),
- czynniki twarde i miękkie (twarde czynniki to takie, które można zmierzyć i sprecyzować, np. dostęp do infrastruktury, umiejscowienie i powiązanie z zewnętrznymi sieciami usług infrastruktury energetycznej i ciepłowniczej: energetyka, gazownictwo, ciepłownictwo, energetyka odnawialna, struktura branżowa, typ własności istniejących podmiotów gospodarczych; miękkie czynniki to z kolei takie, które są trudne do zmierzenia, np. kreatywność i innowacyjność).

---

<sup>81</sup> Czynnikiem jest definiowany jako jedna z przyczyn danego zjawiska albo jeden ze składników warunkujących coś, o czymś rozstrzygający. *Podręczny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1996, s. 118.

Paweł Churski uważa, że czynniki rozwoju to własności, których realizacja stanowi warunek rozwoju i które mają charakter czynny i sterowalny. P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wyd. UAM w Poznaniu, Poznań 2008, s. 26–27; P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, „Zeszyty Naukowe WSH-E we Włocławku. Nauki Ekonomiczne”, t. XIX, z. 3: „Gospodarka regionu na Jednolitym Rynku Europejskim. Wybrane zagadnienia”, Włocławek 2005, s. 13–30.

<sup>82</sup> A. Jakubowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego* [http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/14\\_A.Jakubowska\\_Partnerstwo\\_publiczno....pdf](http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/14_A.Jakubowska_Partnerstwo_publiczno....pdf)

Rozwój lokalny jest uwarunkowany wieloma czynnikami o różnym charakterze i odmiennej sile oddziaływania. W dalszej części pracy ze względu na podjętą problematykę badań uwaga zostanie skoncentrowana na administracji lokalnej jako czynniku determinującym rozwój lokalny.

## 2.2. Metody i ich wykorzystanie w określaniu poziomu rozwoju gminy

Rozwój lokalny jest kategorią mierzalną, którą jednak trudno wyrazić za pomocą jakiegoś jednego uniwersalnego wskaźnika<sup>83</sup>, gdyż posiada on bardzo złożony charakter zjawisk społeczno-gospodarczych, występujących w procesach rozwoju poszczególnych obszarów. Wymaga wykorzystania różnych zmiennych, cech – symptomów tego zjawiska, które powinny odzwierciedlać wszystkie istotne jego cechy, pozwalając na dokonywanie kwantytatywnych ocen badanych obszarów oraz regionów. Dobór mierników (cech) przesądza w znacznym stopniu o rezultatach ocen.

Rozwój gmin nie może podlegać obserwacji i ocenie z wykorzystaniem tych samych czynników, które służą do porównania większych regionów (np. województw) czy poszczególnych krajów. Potrzebne są więc takie miary, które odnosiłyby się bezpośrednio do przejawów życia małych środowisk, oraz takie, które niosłyby informacje o różnicach w osiągniętym rozwoju, a jednocześnie o przyczynach, dla jakich jedne wspólnoty rozwijają się szybciej lub inaczej niż pozostałe. W obrębie małych obszarów wszelkie elementy opóźniające czy uniemożliwiające rozwój stają się szczególnie widoczne, a ich wpływ na działania członków społeczności i władz lokalnych nabiera wyjątkowego znaczenia. Nie można zatem poszukiwać tylko i wyłącznie świadectw rozwoju, ale też należy koncentrować uwagę na wzajemnych relacjach między czynnikami przyspieszającymi i opóźniającymi rozwój<sup>84</sup>.

Istotne znaczenie w badaniach rozwoju lokalnego, obok doboru odpowiedniego zestawu mierników (pochodzących ze źródeł pierwotnych i wtórnych), ma również wybór metody oceny tegoż rozwoju oraz poprawna interpretacja wyników.

Generalnie w określaniu poziomu rozwoju lokalnego mogą być wykorzystywane zarówno metody ilościowe (np. stopa bezrobocia, wskaźniki wykształ-

---

<sup>83</sup> Wskaźnik w metodologicznym znaczeniu to pewna cecha, zdarzenie lub zjawisko na podstawie którego wnioskujemy z pewnością bądź z określonym prawdopodobieństwem, iż zachodzi zjawisko, jakie nas interesuje: T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wyd. Żak, Warszawa 2001, s. 53.

<sup>84</sup> R. Czyszkiewicz, *Wskaźnik Rozwoju Wspólnot Terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 12, s. 80.

cenia, dostęp do Internetu, przeciętne dochody mieszkańców, wydatki na sferę B+R), jak też jakościowe (np. wiedza, innowacyjność, jakość i sprawność administracji publicznej, zdolność instytucjonalna do zarządzania rozwojem). Te ostatnie jednak nacechowane są dużym stopniem subiektywizmu już na etapie wyboru kryteriów oceny. Natomiast metody ilościowe znajdują zastosowanie na każdym etapie zarządzania rozwojem (w tym na etapie planowania, organizowania oraz kontroli wyników). Istotne jest ich znaczenie dla budowania wzorców rozwoju i pozycjonowania jednostek terytorialnych wobec tego wzorca. Jest to ważny element, pozwalający na określenie zarówno miejsca jednostki terytorialnej w jej otoczeniu, jak i potrzeb oraz niezbędnych działań, mających na celu zmniejszenie dystansu jednostki względem wzorca rozwojowego<sup>85</sup>.

Stąd, jak zauważa Renata Lisowska, ze względu na ograniczoną dostępność danych statystycznych porównywalnych dla określonych lat oraz braku badań jakościowych w większości analiz stosuje się uproszczenia już na etapie doboru zmiennych, co nie zawsze wpływa pozytywnie na stworzenie rzetelnego obrazu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów<sup>86</sup>.

Z tą problematyką korespondują ściśle określone kryteria odnoszące się do zakresu informacji statystycznych gromadzonych w ramach statystyki lokalnej i regionalnej. Statystyka taka powinna dostarczać nie tylko tradycyjnych ogólnodostępnych informacji, ale także informacji o niektórych nowych zjawiskach, procesach związanych z transformacją systemu gospodarczego w Polsce. Informacje te powinny pozwalać na ocenę osiągniętego poziomu gospodarczego i społecznego danych obszarów (ujęcie statyczne), jak i też ocenę dynamiki rozwoju badanych jednostek terytorialnych (ujęcie dynamiczne)<sup>87</sup>.

W badaniu poziomu rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego podejmowane są rozmaite próby stosowania ujęć skwantyfikowanych. Dużą przydatnością charakteryzują się metody porządkowania liniowego. Ich głównym zadaniem jest stworzenie poszczególnej kolejności obiektów: gmin, miast, powiatów, regionów, jak również ich pomiaru według wybranego kryterium. Jednym z podstawowych narzędzi porządkowania liniowego jest syntetyczny miernik osiągniętego rozwoju lokalnego lub regionalnego, będący funkcją agregującą informacje cząstkowe, które zawarte są w poszczególnych atrybutach (miernikach) ocen. Na ogólną ocenę pozwala zestawienie tych cząstkowych – dziedzinowych ocen.

---

<sup>85</sup> M. Ziolo, *Metody ilościowe w analizie i prognozowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, red. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 223–224.

<sup>86</sup> R. Lisowska, *Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach zmarginalizowanych*, Wyd. UŁ, Łódź 2013, s. 20.

<sup>87</sup> Z. Szymła, *Podstawy badań rozwoju regionalnego*, „Folia Oeconomica Bochniensia” 2005, Zeszyty Naukowe nr 3, WSE w Bochni, Bochnia, s. 106.

Zastąpienie zbioru zmiennych diagnostycznych objaśniających przez zmienną syntetyczną przyczynia się do zmniejszenia liczby tych zmiennych, a także pozwala wyeliminować ich nadmierne skorelowanie<sup>88</sup>. Podstawową zaletą miar agregatowych jest kwantyfikowanie rozwoju obiektów za pomocą jednej liczby, co niewątpliwie przyczynia się do łatwej interpretacji wyników oraz przeprowadzania porównań pomiędzy jednostkami. Należy jednak zachować ostrożność, dokonując interpretacji otrzymanych wyników, gdyż miary te mają pewne ograniczenia, np. prowadzą do uproszczonych ustaleń oraz nie uwzględniają jakościowych i niemierzalnych aspektów rozwoju lokalnego czy regionalnego<sup>89</sup>.

Właściwy dobór mierników rozwoju lokalnego powinien nie tylko określić zakres przestrzenny i czasowy, ale również zakres merytoryczny i jego cel.

W praktyce stosuje się różne mierniki określające poziom rozwoju lokalnego. Jedne mogą mieć charakter subiektywny, a więc są oparte na wywiadzie lub badaniach ankietowych określających odczucia mieszkańców danej gminy, lub obiektywny, mierząc mniej lub bardziej ściśle osiągnięte przez gminę efekty, a przez to można porównywać je ze stanami pożądanymi lub zakładanymi<sup>90</sup>. Zastosowanie tych mierników zależy od ich przeznaczenia, stopnia dostępności danych czy trudności w ich obliczaniu.

Jedną z najbardziej syntetycznych miar rozwoju regionalnego o dużym znaczeniu aplikacyjnym jest wielkość wytworzonego w danym regionie lub jednostce subregionalnej produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca. Miara ta nie znajduje jednak zastosowania do małych obszarów, jakimi są gminy. W tym przypadku należy posłużyć się wskaźnikami cząstkowymi, opisującymi główne składowe rozwoju lokalnego.

W grupie syntetycznych wskaźników rozwoju wyróżnia się dwie kategorie metod<sup>91</sup>: wzorcowe oraz bezwzorcowe.

Metody wzorcowe to miary oparte na konstruowaniu wzorca rozwojowego, który jest punktem odniesienia dla wyznaczanego poziomu rozwoju i w którym zmienne na wejściu przyjmują optymalne wielkości. Chodzi tu o wyznaczenie odległości poszczególnych obiektów od pewnego, zdefiniowanego modelowego obiektu.

---

<sup>88</sup> A. Zeliaś, *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, op. cit., s. 35.

<sup>89</sup> D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 160.

<sup>90</sup> S. Golimowska, I. Kopińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, IPiPS, Warszawa 2002.

<sup>91</sup> D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, op. cit., s. 160; K. Kukuła, L. Luty, *Propozycja procedury wspomagającej wybór porządkowania liniowego*, „Przegląd Statystyczny” 2015, nr 2, s. 219–231; A. Młodak, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa 2006, s. 118.

Metody bezwzorcowe nie wykorzystują wzorca rozwoju, polegają na operacji uśrednienia wartości zmiennych unormowanych. Miara syntetyczna jest więc funkcją znormalizowanych cech diagnostycznych. Do tej grupy należą: metoda unitaryzacji zerowanej, metoda sum oraz metoda średnich rang.

W pracy do obliczenia syntetycznego wskaźnika rozwoju lokalnego wykorzystano metodę unitaryzacji zerowanej<sup>92</sup>. Unitaryzacja zerowana jest uznawana za metodę uniwersalną, może być używana do normowania różnych zmiennych niezależnie od ich rodzaju, znaku czy wielkości<sup>93</sup>. Ponadto Andrzej Sokołowski do głównych przesłanek stosowania tej metody zalicza<sup>94</sup>:

- metoda, co do której nie ma zastrzeżeń formalnych,
- spełnia szereg szczegółowych warunków stawianych miarom syntetycznym,
- łączy w sobie cechy miary bezwzorcowej (uśrednianie wartości znormalizowanych – charakterystyczne dla procedur bezwzorcowych) i wzorcowej (przyjęty sposób normalizacji i agregacji to liczenie odległości od „antyzworca”, uśrednionej o jedną cechę – sposób liczenia charakterystyczny dla metod wzorcowych).

Syntetyczne wskaźniki rozwoju znajdują szerokie zastosowanie praktyczne zarówno w procesie dokonywania ocen podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Dzięki zastosowaniu syntetycznych wskaźników rozwojowych możliwe jest tworzenie map potencjału społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych oraz ocena ich potencjału rozwojowego. Tym samym syntetyczne wskaźniki rozwoju pozwalają na identyfikację jednostek mniej lub bardziej rozwiniętych z punktu widzenia zadanych kryteriów oceny i umożliwiają dokonanie diagnozy potrzeby, kierunku i intensywności interwencji podejmowanych przez władze publiczne, która powinna zostać uwzględniona przez decydentów już na etapie tworzenia koncepcji rozwoju lokalnego danej jednostki<sup>95</sup>.

Ponadto te metody mają swoje zastosowanie w zarządzaniu jednostką terytorialną w celu efektywniejszego wykorzystania jej zasobów. Władze samorządowe wykorzystując je są w stanie określić dysproporcje oraz wskazać obszary, w których należy podejmować działania, by móc ograniczać wady (będące swoistymi słabymi stronami), aby zagwarantować jej szybszy rozwój<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Więcej na temat metodyki dotyczącej opracowania syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju lokalnego zawarto w podrozdziale 1.2.1.

<sup>93</sup> A. Walenia, *Zastosowanie metody statystycznej unitaryzacji zerowanej do oceny możliwości absorpcji środków UE przez sektor samorządowy Podkarpacia*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, ZN nr 91, SGH, Warszawa 2009, s. 22–24.

<sup>94</sup> A. Sokołowski, *Materiały kursowe*, op. cit., s. 22–23.

<sup>95</sup> A. Młodak, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, op. cit., s. 118.

<sup>96</sup> M. Adamowicz, P. Janulewicz, *Wykorzystanie metod wielowymiarowych w określeniu pozycji konkurencyjnej gminy na przykładzie woj. lubelskiego* [w:] B. Borkowski, K. Kukuła (red.), *Metody ilościowe w badaniach ekonomicznych*, Wyd. SGGW, Tom XIII/1, Warszawa 2012, s. 27.

Informacje dostarczane przez syntetyczne wskaźniki rozwoju wspierają wszelkie decyzje podejmowane przez władze lokalne, zwłaszcza w kwestii kierunków i zakresu prowadzonej polityki rozwoju<sup>97</sup>.

### 2.3. Rola i miejsce administracji gminnej w zarządzaniu rozwojem lokalnym

Administracja publiczna jest nieodzownym elementem państwa, które posiada swoje instytucje oraz powszechnie obowiązujący system prawny. Po szczególne urzędy administracji publicznej tworzą jako całość system instytucji publicznych funkcjonujący w określonym otoczeniu społeczno-politycznym danego kraju. Na administrację publiczną jako taką właśnie całość składają się: administracja państwowa, rządowa i samorządowa. Ta ostatnia w wyniku przeprowadzonej w 1999 roku reformy administracyjnej składa się z niezależnych od siebie trzech poziomów, czyli gminy, powiatu i województwa samorządowego.

Administracja publiczna jako forma zinstytucjonalizowana „stanowi podstawę działania podmiotów państwowych, samorządowych oraz innych podmiotów publicznoprawnych wykonujących zadania publiczne”, czyli administracja publiczna to „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego”<sup>98</sup>. Zadania te oraz strukturę administracji publicznej w danym kraju określa zazwyczaj ustawa zasadnicza (konstytucja) oraz właściwe przepisy szczegółowe<sup>99</sup>.

Administracja publiczna poprzez realizację swoich zadań, takich jak sprawowanie władzy oraz dostarczanie i świadczenie usług o charakterze publicznym, odgrywa bardzo ważną rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze<sup>100</sup>. Mimo iż ten obszar aktywności nie jest wyraźnie zapisany jako zadanie samorządu gminnego, to władze przypisują temu problemowi ogromną

---

<sup>97</sup> Według Pawła Churskiego polityka rozwoju jest ukierunkowanym działaniem zmierzającym do aktywizacji celów rozwoju lokalnego czy regionalnego. P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, op. cit., s. 35.

<sup>98</sup> K. Pająk, *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 69.

<sup>99</sup> D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 14–15.

<sup>100</sup> E. Wojciechowski, *Tendencje zmian w administracji publicznej [w:] Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Broła, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1083, s. 596–598.

wagę. Wynika to z przeświadczenia, że gospodarz jest odpowiedzialny zarówno za rozwiązywanie bieżących spraw, jak i za postęp. Samorządy decydują o alokacji publicznych funduszy na różnego rodzaju przedsięwzięcia. Wielkość dostępnych środków finansowych jest pochodną liczby mieszkańców jednostki terytorialnej oraz ich poziomu zamożności. Z tych powodów zarządzanie rozwojem gminy winno być zorientowane na zaspokajanie potrzeb mieszkańców, przy uwzględnieniu ich preferencji<sup>101</sup>.

Administracja gminna jako część administracji samorządowej jest zasadniczym elementem składowym administracji publicznej w sensie podmiotowym.

Z kolei władze lokalne są organami administracji gminnej, wyodrębnione w strukturze państwa jako podmioty mające prawnie przyznaną możliwość władczego działania w stosunku do osób zarówno fizycznych, jak i prawnych zamieszkałych na danym terenie.

Wyposażone zostały w określony zakres kompetencji w celu podejmowania kluczowych i strategicznych decyzji z punktu widzenia państwa jako całości oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zakres posiadanego przez te organy władztwa wynika wprost z prawa stanowionego przez organy prawodawcze państwa<sup>102</sup>.

Władza lokalna jest odpowiedzialna za organizację życia publicznego na obszarze swego działania. Jej zadaniem jest zapewnienie harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej. Podejmowane działania mają na celu poprawę życia społeczności lokalnej. Aktywny udział władz w kształtowaniu polityki rozwoju jest jedną ze współczesnych form konkurencji. Wpływa on na lokalizację wybranych dziedzin działalności na danym obszarze. Wdrożenie stymulującego scenariusza rozwoju wymaga współdziałania wszystkich uczestników życia publicznego: władzy lokalnej, przedsiębiorstw, przedstawicieli świata nauki oraz obywateli zorganizowanych w różnych formach zrzeszeń<sup>103</sup>.

Władza lokalna pełni określone funkcje w środowisku lokalnym. Według Jana Sikory władza lokalna podejmuje działania „w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacji interesów wspólnoty, kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego”<sup>104</sup>. Członkowie władzy lokalnej są czynnymi aktorami społecznego

---

<sup>101</sup> A. Zimnicka, *Mierniki promocji gospodarczej gmin* [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, red. J. Rutkowski, D. Stawasz, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

<sup>102</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 123.

<sup>103</sup> W. Kosiedowski (red. nauk.), *Strategie i polityka rozwoju lokalnego (na przykładzie Polski północno-wschodniej)*, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001, s. 117.

<sup>104</sup> J. Sikora, *Lokalne układy społeczne* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001, s. 77–100.

wytwarzania przestrzeni<sup>105</sup>. Jej organy, wytwarzając przestrzeń, kreują warunki do życia dla społeczeństwa, co oznacza, że pełnią one funkcje praktyczne.

Każda polska gmina ma określony potencjał gospodarczy oraz mniejszą lub większą grupę ludzi przedsiębiorczych, mogących w sprzyjających okolicznościach uruchomić istniejący potencjał. Wykorzystanie tego potencjału może spowodować odwrócenie niekorzystnych tendencji gospodarczych na obszarze działania jednostki samorządowej. Można stwierdzić, że władza lokalna powinna odgrywać znaczną rolę w kształtowaniu gospodarczej płaszczyzny rozwoju lokalnego, ponieważ zgodnie z ideą samorządności ma za zadanie sterować rozwojem gospodarki lokalnej. Działania gmin samorządowych podejmowane w tej sferze zmierzają do osłabienia niedomagań rynków lokalnych oraz usprawniania ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także do korygowania negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach tak, aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę restrukturyzacji i dynamicznego rozwoju gospodarczego<sup>106</sup>. Sukces gospodarczy w wymiarze lokalnym ma charakter „wyspowy”. Jest rezultatem i wypadkową determinantów, wśród których szczególnie istotne znaczenie ma postawa lokalnych władz. Kierunki rozwoju zależne są od zestawów uwarunkowań tego rozwoju, a te winny być uwzględnione w toku budowy strategii środowiska lokalnego. Zawarta w strategii rozwoju analiza eksponująca słabe i mocne strony lokalnej gospodarki pozwala na wskazanie priorytetu tego rozwoju oraz sposobów niwelowania ograniczeń<sup>107</sup>.

Zadania władz lokalnych obejmują między innymi: przygotowywanie warunków do funkcjonowania zbiorowości terytorialnej i działania podmiotów gospodarczych; tworzenie infrastruktury technicznej i społecznej; dostarczanie usług publicznych; promowanie lokalnych podmiotów i zasobów; pobudzanie rozwoju gospodarczego; niezbędność posiadania odpowiedniej wiedzy, umiejętności i zdolności przez władze samorządowe i pracowników samorządowej administracji; rolę przywództwa na poziomie lokalnym; koordynację działań stanowiących realizację strategii rozwoju; prowadzenie polityki rozwoju lokalnego<sup>108</sup>. Jacek F. Nowak podkreśla przy tym znaczenie działań władz lokalnych polegających na

---

<sup>105</sup> B. Jałowiecki, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 2002, s. 84.

<sup>106</sup> S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 282.

<sup>107</sup> M. Smoleń, *Procesy zmian rozwojowych w gospodarce regionu Podkarpacia*, Difin Warszawa 2009, s. 254.

<sup>108</sup> P. Filip, *Systemy kontrolne stosowane w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie finansami lokalnymi*, red. E. Chilicka, P. Filip i in., Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 87–88.

angażowaniu się w tworzenie lokalnych sieci współpracy, obejmujących środowiska gospodarcze, badawcze, edukacyjne i organizacje pozarządowe. Działania te wymagają zarówno od przedstawicieli władz lokalnych, jak i pracowników administracji odpowiednich umiejętności społecznych, negocjacyjnych, interpersonalnych. Zwraca przy tym uwagę na rolę przywództwa na poziomie lokalnym. Skuteczne przywództwo jest postrzegane jako potencjalnie bardzo efektywny sposób mobilizowania szeroko rozumianych zasobów lokalnych<sup>109</sup>.

Aby władze lokalne przyczyniały się swą działalnością do rozwiązywania najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych, konieczne jest nie tylko samo zaistnienie struktur samorządowych na poziomie lokalnym, ale także dwóch dodatkowych czynników. Pierwszym z czynników jest wyposażenie samorządu w szereg uprawnień, narzędzi i zbieżnych z nimi środków, co gwarantuje skuteczność realizowanych działań. Drugim natomiast warunkiem jest zaistnienie w świadomości przedstawicieli władz lokalnych roli, jaką mają do spełnienia. Konieczne jest tutaj podejmowanie działań wynikających z własnej inicjatywy, które zmierzają do trwałej restrukturyzacji dziedzin życia społeczno-gospodarczego i sanacji zasobów materialnych oraz niematerialnych. Powodzenie podjętych działań wymaga zarówno chęci, wiedzy, pomysłowości, dodatkowych zasobów finansowych, jak i zaangażowania miejscowej ludności i jej skupienia wokół idei rozwoju lokalnego<sup>110</sup>.

W sytuacji ciągle rosnących oczekiwań w stosunku do władzy lokalnej szczególnie dużego znaczenia nabiera problematyka efektywnego, nowoczesnego zarządzania, bez którego osiągnięcie korzystnych efektów przez samorządy gminne nie jest możliwe. Dlatego też coraz częściej wskazuje się, że władza lokalna przy kreowaniu polityki lokalnej powinna korzystać z dorobku teorii zarządzania, która powinna być również uwzględniona w czasie reform sektora samorządowego. Jej punkt wyjścia stanowi: rozpoznanie potrzeb społeczności lokalnej oraz stanu obecnego gminy (zasobów, terytorium, mieszkańców itp.), sprecyzowanie celów jakie chce się osiągnąć, skoncentrowanie uwagi i działań na celach najważniejszych dla wspólnoty, uruchomienie procesu, który poprzez skuteczny i bardziej efektywny dobór działań, umożliwi zmianę stanu obecnego na pożądaną<sup>111</sup>. Władze lokalne poprzez podległą im administrację organizują, kształtują procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i sterują nimi, tak by zachodziły one z właściwą sobie płynnością przy poszanowaniu interesów wszystkich partnerów.

---

<sup>109</sup> J.F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, op. cit., s. 26.

<sup>110</sup> A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 11.

<sup>111</sup> S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych, narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 17.

Chcąc sprostać wymaganiom stawianym przez mieszkańców, władze lokalne oraz inne podmioty działające w gminie powinny nieustannie zmieniać lub doskonalić metody działań oraz stawiać na nowe rozwiązania, a także zerwać z tradycyjnym sposobem myślenia. Oznacza to, że zarządzanie powinno odbywać się w sposób planowany, odpowiedzialny i zawodowy<sup>112</sup>.

Władze samorządowe są więc animatorami procesów rozwojowych, a ich rolą jest stworzenie warunków stabilnego, harmonijnego i dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej. Powinno odbywać się to przy wykorzystaniu wszystkich zasobów, uwarunkowań, możliwości i szans wynikających z otoczenia służącemu temu rozwojowi<sup>113</sup>.

Podkreślić przy tym należy służebny charakter całej administracji lokalnej w stosunku do swoich obywateli. Zawsze wszelkie działania podlegają analizie i ocenie przez mieszkańców.

Członkowie wspólnoty samorządowej stają się zatem odbiorcami świadczonych na ich rzecz usług publicznych. Podstawowymi zadaniami władz jest więc dostarczenie takich usług, które odpowiadają oczekiwaniom ich odbiorców, tj. usług o wysokim poziomie jakości i wykonywanych bez zbędnej zwłoki<sup>114</sup>.

## **2.4. Specyfika zarządzania w samorządzie terytorialnym – podobieństwa i różnice w zarządzaniu jednostką gospodarczą a jednostką terytorialną**

Niektórzy autorzy podkreślają, że w sferze zainteresowania badaczy i naukowców z dziedziny nauk o zarządzaniu w głównej mierze leży przedsiębiorstwo. Wynika to zapewne z faktu mniejszej liczby organizacji publicznych w porównaniu z liczbą firm, czy pewne upolitycznienie tych instytucji. Administracja publiczna nie działa co prawda w otoczeniu konkurencyjnym i nie posiada jednego stabilnego właściciela w długim okresie, ale metody takie jak zarządzanie jakością, zarządzanie przez cele czy zarządzanie wiedzą z powodzeniem mogą być znacznie szerzej przenoszone z biznesu do administracji<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>113</sup> J. Kot, *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki* [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, *op. cit.*, s. 159.

<sup>114</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie władz lokalnych i sprawność podległej im administracji na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, *op. cit.*, s. 65.

<sup>115</sup> B. Bozeman, *What organization theorists and public Policy researchers can learn from one another: publicness theory as a case-in point*, „*Journal of Public Administration Research and Theory*” 2013, vol. 34, no. 2, p. 169–188; A. Pawluczuk, *Administracja publiczna jako*

Coraz częściej podkreśla się rolę zarządzania w administracji publicznej, a szczególnie w samorządzie terytorialnym, ponieważ sam proces zarządzania w ogólności nie różni się od zarządzania w firmach komercyjnych. W tym ujęciu bowiem zarządzanie można rozumieć jako proces oddziaływania podmiotów zarządzających na przedmiot zarządzania tak, aby jego działanie zmierzało do osiągnięcia celów przyjętych przez podmiot zarządzania. W przypadku administracji podmiotem zarządzania są organy administracyjne i organy samorządu terytorialnego, w przypadku innych jednostek menedżerowie odpowiedniego szczebla. Administracja, podobnie jak firmy komercyjne, musi wychodzić naprzeciw oczekiwaniom swoich klientów, a urzędnicy powinni dostosowywać administrację do nowych warunków<sup>116</sup>.

Podobieństwa w zarządzaniu między jednostkami gospodarczymi a jednostkami terytorialnymi są następujące:<sup>117</sup>

1. Ich działania ukierunkowane są na osiągnięcie celu głównego. Niezależnie od tego, czy jest to organizacja gospodarcza czy jednostka terytorialna, ich funkcjonowanie określały kierunki działania, czyli cele. Oczywiście cele te mogą mieć różny charakter, horyzont czasu, itd. Jednak zawsze mamy do czynienia z działaniem celowym.
2. Funkcjonują w warunkach gospodarki rynkowej i globalnej. Podlegają więc regułom rynkowym. Logika rynkowa nakazuje zajmowanie konkurencyjnej pozycji na rynku i dążenie do uzyskania przewagi nad innymi konkurentami.
3. Działają w warunkach konkurencji i współpracy. Działania tych jednostek konkurują ze sobą, choć przedmiot konkurencji może być różny w obu tych przypadkach. Dla jednostek gospodarczych będą nim przykładowo rynki zbytu, a dla jednostek terytorialnych choćby pozyskanie kapitału zewnętrznego. Z jednej strony jednostki te będą zmuszane do ciągłej walki konkurencyjnej nad innymi tego typu organizacjami, a z drugiej będą poszukiwały dróg nawiązywania współpracy<sup>118</sup>.

---

*organizacja ucząca się* [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, SGH, Warszawa 2008, s. 116.

<sup>116</sup> G. Rydlewski, *Jakość rządzenia – przesłanki i uwarunkowania. (Kontekst administracji publicznej w Polsce)* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 47; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 11; W. Wytrzązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, *op. cit.*, s. 123.

<sup>117</sup> J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka zarządzania strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 143–146.

<sup>118</sup> M. Grzebyk, *Determinants influencing the competitiveness of local government units* [w:] *Ekonomiczny rozwój a management regionu*, Hradec Kralove 2.a 3. unora 2010, s. 95–98.

4. Działają w określonym środowisku prawnym. Są to te czynniki, które działają w makrootoczeniu, a jednostki te muszą się do nich dostosować niezależnie od ich charakteru.
5. Dysponują określonymi środkami finansowymi i metodami ich pozyskiwania oraz gospodarowania. Większe ograniczenia w tym zakresie mają jednostki terytorialne. To w odpowiednich ustawach są określone możliwości zdobywania środków finansowych.
6. Dysponują określonym majątkiem i zasobami. Są one właścicielami tego majątku. W przypadku organizacji gospodarczych są to m.in. budynki, grunty, technologia, zapasy materiałowe i produktów gotowych, a w przypadku władz terytorialnych jest to majątek komunalny przekazany gminom do dyspozycji.
7. Posiadają wpływy i wydatki. Niezależnie od tego, czy jest to jednostka gospodarcza czy terytorialna, musi finansować swoją działalność z wpływów, które osiąga. Jednostki terytorialne działając w określonych warunkach prawnie mają określone źródła dochodów i kierunki wydatkowania środków finansowych.
8. Dysponują określoną strukturą organizacyjną. Niezależnie od rodzaju jednostki, każda musi być odpowiednio zorganizowana. Dlatego też struktury te będą charakteryzować się mniejszym lub większym stopniem hierarchizacji i centralizacji w zależności od przyjętego modelu zarządzania.
9. Działają w otoczeniu. Jednostki gospodarcze czy jednostki terytorialne są systemami otwartymi.
10. Dysponują określonymi procedurami decyzyjnymi. Zarówno w jednostkach gospodarczych, jak i terytorialnych stosowane są określone procedury decyzyjne, ściśle związane z ich strukturą organizacyjną. Procedury te mają mniej lub bardziej demokratyczny charakter. Przyjmuje się jednak, że demokratyzacja zarządzania jest znacznie większa w jednostkach terytorialnych.
11. Stosują metody zarządzania i planowania optymalne z punktu widzenia przyjętych celów działania. W celu pełnienia powierzonych funkcji i wykonywania zadań (jednostki terytorialne) i osiągnięcia jak najlepszych wyników finansowych (jednostki gospodarcze) wykorzystują metody z zakresu zarządzania ogólnego. Działają w sposób metodyczny, świadomy i celowy, korzystając z dorobku naukowego i doświadczeń różnych gałęzi nauki. Metody te są w wielu przypadkach zbliżone, mimo iż przedmiot działania jest różny. Dotyczy to zarówno zarządzania, planowania strategicznego, jak i budowy i wdrażania strategii.
12. Działania mają charakter ciągły w zakresie koncepcji i strategii. W obu przypadkach występuje problem długofalowego rozwoju. Im horyzont czasu jest dłuższy, tym mniejsze znaczenie bieżących korzyści, a większe tworze-

nie stałych podstaw tego rozwoju<sup>119</sup>. W przypadku jednostek gospodarczych będzie chodziło o utrzymanie przewagi i pozycji konkurencyjnej w długim okresie czy coraz lepsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych.

13. Wpływają i podlegają wpływowi środowiska naturalnego i antropologicznego, w którym działają. W przypadku jednostek terytorialnych środowiska te są elementem systemu „gmina”, czyli jego podsystemami, natomiast dla jednostek gospodarczych stanowią środowisko działalności. Są więc elementami otoczenia zewnętrznego bliższego określającego chociażby korzyści lokalizacyjne czy urbanizacyjne.
14. Rola przywództwa i jego waga w procesach zarządzania i planowania jest duża. Siła, sprawność działania i kompetencje liderów determinują efektywność wykorzystania zasobów, instrumentów zarządzania, a tym samym stopień osiągnięcia celów.

Niektórzy autorzy do wymienionej listy podobieństw dołączają jeszcze takie, jak: racjonalność ich działań, która wpływa na podniesienie poziomu rozwoju społeczności, poddawane są osądowi społecznemu, ponoszą społeczną odpowiedzialność za swoje działania, kształtują opinie o regionie, kraju, mogą przyczynić się do kreowania pozytywnego wizerunku w wymiarze regionalnym, krajowym<sup>120</sup>.

Podsumowując podobieństwa między jednostkami gospodarczymi a terytorialnymi, należy podkreślić, że są one różnymi formami organizacji i w związku z tym wykazują cechy charakterystyczne dla organizacji, takie jak: otwartość, świadomość i celowość działania, hierarchia struktury i duże znaczenie czynnika ludzkiego.

Wiele wymienionych podobieństw mogłoby sugerować, że nie ma między tymi organizacjami żadnych różnic. Sam proces zarządzania w obu przypadkach nie wykazuje cech odmienności (zmienna jest tylko materia poddana procesowi zarządzania), a także metody oceny działania stosowane w obu przypadkach mogą być analogiczne. W rzeczywistości mamy jednak do czynienia z pewnymi specyficznymi cechami organizacji administracji publicznej, które rzutują nie tylko na sam proces ich funkcjonowania i zarządzania, ale także przesądzają o konieczności doboru odpowiednich metod, pozwalających na ocenę efektów ich działań<sup>121</sup>.

Mimo podobieństw w zarządzaniu jednostkami gospodarczymi a terytorialnymi możemy wymienić też wiele różnic. Literatura podaje następujące:<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, op. cit., s. 16.

<sup>120</sup> D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 129–130.

<sup>121</sup> *Ibidem*, s. 130.

<sup>122</sup> J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka zarządzania strategicznego*, op. cit., s. 143–146; D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 130–132.

1. Treść celu głównego (nadrzędnego) i celów niższego stopnia. Głównym celem organizacji gospodarczych jest przetrwanie i rozwój, a w konsekwencji maksymalizacja zysku, natomiast dla samorządu terytorialnego maksymalizacja dobrobytu społecznego. Misją organizacji samorządu terytorialnego jest więc zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych i regionalnych społeczności.
2. Sposób zarządzania i jego uczestnicy. Podstawową różnicą jest tutaj demokracja życia społeczności lokalnych. Wszelkie więc decyzje w samorządzie terytorialnym opierają się na zasadzie partycypacji w procesach decyzyjnych różnych grup podmiotów funkcjonujących na terenie lokalnym. W organizacji gospodarczej wszyscy uczestnicy zachodzących procesów podporządkowują swoje działania jednemu celowi – osiągnięciu pożądanego zysku. Procedury podejmowania decyzji i ich implementacji w jednostkach samorządu terytorialnego są przedmiotem kontroli zarówno ze strony państwa (zgodność z przepisami prawa), jak i kontroli społecznej. W rzeczywistości ze względu na brak tradycji i wypracowanych metod, kontrola ze strony społeczeństwa jest trudna. Nie mają stosowności procedury pozwalające na jednoznaczną ocenę okresu funkcjonowania ustępujących władz. Łączy się to w zasadzie z brakiem odpowiedzialności za podejmowane decyzje, poza odpowiedzialnością polityczną (przebrane wybory).
3. Planowanie i zarządzanie strategiczne. Metodyka planowania i zarządzania strategicznego jest podobna zarówno w jednostkach samorządowych, jak i sektorze prywatnym, jednak procesy te w tych pierwszych są bardziej złożone i czasochłonne. Wynika to z już wcześniej sygnalizowanej demokracji życia publicznego.
4. Charakter decyzji podejmowanych w samorządzie terytorialnym i w organizacjach gospodarczych. W samorządzie terytorialnym decyzje są podejmowane poprzez ścieranie się interesów i poglądów różnych aktorów życia publicznego, w tym władz samorządowych. Mają z reguły charakter wyborów politycznych. W jednostkach gospodarczych decyzje są podejmowane na pozapolitycznych kryteriach w sposób kameralny, a procedury są prostsze.
5. Działanie w samorządzie terytorialnym z wykorzystaniem publicznych środków finansowych, niewypracowanych w bezpośredni sposób przez administrację samorządową. Może to doprowadzić do bierności władz lokalnych, czyli robimy tyle, na ile pozwalają środki finansowe.
6. Zarząd jednostek terytorialnych i gospodarczych. Organ wykonawczy w jednostkach gminnych wybierany jest na zasadach demokratycznych poprzez wybory. W organizacjach prywatnych władze są wybierane na zupełnie innych zasadach. Decydujące są tutaj m.in. wielkość, typ danej jednostki czy własność kapitału.

7. Monopolistyczny charakter władzy samorządowej. Ich odwołanie tylko w drodze referendum. W organizacjach gospodarczych poprzez decyzje właścicielskie.
8. Oddzielenie funkcji zarządzania od funkcji właścicielskiej (samorząd dysponuje olbrzymim majątkiem komunalnym, będącym własnością wszystkich członków wspólnoty samorządowej). Decyzje dotyczące gospodarowania majątkiem podejmowane są poza właścicielem, w zasadzie nie ma on wpływu na decyzje. Rozwiązanie takie w praktyce funkcjonowania organizacji „rozmywa” w pewnym zakresie odpowiedzialność za podejmowane decyzje.
9. Kontrola procedur, podejmowania oraz realizacji decyzji. W jednostkach terytorialnych podejmowanie decyzji i ich wdrażanie ma charakter jawny, są przedmiotem kontroli i oceny społecznej. W odniesieniu do jednostek gospodarczych kontrola społeczna nie występuje. Decyzje są podejmowane na zasadzie rachunku ekonomicznego.
10. Presja a działanie. Działalność samorządu terytorialnego jest poddawana ciągłej presji społecznej i politycznej. Negatywna ocena władz samorządowych może skutkować końcem kariery, a tym samym awansu społecznego i ekonomicznego. Presja wewnętrzna ze strony różnych interesariuszy jest bardzo duża, w odróżnieniu do władz jednostek gospodarczych, gdzie poszczególne elementy wspólnie dążą do jednego głównego celu.

Jak zauważa Bernard Ziębicki, różnice te uniemożliwiają bezpośrednie przenoszenie metod oraz zasad zarządzania z sektora prywatnego do publicznego. Rozwiązania wdrażane w sektorze publicznym wymagają dostosowania do specyfiki tego obszaru<sup>123</sup>.

Mimo wyraźnej specyfiki władz publicznych, samorząd terytorialny siłą rzeczy przejmuje i będzie przejmować coraz więcej elementów typowych dla sektora prywatnego. Witold Kieżun uważa, że procesy zachodzące w jednostkach terytorialnych są podobne do tych mających miejsce w gigantycznej firmie wytwarzającej wiele produktów przy wykorzystaniu wielu źródeł zasilania. Reguły teorii organizacji i zarządzania nie odnoszą się wyłącznie do gospodarczej działalności przedsiębiorstw<sup>124</sup>.

Przedsiębiorstwo staje się zatem źródłem rozwiązań dla administracji publicznej i procesów jej reformowania, ponieważ samorządy terytorialne działa-

<sup>123</sup> B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, op. cit., s. 118–123.

<sup>124</sup> W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1, s. 3; C. Leven, *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego* [w:] *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, red. L. Salamon, B. Seidel, P. Bury, T. Markowski, Wyd. Techeko, Łódź 1995, s. 210.

ją w coraz bardziej konkurencyjnym otoczeniu i muszą postępować zgodnie z logiką rynkową. Trzeba jednak pamiętać, że wszelkie mechanizmy ekonomiczne i innowacje mają służyć zarządzaniu w interesie wspólnoty samorządowej. Ze względu na odrębności, samorządy terytorialne mogą działać jedynie w sposób zbliżony lub podobny do przedsiębiorstwa prywatnego. Tylko niektóre rozwiązania mogą być przeniesione mechanicznie na grunt samorządu, a inne pod warunkiem ich modyfikacji. Już to wystarczy, by nowoczesne zarządzanie w samorządzie terytorialnym wykorzystywało szanse, czyniąc to dla wspólnego dobra<sup>125</sup>. Nawet pobieżne spojrzenie na rzeczywistość samorządową w Polsce wystarczająco przekonuje, że korzystanie ze sprawdzonych metod i technik zarządzania przedsiębiorstwem jest nie tylko możliwe, ale jak najbardziej pożądane<sup>126</sup>.

Istota procesu zarządzania organizacjami publicznymi nie różni się od zarządzania innymi organizacjami, jednak wyróżnia je przede wszystkim specyfika realizowanych przez nie celów (innych niż zysk komercyjny) oraz złożone otoczenie.

Główne cechy charakteryzujące organizację publiczną zostały zaprezentowane w tabeli 2.

**Tabela 2. Główne cechy charakteryzujące funkcjonowanie organizacji publicznych**

Lp.	Wyszczególnienie	Charakterystyczne cechy
1	2	3
1.	Planowanie i zarządzanie strategiczne	Metodyka planowania i zarządzania strategicznego bardziej złożona i czasochłonna (cykl wyborczy)
2.	Cele	Treść celu głównego i celów niższego stopnia dotyczy przede wszystkim zaspokojenia potrzeb społecznych
3.	Podjęcie decyzji	Niewielka autonomia, a sposób podejmowania decyzji opiera się na partycypacji różnych grup funkcjonujących na danym obszarze. Kontrola podjętych decyzji ma charakter jawny, są przedmiotem oceny społecznej
4.	Struktura organizacyjna	Struktura organizacyjna jest bardziej zbiurokratyzowana, rozbudowana hierarchia władzy formalnej
5.	Motywowanie	Ograniczony wpływ na motywowanie pracowników. Małe zastosowanie motywatorów finansowych. Ograniczenia w polityce kadrowej utrudniają osiąganie celów organizacji publicznych

<sup>125</sup> P. Filip, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające procesy zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Sprawozdawczość i rewizja finansowa w procesie poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, Wyd. AE Kraków, Kraków 2005, s. 139–146.

<sup>126</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, op. cit., s. 57.

1	2	3
6.	Zmiany w organizacji	Mała podatność i otwartość na zmiany w organizacji, niski poziom innowacyjności. Zmiany poddawane osądowi opinii publicznej
7.	Kontrola i dysponowanie środkami finansowymi	Ich pozyskiwanie i wydatkowanie uzależnione od obowiązujących ustaw. Wyższy poziom kontroli zewnętrznej niż wewnętrznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

\* \* \*

W świetle przytoczonych rozważań w tej części pracy rozwój lokalny jest rozumiany jako ten obejmujący zmiany ilościowe i jakościowe zachodzące w danym lokalnym układzie z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb, preferencji i hierarchii ważności.

Praktyczna realizacja rozwoju lokalnego zależy w dużym stopniu od czynników go warunkujących. Te, które ograniczają rozwój, są nazywane barierami rozwoju.

Możliwości rozwoju danego terytorium są więc zdeterminowane zarówno przez wewnętrzne zasoby (posiadany unikatowy potencjał endogeniczny), jak i czynniki zewnętrzne (choćbyby ekonomiczne, społeczne, przestrzenne czy polityczne).

Rozwój lokalny jako kategoria ekonomiczna podlega licznym ocenom i analizom. W pracy ze względu na podjętą problematykę badawczą skupiono uwagę na metodach ilościowych, w tym na ujęciach skwantyfikowanych. Przedstawiono znaczenie miar syntetycznych w procesach zarządzania rozwojem lokalnym. Należy zauważyć, że zaletą miar syntetycznych jest przedstawienie poziomu rozwoju jednostek terytorialnych za pomocą jednej liczby, co niewątpliwie ułatwia interpretację otrzymanych wyników, jednak nie uwzględnia jakościowych aspektów rozwoju. Syntetyczne mierniki rozwoju wymagają więc umiejętnego doboru zmiennych oraz metod przetwarzania informacji. Do obliczenia syntetycznego miernika rozwoju lokalnego zastosowano metodę unitaryzacji zerowanej.

Ważne miejsce w działaniach na rzecz rozwoju danej jednostki gminnej pełni administracja lokalna. Autorka przedstawiła działania władzy lokalnej jako części tej administracji na rzecz zarządzania rozwojem. To władze są animatorami procesów rozwojowych, przy wykorzystaniu zasobów, uwarunkowań, możliwości i szans płynących z otoczenia.

Ważnym elementem tego rozdziału było także przedstawienie podobieństw i różnic w zarządzaniu jednostką gospodarczą i jednostką terytorialną. Podkreślono, że mimo specyfiki działalności władzy lokalnej samorząd terytorialny

będzie przejmował coraz więcej elementów typowych dla sektora prywatnego. Należy jednak pamiętać, że wielu rozwiązań nie można przenosić mechanicznie, bez ich rozpoznania czy nawet modyfikacji.

Wszelkie zmiany powinny być poprzedzone analizą społecznych kosztów i korzyści, pamiętając, że ich celem jest poprawa efektywności gospodarowania i lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych.

### 3. URZĄD GMINY JAKO JEDNOSTKA ORGANIZACYJNA ADMINISTRACJI LOKALNEJ

#### 3.1. Urząd gminy jako organizacja publiczna

W literaturze przedmiotu można napotkać duże zróżnicowanie definicji organizacji. Wyjaśnienie tego terminu zależy od punktu widzenia danego autora. Podstawowa różnica przy interpretacji pojęcia organizacji wynika z faktu, że niektórzy autorzy i specjaliści zajmujący się tematyką organizacji i zarządzania traktują organizacje jako rzeczy mające realny byt w czasie i przestrzeni (reprezentują oni podejście czy też ujęcie rzeczowe organizacji), inni rozpatrują pojęcie organizacji przez pryzmat jej określonych atrybutów lub cech (jest to ujęcie atrybutowe organizacji), a jeszcze inni spoglądają na organizację poprzez czynności i procesy to jest poprzez tworzenie lub przekształcanie zorganizowanych całości, czyli organizowanie (znaczenie czynnościowe organizacji).

W znaczeniu czynnościowym termin ten odnosi się do czynności organizowania. W tym ujęciu organizacja to tworzenie lub przekształcanie zorganizowanych całości<sup>127</sup>.

Przypisywanie organizacji znaczenia rzeczowego odnajdujemy w definicji Tadeusza Kotarbińskiego, który twierdzi, że organizacja to: „pewien rodzaj całości złożonej z zespołu ludzi, rzeczy i innych elementów powiązanych ze sobą we współdziałaniu dla powodzenia całości”<sup>128</sup>.

Atrybutowe znaczenie przyjęte przez Jana Zieleniewskiego, który wyprowadził definicję od Tadeusza Kotarbińskiego, określa organizację jako „pewien szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; stosunek ten polega na tym, iż części współprzyczyniają się do całości”<sup>129</sup>.

W podejściu prakseologicznym są też definicje, które zwracają uwagę na jeden tylko aspekt istoty organizacji, na przykład na wspólne dążenie do osiągnię-

---

<sup>127</sup> Ch. Argyris, *Zrozumienie zachowania ludzkiego w organizacji: jeden punkt widzenia* [w:] *Nowoczesna teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1965, s. 198 [za:] B. Koźuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, Wyd. Akademickie, Warszawa 2001, s. 28 i dalsze.

<sup>128</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1965, s. 75 [za:] B. Koźuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady, op. cit.*, s. 28 i dalsze.

<sup>129</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976, s. 59 [za:] B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 80.

nięcia celów organizacji. Tak uważa Ricky Griffin, twierdząc, że organizacja to: „grupa ludzi, którzy współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów”<sup>130</sup>.

W definicji organizacji zaproponowanej przez Chrisa Argyrisa również zaznaczone jest, iż ważną cechą organizacji jest posiadanie celu lub celów, ale równocześnie ta definicja została poszerzona o powiązania organizacji wewnątrz niej samej, jak i z otaczającym ją środowiskiem. Brzmi ona następująco: „Organizacja jest wielością części, z których każda dąży do osiągnięcia szczegółowego celu (celów), i które utrzymują się dzięki wzajemnym powiązaniom, jednocześnie przystosowując się do środowiska zewnętrznego i przez to utrzymując stan wzajemnego powiązania części”<sup>131</sup>.

W przytoczonych definicjach organizacji można zauważyć, że osiągnięcie wyznaczonych przez daną organizację celów lub celu jest podstawą każdej organizacji i determinuje jej działanie w niejednokrotnie zmiennych warunkach; jednakże organizacja to nie tylko same cele.

W organizacji można wyróżnić jeszcze wiele innych podstawowych elementów, które powiązane ze sobą w odpowiedni sposób zapewniają sprawne jej funkcjonowanie. Na przykład ludzi będącymi członkami tej organizacji, wszelkiego rodzaju maszyny i urządzenia, które służą prawidłowemu realizowaniu zadań danej organizacji i przyczyniają się do jak najefektywniejszego osiągnięcia wyznaczonych celów. Organizacja to także wszelkiego rodzaju więzi występujące wewnątrz niej i na zewnątrz, to także hierarchia władzy i porządek panujący wewnątrz organizacji. Są też systemy przepływu informacji oraz systemy wszelkiego rodzaju bodźców, które stymulują członków danej organizacji do jak najlepszego wykonywania swoich obowiązków, co z kolei przekłada się na efektywne osiągnięcie celów danej organizacji, czyli system motywacyjny<sup>132</sup>.

W praktyce gospodarczej istnieje duża różnorodność organizacji. Głównym kryterium ich zróżnicowania są realizowane przez nie cele oraz sposoby ich osiągania. W ramach typologii zaproponowanej przez Barbarę Kożuch wyróżnia się organizacje komercyjne, publiczne i społeczne. Organizacje publiczne zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego oferując dobra i usługi publiczne. Posiadają one cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, ale wyróżniają się specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym im charakterem relacji wewnętrznych i zewnętrznych<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2006, s. 35.

<sup>131</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, *op. cit.*, s. 30–31.

<sup>132</sup> J. Czekał (red. nauk.), *Metody organizacji i zarządzania*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007, s. 174.

<sup>133</sup> B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, *op. cit.*, s. 108.

Barbara Kozuch podkreśla następujące cechy charakteryzujące organizacje publiczne<sup>134</sup>:

- często występują jako monopoliści, gdyż społeczność nie ma możliwości wyboru świadczeniodawcy;
- pełniąc rolę regulatorów i zapewniając zastosowanie się obywateli do przestrzegania prawa, wywierają presję, a czasem stosują siłę do pozbawienia wolności włącznie;
- jako dostarczyciele dóbr i usług publicznych, organizacje te bezpośrednio wpływają na jakość życia ludzi;
- nakładają świadczenia obowiązkowe (np. podatki) w celu uzyskania środków na działania rządu;
- regulują wiele sfer życia społecznego.

Funkcjonowanie administracji lokalnej, w tym jej organów, nie byłoby możliwe bez urzędu gminy. Urząd jest organizacją publiczną, traktowaną jako zbiór środków technicznych i materialnych czy zasobów ludzkich, za pomocą których władze lokalne wypełniają ciężące na nich obowiązki. Budowa, struktura i sposób organizacji urzędu uzależnione są zarówno od charakteru i zakresu zadań przypisanych danemu organowi, jak i od jego swoistości.

Każdy urząd gminy, podobnie jak każda inna organizacja, może być ujmowany w układzie systemowym.

Najpopularniejsza definicja organizacji w ujęciu systemowym została sformułowana przez Russella Ackoffa, który twierdzi: „Organizacja jest systemem zachowującym się rozmyślnie, posiadającym przynajmniej dwa podsystemy zachowujące się także rozmyślnie i mające wspólne zamierzenia (cele), które zmuszają do wprowadzenia podziału pracy, a system informacyjny i komunikacyjny umożliwia interakcję między względnie autonomicznymi podsystemami, przy czym przynajmniej jeden z tych podsystemów pełni funkcję regulacyjno-sterującą w systemie”<sup>135</sup>.

Rozumienie pojęcia urzędu pozwala na wyodrębnienie trzech odmiennych płaszczyzn znaczeniowych odnoszących się do niego, a mianowicie takich jak:<sup>136</sup>

- urząd jest traktowany jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji),
- urząd jako szczególna nazwa organu administracyjnego,
- urząd jako zorganizowany zespół osób przydatnych organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji.

---

<sup>134</sup> B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 98.

<sup>135</sup> R.L. Ackoff, *O systemie pojęć systemowych*, „Prakseologia” 1973, nr 2, s. 158.

<sup>136</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 125.

Jak zauważa Magdalena Kalisiak-Mędelska, rola urzędu nie ogranicza się tylko do wykonywania czynności technicznych związanych z realizacją decyzji danego organu, choć niewątpliwie na tym głównie się koncentruje. To także optymalne wykorzystanie zarówno własnych środków finansowych, jak i pozyskanych środków zewnętrznych na realizację przedsięwzięć związanych z rozwojem gminy<sup>137</sup>.

Cechą charakterystyczną organizacji publicznej, jaką jest urząd gminy, jest tzw. publiczność organizacyjna we wszystkich jej elementach, czyli podsystemach, mianowicie: w celach, strukturze i wartościach, a także w relacjach z otoczeniem.

### 3.2. Istota, cechy i cele funkcjonowania urzędu gminy

Urząd gminy jako jednostka organizacyjna administracji lokalnej powołana do wykonywania zadań publicznych o zasięgu lokalnym realizuje zadania własne, obligatoryjne i fakultatywne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawowo i wykonywane w drodze porozumień. Urząd gminy nie ma własnych zadań (w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym), ale realizuje zadania zlecane przez organ wykonawczy i inne organy gminy. Są to więc zadania nałożone na urząd z zewnątrz, jak też takie, które mają zapewnić sprawność funkcjonowania urzędu jako organizacji.

Urząd gminy jest aparatem pomocniczym organu wykonawczego w sprawowaniu funkcji zwierzchnika. Pełni więc funkcje systematyzujące w trzech obszarach<sup>138</sup>:

- bezpośredniego wykonywania usług publicznych – administracyjnych, których nie można zlecić innym jednostkom, np. wydawanie decyzji administracyjnych;
- przygotowania (planowania) i realizacji programów oraz projektów wynikających z przyjętej strategii rozwoju i planów funkcjonalnych;
- zawierania i zarządzania kontraktami na zakup towarów i usług, czyli wykonywania funkcji kupca na podstawie kontraktów na zamówienia publiczne.

Jak zauważa Grzegorz Kołodko, urząd odzwierciedla m.in. następujące cechy:<sup>139</sup>

- legalne i zwyczajowo akceptowane w praktyce procedury i zasady postępowania administracji;

---

<sup>137</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie władz lokalnych i sprawność podległej im administracji na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, op. cit., s. 64–65.

<sup>138</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, op. cit., s. 62–63.

<sup>139</sup> G. Kołodko, *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „*Ekonomista*” 2004, nr 4, s. 10–11.

- obowiązujące prawo i przepisy stworzono w celu ochrony interesów podmiotów funkcjonujących na rynku;
- struktury administracyjne i polityczne obsługujące podmioty funkcjonujące na rynku, a także zmuszające je do określonych zachowań zdefiniowanych w obowiązującym prawie w interesie całego układu społeczno-gospodarczego;
- w szerokim ujęciu kulturę i mentalność polityczną i administracyjną państwa i samorządu terytorialnego.

Pracownicy urzędu, w tym kierownicy różnych szczebli oraz specjaliści zarządzający sprawami lokalnymi, podejmują różne decyzje, stąd często urząd gminy jest uznawany jako ośrodek decyzyjny w strukturze władz lokalnych. Osoby pełniące funkcje kierownicze wyższego szczebla stanowią zaplecze koncepcyjno-informacyjne dla decyzji strategicznych, a jednocześnie realizują politykę sformułowaną i przyjętą przez organy gminy. Obok nich w urzędzie pracują osoby realizujące funkcje typowo urzędnicze, polegające na ogół na czynnościach rutynowych i powtarzających się, z których większość związana jest z obsługą obywatela i dostarczeniem usług publicznych. Urząd jest to więc jednostka organizacyjna obsługująca organ administracji, stanowiąca zarazem zespół osób, tj. pracowników urzędu, i składników materialnych umożliwiających wykonywanie przez organ jego zadań i kompetencji.

Organizacja i funkcjonowanie urzędu gminy obejmuje trzy wymiary:<sup>140</sup>

- strukturę organizacyjno-formalną, czyli układ komórek organizacyjnych i stanowisk;
- procedury administracyjno-biurowe, które dotyczą przygotowania i świadczenia usług publicznych, głównie z uwzględnieniem procedur administracyjnych określonych w k.p.a. i innych przepisach prawa proceduralnego;
- komunikację wewnętrzną w urzędzie, czyli niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne, umożliwiające realizację procedur i sprawną koordynację.

Podział pracy w każdym urzędzie oparty jest na konstrukcji dekoncentracji wewnętrznej. Podział zadań (czynności) i zakres obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych i pracowników urzędu ustalony jest przez organ w formie statutów, regulaminów i zarządzeń organizacyjnych. W rezultacie wszystkie komórki organizacyjne i pracownicy urzędu podejmują działania wyłącznie z upoważnienia organu, w jego imieniu i na jego odpowiedzialność. W sferze stosunków zewnętrznych decyzja pracownika urzędu uważana jest za decyzję organu<sup>141</sup>.

Pracownicy urzędu zapewniają przygotowanie i wykonanie rozstrzygnięć podejmowanych przez organy władzy w gminie, które urząd obsługuje, jak rów-

<sup>140</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, op. cit., s. 63.

<sup>141</sup> S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 19–20.

niez mogą uzyskać prawo do wydawania, z upoważnienia organu (w gminie jednoosobowego organu wykonawczego) i w jego imieniu, decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art.39 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). Ponadto mogą oni uzyskać pełnomocnictwa do reprezentowania danej jednostki samorządu w obrocie cywilnoprawnym na zasadach i w trybie określonym w poszczególnych podstawowych ustawach ustrojowych<sup>142</sup>.

Ważną kwestię stanowią cele realizowane przez urzędy gmin.

Cele organizacji określają, co, kto i kiedy ma osiągnąć. Jednak przede wszystkim precyzują przedmiot dążeń członków organizacji: pożądany stan lub rezultat, jego cechy oraz określają termin lub okres wystąpienia. Cele organizacji mają kluczowe znaczenie dla skuteczności funkcjonowania organizacji i pełnią szereg istotnych funkcji.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego cele funkcjonowania administracji są złożone oraz zhierarchizowane. Wśród celów wykonywanych przez administrację można wyszczególnić między innymi: cele zasadnicze i pośrednie, cele wewnętrzne i zewnętrzne, ciągłe i doraźne, cele własne i cele w formie zadań zadanych z zewnątrz<sup>143</sup>. Biorąc pod uwagę mieszkańców danej gminy, administracja powinna dążyć przede wszystkim do zaspokajania potrzeb tej lokalnej społeczności (cele zewnętrzne, ale jednocześnie społeczne) oraz dążyć do jej rozwoju. Aby gmina jako całość mogła się rozwijać, administracja te działania powinna zapoczątkowywać i je wspierać.

Rozwój gminy następuje poprzez realizację jej zadań. Zadania te dotyczą spraw związanych głównie z infrastrukturą techniczną i społeczną, ochroną zdrowia, opieką socjalną i bezpieczeństwem, ładem przestrzennym i ekologicznym. Działalność gospodarcza gminy prowadzona jest przez przedsiębiorstwa mające formę spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe, podmioty prywatne, którym w drodze umowy powierzono wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Do zadań gminy należy także planowanie przestrzenne. Opracowywanie i uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pozwala zapewnić ład przestrzenny. Plan miejscowy realizowany jest w drodze inwestycji publicznych i prywatnych.

W organizacji publicznej, jaką jest urząd, są zatrudnieni ludzie i to oni decydują o sprawności funkcjonowania urzędu. Działania te należy skierować także na pracowników urzędu, aby ich praca była efektywna. Realizuje się w ten sposób także cele społeczne. Wśród zadań kierowniczych wykonywanych przez organy gminy można wyodrębnić dwie grupy zadań, są to:

---

<sup>142</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 45.

<sup>143</sup> M. Jełowicki, *Nauka administracji, zagadnienia wybrane*, PWN, Warszawa 1987, s. 260.

- 1) bezpośrednio rozstrzygnięcie trudnych spraw jednostkowych, nadzorowanie załatwiania spraw indywidualnych, kontrola efektów pracy oraz
- 2) planowanie pracy, rozstrzygnięcie konfliktów, koordynacja pracy podległych jednostek organizacyjnych, odpowiednia komunikacja wewnętrzna, zapewnienie współdziałania ze sferą zewnętrzną, podział zadań, czyli wykonywanie działań organizacyjnych, stosowanie bodźców i narzędzi motywacyjnych, interpretacja zadań nałożonych przez instancje zwierzchnie, podnoszenie jakości obsługi klienta czy kontrola merytoryczna i formalna.

W urzędzie powstaje także konieczność delegowania funkcji kierowniczych. Na każdym szczeblu konieczna jest koordynacja środków i odpowiedni podział pracy, a także organizacja i planowanie.

Aby jednostka organizacyjna mogła funkcjonować w sposób sprawny, potrzebne jest zagwarantowanie odpowiedniej komunikacji wewnętrznej oraz dostatecznego transferu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami danej jednostki. Chodzi o taki system informacyjny, który zapewniłby łączność pomiędzy wszystkimi komórkami urzędu gminy i wymianę informacji pomiędzy nimi, nie tylko o wzajemnym działaniu, lecz również właściwy przepływ poleceń służbowych, sprawozdawczość, itd. System informacji wprowadza pewien element więzi informacyjnej, która dotyczy obowiązku jednostronnego bądź wzajemnego powiadamiania się o wszelkich stanach rzeczy oraz ich zmianach, o których zawiadamiający wie, a informowany powinien także się dowiedzieć, tak aby być w stanie dobrze wykonywać swoje obowiązki<sup>144</sup>. Jest to możliwe poprzez sprawne i efektywne zarządzanie urzędem.

### **3.3. Charakterystyka działań urzędu gminy – od administrowania do zarządzania**

Wydaje się, że kompleksowa ocena funkcjonowania urzędu gminy wymaga przeanalizowania procesów od administrowania do zarządzania.

Administrowanie jako czynność kojarzy się zwykle z wykonywaniem bieżących zadań. Z administrowaniem nie należy zatem wiązać podejmowania działań o charakterze długofalowym i prorozwojowym. Zjawisko to opisywał m.in. Jan Zieleniewski, który w latach 60. XX wieku zwrócił uwagę na fakt, że sam termin administracja czy administrowanie posiadał w społecznym odczuciu zabarwienie negatywne. Termin ten miał kojarzyć się z działalnością opartą głównie na rutynie i suchych dyrektywach. Obecnie coraz rzadziej używamy

---

<sup>144</sup> J. Kawala, *Kultura administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 110–111.

terminu administrowanie, a jeżeli już to najczęściej jest on kojarzony z administracją publiczną<sup>145</sup>.

Z administracyjnego punktu widzenia urząd gminy jest strukturą społeczną związaną z załatwianiem spraw obywateli przez przedstawicieli władzy publicznej. Z tego punktu widzenia można wskazać cechy, które taki urząd charakteryzują, mianowicie: korzystanie z biurokratycznych metod postępowania (zasada pisemności, przeważająca oficjalność kontaktów), występowanie urzędników w imieniu gminy, nierównorzędność klienta z urzędnikiem.

Patrząc jednak w przyszłość, urząd gminy powinien wyprzedzać zachodzące zmiany, być organizacją uczącą się, traktującą uczenie jako ciągły proces pozwalający na przewidywanie przyszłości w aspekcie koniecznych zmian organizacyjnych. Dla takich urzędów zmiana jest szansą na rozwój. Uczący i przewidujący przyszłość urząd dąży do osiągnięcia profesjonalizmu i bezstronności w działaniu oraz poczuciu misji w służbie publicznej.

Zaleca się, aby urząd gminy jako organizacja publiczna rozwiązywał problemy w sposób innowacyjny, niestandardowy i opierający się na wyzwaniu inicjatywy wśród pracowników. Pamiętać jednak należy, że działania administracji lokalnej polegają też na wykonywaniu wielu rutynowych prac, takich jak: podejmowanie decyzji administracyjnych, prowadzenie księgowości, sprawozdawczości czy też zapewnienie zaopatrzenia tej instytucji w odpowiednie zasoby. Ta dualność działań powoduje poważne dylematy organizacyjne, których rozwiązania upatruje się we wprowadzaniu standardów świadczenia usług administracyjnych, ewaluacji jakości ich świadczenia, wprowadzaniu rozwiązań informatycznych oraz w równoczesnym budowaniu struktury otwartej na innowacje, co ma zapewnić możliwość zarządzania przedsięwzięciami publicznymi<sup>146</sup>.

W związku z tym do wyznaczników przyjaznego urzędu mogą należeć: wzajemne zaufanie, rozwinięta kultura kooperacji i przedsiębiorczość, zdecentralizowana struktura organizacyjna urzędu, jasny, przejrzysty, spójny zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności, zastosowanie procesu delegowania władzy oraz systemu rozliczania z rezultatów, wprowadzenie informacji zwrotnej od klientów urzędu i reagowanie na wnoszone uwagi, traktowanie uczenia się jako ciągłego procesu pozwalającego na przewidywanie przyszłości, wdrażanie systemów oceny jakości pracy i wymiany doświadczeń, wykorzystanie możli-

---

<sup>145</sup> D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 11–12.

<sup>146</sup> J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, PWN, Warszawa 2005, s. 159; P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, op. cit., s. 25–28.

wych środków zewnętrznych na projekty szkoleniowe i promujące budowanie społeczeństwa obywatelskiego, w tym społeczeństwa informacyjnego<sup>147</sup>.

Jednostki terytorialne, podobnie jak inne podmioty rynkowe, starając się przezwyciężyć trudności związane z funkcjonowaniem w warunkach konkurencyjnych, zaczęły w swych działaniach wykorzystywać różne środki czy czynniki. Nowa sytuacja spowodowała, że nie wystarczy już tylko zwykłe administrowanie, ale potrzebna jest wypracowana koncepcja zarządzania rozwojem jednostką terytorialną.

Termin zarządzanie jest różnie definiowany w literaturze przedmiotu, a wynika to z wielorakości i złożoności celów do zrealizowania, różnych podejść do tego zagadnienia i dużej liczby jego koncepcji. Zarządzanie też odnosi się do wszystkich organizacji niezależnie chociażby od ich formy organizacyjno-prawnej.

Według jednych autorów zarządzanie to najogólniej sztuka osiągnięcia zamierzonych rezultatów poprzez innych ludzi. Zarządzający, czyli kierownicy różnych szczebli osiągają swoje cele oraz cele grupy ludzi, którymi kierują, przez organizowanie pracy innych, a nie przez osobisty udział w pracach wykonawczych. Pojęcie zarządzania odnosi się zatem do działań zespołowych i wiąże się ściśle z pojęciem organizacji<sup>148</sup>.

Inni autorzy definiują zarządzanie jako zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Sprawny, czyli wykorzystujący zasoby mądrze i bez zbędnego marnotrawstwa, a skuteczny, czyli podejmujący właściwe decyzje i z powodzeniem wprowadzający je w życie<sup>149</sup>.

Pojęcie zarządzanie bywa stosowane w podwójnym znaczeniu – funkcjonalnym obejmującym procesy i funkcje, oraz instytucjonalnym obejmującym osoby, które realizują zadania kierownicze wobec pozostałych członków organizacji. Zarządzaniem określa się wszystkie funkcje i zadania niezbędne do realizacji określonych celów<sup>150</sup>.

Funkcjonalne znaczenie zarządzania sprowadza się do funkcji i celów, które są niezbędne do kierowania organizacją, obejmuje m.in.: planowanie, organizowanie, koordynowanie, motywowanie i kontrolę. Natomiast zarządzanie w zna-

---

<sup>147</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, op. cit., s. 65.

<sup>148</sup> P. Filip, M. Grzebyk, *Zarządzanie i organizacja pracy*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, s. 7–12; M. Grzebyk, *Zarządzanie i jego główne funkcje*, Wyd. Wyższej Szkoły Gospodarki i Zarządzania w Krakowie, Mielec 2012, s. 8–12; J. Kortan (red. nauk.), *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 175.

<sup>149</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, op. cit., s. 6.

<sup>150</sup> D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 11–12.

czeniu instytucjonalnym to wszyscy pracownicy pełniący w organizacji funkcje kierownicze, którzy, wykorzystując nadane im uprawnienia do wydawania poleceń, realizują de facto misję danej organizacji. Na nich spoczywa obowiązek nadzorowania pracy osób, znajdujących się na niższych szczeblach w hierarchii, oraz podejmowanie często kluczowych decyzji dla organizacji<sup>151</sup>.

Przyjmując podstawy teorii organizacji i zarządzania oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego, zarządzanie jednostką terytorialną należy rozumieć jako wywieranie wpływu na hierarchię i systemy wartości, interesy, dążenia oraz postawy i organizacyjne zachowania podmiotu samorządu terytorialnego, którego tytuł stanowią: władanie zasobami lub tylko potencjalne dysponowanie nimi w ramach określonego zakresu samodzielności gospodarczej, normy prawne właściwe władzy państwowej w ramach przysługujących uprawnień oraz stanowiących przepisów gminnych, autorytet osobisty osób wchodzących w skład organów zarządzania; głównym jego celem (będącym wyrazem polityki władz samorządowych gminy) jest kształtowanie sprawnie działających systemów społeczno-gospodarczych, służących społeczności gminnej<sup>152</sup>. Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego obejmuje trzy względnie niezależne obszary<sup>153</sup>:

- 1) administrowanie, czyli sprawowanie przez organy władzy samorządowej władztwa administracyjnego poprzez wydawanie decyzji administracyjnych wynikających z prawa, prowadzenie rejestrów publicznych oraz organizację i funkcjonowanie urzędów jako miejsca sprawowania władzy;
- 2) zapewnienie społeczeństwu dostępu do usług publicznych i satysfakcję z tych usług;
- 3) zapewnienie rozwoju terytorium jako całości, czyli jego zdolności do konkurencyjnego konfigurowania zasobów już istniejących w przestrzeni terytorialnej.

### **3.4. Główne modele zarządzania w administracji publicznej**

Współczesne organizacje, w tym organizacje publiczne, napotykają na szereg zjawisk, które powodują, że zarządzanie nimi staje się coraz większym wyzwaniem, zwłaszcza dla ich kadry kierowniczej. Przede wszystkim organizacje stają się coraz bardziej uzależnione od swoich konsumentów (klientów), co

---

<sup>151</sup> *Ibidem*, s. 12; J. Kortan (red. nauk.), *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*, *op. cit.*, s. 26–28.

<sup>152</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>153</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, *op. cit.*, s. 35.

oznacza konieczność dokonania swoistej inkorporacji ich oczekiwań do systemu zarządzania organizacją. W wyniku tego procesu organizacje niejako automatycznie odpowiadają na wyzwania klientów w czasie podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach organizacji, poczynając od szczebla strategicznego i na wykonawczym kończąc. Klienci oraz interesariusze gmin mają charakter wysoce zróżnicowany, co utrudnia zaspokojenie ich potrzeb<sup>154</sup>.

Początkowe modele zarządzania w administracji publicznej były oparte na modelu tradycyjnym.

Fundamenty tradycyjnego modelu administracji publicznej stworzone zostały przez Woodrowa Wilsona i Maxa Webera.

Woodrow Wilson głosił potrzebę instrumentalnej i merytorycznej separacji polityki od administracji, uważał bowiem, że administracja leży poza właściwą sferą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Postulował przydzielenie politykom odpowiedzialności za podejmowanie decyzji, a urzędnikom przydział odpowiedzialności za ich realizację<sup>155</sup>.

Z kolei Max Weber opisywał biurokrację jako strukturę racjonalną, opartą na precyzyjnych, godnych zaufania, powszechnych oraz efektywnych zasadach. Model administracji publicznej, według Webera, rozumiany jest jako idealna organizacja, w której urzędnicy posiadają jasno zdefiniowany zakres kompetencji i precyzyjnie określone role, działają wyłącznie dla interesu publicznego. Biurokracja określana była przez niego również mianem technostruktury lub rządów specjalistów ze względu na charakteryzujące ją cechy, tj. profesjonalizm, precyzję działania czy subordynację<sup>156</sup>.

Tradycyjny model administracji publicznej poddany został krytyce ze względu na rozwiązywanie organizacyjne określone jako biurokratyczne i nieefektywne oraz zarządzanie silnie zorientowane na stanowisko pracy, a nie pracownika, pomniejszające w ten sposób jego rolę w organizacji. Biurokracja wiązała się z depersonalizacją, nie brała pod uwagę ludzi, została stworzona, aby załatwiać sprawy<sup>157</sup>.

Jerzy Hausner wskazuje, że tendencje reformatorskie w administracji związane są z wyczerpaniem możliwości tradycyjnego modelu weberowskiego w za-

---

<sup>154</sup> M. Flieger, *Usprawnienia systemów zarządzania w gminach w świetle współczesnych modeli działania samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku*, op. cit., s. 91–94.

<sup>155</sup> O.E. Hughes, *Public Management and Administration. An introduction*, Palgrave Macmillan, London, 1994, s. 28; M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „ZN WSBH w Sosnowcu” 2015, Seria Zarządzanie, nr 2, s. 169–181.

<sup>156</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura* [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 33; M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 169–181.

<sup>157</sup> M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, op. cit., s. 171–172.

rzządzaniu administracją. Stwierdza on, że charakterystyczny dla administracji publicznej model weberowski w praktyce nie gwarantuje merytokracji, czyli władzy fachowców. Słabością tradycyjnej administracji jest koncentracja na procedurze, a nie na jej wynikach. W połączeniu z formalizacją i hierarchicznością prowadzi to do znacznego ograniczenia elastyczności struktur administracyjnych, a w efekcie do ich niskiej efektywności<sup>158</sup>.

W Polsce prowadzone są od wielu lat reformy w zakresie zarządzania publicznego. Można je rozumieć jako nie tylko zmiany w obszarze strategicznym (określenie wizji, misji, celów rozwojowych), struktur organizacyjnych i procesów (zmiany proceduralne), ale także kultury organizacji publicznej. W wyniku reform „powstała organiczna całość, która jest jednocześnie strukturą wewnętrzną zróżnicowaną”<sup>159</sup>.

W praktyce zarządzania, w jednostkach samorządu terytorialnego, podstawowe założenie polega na tym, że należy, wykorzystując dostępne zasoby (mieszkańcy, zagospodarowanie, przestrzeń, środki finansowe, zasoby naturalne, wiedza, informacje), uzyskiwać jak najbardziej pożądane efekty, gwarantujące ciągły postęp społeczno-gospodarczy określonego terytorium. Takie podejście jest zgodne z zasadą, iż „ciągłość procesu rozwoju powoduje, że nie istnieje stan końcowy, ale każdy stan ma charakter przejściowy, po którym następuje dalszy rozwój”<sup>160</sup>.

Henryk Gawroński podkreśla, że administracja samorządowa powinna charakteryzować się sprawnością pracy, przejawiającą się w skuteczności, oszczędności i efektywności działań. Można ją osiągnąć poprzez: minimalizację interwencji, ujawnianie możliwości działania, najlepsze przygotowanie zamierzonych działań, możliwe uproszczenie podejmowanych działań, kooperację pozytywną (współdziałanie) czy kooperację negatywną (współzawodnictwo)<sup>161</sup>.

Innym zjawiskiem, które utrudnia proces zarządzania, jest nieoczekiwana i często znaczna zmienność otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego organizacji, co powoduje, że coraz bardziej skomplikowany staje się proces planowania, przy czym podjęte decyzje mogą się szybko dezaktualizować i wymagać bieżących korekt. Dodatkowo, we współczesnych organizacjach mamy do czynienia ze stałym wzrostem wiedzy i kwalifikacji pracowników, co powoduje, że moż-

---

<sup>158</sup> J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI w.*, red. M. Marod, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 423; W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, Wyd. UE we Wrocławiu, seria „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 86–97.

<sup>159</sup> P. Bartkowiak, *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo AE, Poznań, 2008, s. 39.

<sup>160</sup> J. Reguński, *Ekonomika miasta*, PWE, Warszawa 1982, s. 235.

<sup>161</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, op. cit., s. 14.

liwe oraz konieczne staje się stosowanie takich systemów zarządzania, które zarówno korzystają z wiedzy swoich pracowników, jak i dają im poczucie realnego wpływu na losy organizacji<sup>162</sup>.

Wyzwaniem stojącym przed polską administracją publiczną jest przekształcenie istniejących struktur władzy w organizmy funkcjonujące sprawnie i efektywnie, zgodnie ze standardami nowoczesnych metod organizacji i zarządzania<sup>163</sup>.

Jedną ze współczesnych koncepcji zarządzania w administracji publicznej jest nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*).

Koncepcja ta postuluje zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej na podstawie rachunku ekonomicznego. Orientacja rynkowa dodatkowo uzupełniona została przez menedżerskie podejście do zarządzania sprawami publicznymi.

NPM dotyczy głównie wprowadzania nowych rozwiązań zarządczych, często sprawdzonych w sektorze prywatnym, w jednostkach administracji publicznej. Rozwiązania te dotyczyć mogą przykładowo wprowadzania zasad zarządzania strategicznego i marketingowego do jednostek administracji publicznej, mierzenia efektów działalności prowadzonej przez lokalną administrację publiczną w krótkim i długim okresie, wdrażania systemu zapewnienia jakości, mierzenia satysfakcji klientów usług publicznych, wprowadzenia systemów gwarantujących standardy w usługach publicznych oraz wprowadzenia nowoczesnych metod i technik zarządzania<sup>164</sup>. Koncepcja ta nastawiona jest na osiągnięcie efektywnych ekonomicznie i społecznie wyników oraz realizację celów strategicznych.

Jednym z obszarów nowego zarządzania publicznego są reformy funkcjonowania administracji publicznej, zakładające optymalizację i racjonalizację jej aspektów organizacyjnych<sup>165</sup>.

Celem modernizacji w takim ujęciu jest efektywna i sprawna administracja publiczna oraz zmiana jej kultury organizacyjnej, a w szczególności wzrost: efektywności administracji publicznej, aktywności administracji publicznej, zadowolenia klientów administracji i sektora publicznego, zaangażowania obywateli w życie publiczne, stopnia innowacyjności administracji publicznej<sup>166</sup>.

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, s. 91–94.

<sup>163</sup> J. Zaleski, C. Kociński, A. Solecki, B. Turowski, S. Wysocki, J. Duda, W. Skiba, A. Szarycz, P. Tomaszewski, *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

<sup>164</sup> M. Flieger, *Usprawnienia systemów zarządzania w gminach w świetle współczesnych modeli działania samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku*, *op. cit.*, s. 91–94; P. Jon, *Local governance in western Europe*, Sage Publications, London, UK 2001, p. 95–97.

<sup>165</sup> W. Kieżun, *Koncepcje i teorie zarządzania publicznego* [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

<sup>166</sup> S. Mazur (red.), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, *op. cit.*

Następnym modelem zarządzania w administracji publicznej jest model współzrządzenia (*public governance*). W literaturze przedmiotu nazywany także współzarządzaniem, zarządzaniem interaktywnym, zarządzaniem partnerskim czy partycypacyjnym zarządzaniem publicznym<sup>167</sup>.

Współzrządzenie jest odpowiedzią na ciągle zmiany w otoczeniu i silnie zróżnicowaną społeczność, dla której działają organizacje publiczne. Potrzeby i problemy, na które ma odpowiadać aktywność jednostek publicznych, są złożone i obciążone ryzykiem. Podstawową ideą tego modelu jest wybór publiczny, postulujący dążenie do osiągnięcia maksymalnych korzyści dla danej społeczności<sup>168</sup>.

Głównym założeniem *public governance* jest włączanie obywateli na zasadzie partnerstwa w proces zarządzania. Rząd oraz instytucje lokalne muszą uwzględniać aspiracje i oczekiwania społeczeństwa. Tradycyjne prawo, będące sumą przepisów, coraz częściej staje się niewystarczające dla dobrego zarządzania i musi być uzupełnione o normy i standardy, które będą regulowały aktywność publiczną. Reguły te powinny określać sposób w jaki administracja będzie komunikować się z obywatelami, włączać ich w sprawy publiczne i wspierać inicjatywy obywatelskie<sup>169</sup>.

Według Bernarda Ziębickiego i Tomasza Strąka praktycznym wymiarem współzrządzenia są dwie koncepcje, mianowicie: *new public service* (nowa służba publiczna) oraz *good governance* (dobre rządzenie). Pierwsza z nich wdrażana jest raczej w Stanach Zjednoczonych, druga z kolei w Europie<sup>170</sup>.

*New public service* opiera się na siedmiu zasadach, będących w opozycji do NPM. Są nimi:<sup>171</sup>

- służyć obywatelom, nie klientom,
- poszukiwać interesu publicznego,
- przedkładać wartości obywatelskie i służbę publiczną nad przedsiębiorczość,
- myśleć strategicznie, działać demokratycznie,

---

<sup>167</sup> H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, A. Bosacki, H. Izdebski, A. Nielicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010, s. 24; B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, op. cit., s. 142–152.

<sup>168</sup> M. Flieger, *Usprawnienia systemów zarządzania w gminach w świetle współczesnych modeli działania samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku*, op. cit., s. 93–94; J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 924–929.

<sup>169</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 27; B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, op. cit., s. 147.

<sup>170</sup> T. Strąk, *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 85; B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, op. cit., s. 148–149.

<sup>171</sup> R. Denhardt, J. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk 2003; B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, op. cit., s. 149.

- zapewnić rozliczalność,
- raczej służyć, zamiast sterować,
- przedkładać wartość ludzi nad produktywność.

Jerzy Hausner definiuje dobre zarządzanie jako działanie, w którym mieści się termin klasycznego rządu, a którego istotą jest wywoływanie zmiany społecznej, kreowanie elementów ładu społecznego<sup>172</sup>. Ta koncepcja uwzględnia aspekt społeczny administracji publicznej, w szczególności w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, takich jak:<sup>173</sup>

- otwartość, czyli dostępność do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji;
- uczestnictwo, oznaczające wzrost zaufania społeczeństwa wobec instytucji, wzrost udziału społeczeństwa w procesach politycznych;
- przejrzystość, dotyczy przejrzystości i transparentności ról i powiązań instytucji i osób w procesach legislacyjnych i wykonawczych;
- efektywność, czyli efektywne realizowanie celów na podstawie oceny dotychczasowych doświadczeń i prognozy przyszłych wydarzeń;
- zgodność, polityki i podejmowanych działań, zaangażowanie przywództwa politycznego, zapewnienie spójności i logiki.

Pojęcie *good governance* zostało wprowadzone przez Bank Światowy i jest traktowane jako zbiór zasad odnoszących się do procesów oraz instytucji służących podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju. Obejmuje dwa wymiary: funkcjonowanie administracji i władz politycznych (na wszystkich szczeblach władzy) oraz włączanie w procesy decyzyjne różnych interesariuszy zewnętrznych, w szczególności organizacji społecznych i pozarządowych<sup>174</sup>.

Punktem wyjścia w tej koncepcji jest odróżnienie sfery administracji i sfery biznesu. Dobre zarządzanie obejmuje demokratyczny i efektywny system rządu, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych z uwzględnieniem zmieniających się standardów, profesjonalizmu, neutralności politycznej, uczciwości i unikania konfliktu interesów<sup>175</sup>.

Dążenie do podnoszenia sprawności funkcjonowania administracji publicznej powoduje, że pojawiają się nowe koncepcje zarządzania. Obecnie koncepcja dobrego zarządzania przekształca się w stadium zarządzania responsywnego (*responsive governance*), określanego jako wrażliwe, czułe, żywo reagujące,

<sup>172</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, op. cit., s. 11.

<sup>173</sup> M. Dębicki, *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzie administracji publicznej*, op. cit., s. 103; H. Gawroński, *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, op. cit., s. 33.

<sup>174</sup> B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, op. cit., s. 150.

<sup>175</sup> M. Dębicki, *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, op. cit., s. 103.

odpowiednie. Opiera się ono na zarządzaniu wieloma interesariuszami i skonfliktowanymi wartościami, aby wносить jak największy wkład do interesu publicznego. Wychodzi się tu z założenia wyższości wartości interesu publicznego (np. poprawa bezpieczeństwa, spadek bezrobocia) nad wartością interesu grup społecznych lub jednostek, czyli konsumentów usług publicznych<sup>176</sup>.

\* \* \*

W zaprezentowanych rozważaniach w tej części pracy urząd gminy jako organizacja publiczna jest rozumiany jako otwarty układ różnych elementów powiązanych ze sobą, zorientowanych celowo i mających określoną strukturę. W urzędzie są zatrudnieni ludzie i to od nich zależy sprawność jego funkcjonowania.

Urząd gminy jako jednostka organizacyjna administracji lokalnej jest powołany do wykonywania zadań publicznych o zasięgu lokalnym. Realizowanie tych zadań powinno zmierzać do zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Są to zarówno zadania nałożone na gminę przepisami prawa, jak i wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Rosnące potrzeby sprostania wymaganiom obywateli danej gminy przyczyniły się do wprowadzania coraz to nowych rozwiązań funkcjonowania urzędów gmin. Administracja samorządowa powinna wprowadzać zmiany w swojej działalności od administrowania do zarządzania. Działania administracyjne są powtarzalne, rutynowe, biurokratyczne, natomiast zarządcze w porównaniu do administracyjnych zawierają w sobie aktywność i kreatywność. Zarządzanie powinno być procesem koordynującym i harmonizującym działania organizacji publicznej, podejmowane w celu wywołania pożądanego i racjonalnego przebiegu zjawisk w interesie lokalnej społeczności.

W tym rozdziale wymieniono i scharakteryzowano także główne modele zarządzania w administracji publicznej. Szczególną uwagę skierowano na nowe zarządzanie publiczne oraz współzarządzanie.

W Polsce rozwój i praktyczne zastosowanie tych koncepcji wynika z chęci sprostania rosnącym oczekiwaniom społecznym w zakresie sprawności i jakości działania urzędów, poszukiwania nowoczesnych narzędzi zarządzania, dających możliwość chociażby dostosowania zakresu usług publicznych do potrzeb obywateli i możliwości finansowych urzędu.

---

<sup>176</sup> *Ibidem*, s. 33–34.

## 4. UJĘCIE INSTYTUCJONALNE ADMINISTRACJI LOKALNEJ

### 4.1. Pojęcie instytucji w teorii ekonomii

Instytucje, choć mają duże znaczenie w życiu człowieka, są różnie definiowane w literaturze przedmiotu.

Najczęściej przytacza się klasyczną definicję opracowaną przez Douglasa C. Northa<sup>177</sup>. W jego rozumieniu instytucje są regułami postępowania w społeczeństwie, prowadząc do redukcji niepewności i poprawy stopnia koordynacji podejmowanych działań i nawiązywanych stosunków gospodarczych lub, bardziej formalnie, są one obmyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują ich wzajemne oddziaływanie na siebie. Instytucje narzucają ludziom określony sposób postępowania.

Podobnie instytucje definiuje Geoffrey M. Hodgson<sup>178</sup>. Według niego instytucje to systemy utrwalonych i społecznie akceptowanych reguł, które tworzą społeczne interakcje (do instytucji zalicza on między innymi język, prawo, przepisy ruchu drogowego, zasady zachowania się przy stole itp.), narzucając określony rodzaj zachowań.

Geoffrey M. Hodgson twierdzi też, że instytucje nie dookreślają do końca aktywności ludzi, warunkują ich skłonność do określonych zachowań, ale ich nie przesądzają. Bez nich nie byłoby życia społecznego – stanowią bowiem o jego istocie<sup>179</sup>. Podobnie instytucje definiuje Thorstein Veblen, uznając je jako kierujące postępowaniem ludzkim reguły i zasady, które nabierają cech instytucji, gdy zostaną powszechnie uznane w danej grupie społecznej. Podkreślił, że ludzie sami, dobrowolnie narzucają sobie pewne ograniczenia, tworząc nawyki myślenia<sup>180</sup>. Także Jack Knight wskazuje, że jest to zbiór reguł, które kształtują interakcje społeczne w specyficzny sposób. Według niego, aby zbiór reguł mógł

---

<sup>177</sup> D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, The Cambridge University Press 1990, s. 3.

<sup>178</sup> G.M. Hodgson, *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism* *American Institutionalism*, Routledge, London–New York, 2004, s. 424.

<sup>179</sup> G.M. Hodgson, *What Are Institutions?*, „Journal of Economic Issues” 2006, vol. XL, nr 1, s. 2.

<sup>180</sup> Por. D. Miłaszewicz, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 19, s. 5–24.

być traktowany jako instytucja, jego znajomość musi być powszechna wśród członków pewnej zbiorowości lub społeczności<sup>181</sup>.

Olivier E. Williamson, odwołując się do rozważań Johna R. Commonsa, określa instytucje jako społeczne ramy kontroli, wyzwalania oraz ukierunkowania działań indywidualnych. Z ekonomicznego punktu widzenia instytucje tworzą środowisko instytucjonalne, rozumiane jako zbiór fundamentalnych praw politycznych, społecznych oraz zasad prawnych stanowiących podstawę dla procesów produkcji, wymiany oraz dystrybucji<sup>182</sup>.

Inni badacze, do których należą Charles Edquist i Björn Johnson, podkreślają również, że instytucje obejmują stałe zwyczaje, rutynowe zachowania, wykształcone w ramach powszechnie obowiązujących praktyk i zachowań ludzkich. To one regulują wzajemne relacje pomiędzy jednostkami czy grupami<sup>183</sup>.

Douglas C. North dodaje, że instytucje zawierają zarówno nieformalne ograniczenia – sankcje, tabu, zwyczaje, tradycje czy zasady postępowania, jak też formalne reguły i zasady – konstytucje, prawo, prawa własności, jak i sposoby ich egzekwowania<sup>184</sup>. Instytucje formalne to reguły ustanowione „odgórnie”, najczęściej przez organy ustawodawcze danego państwa tworzące prawo. Wśród nich można wymienić: struktury państwa określone w konstytucji oraz system prawny oparty na przepisach prawnych.

Instytucje formalne są celowo i świadomie tworzone przez ludzi, są nastawione na wywoływanie określonego spójnego efektu – uporządkowania aktywności ludzi w najistotniejszych obszarach<sup>185</sup>.

Analiza instytucji formalnych wskazuje na występowanie w nich struktury hierarchicznej. Na szczycie tej hierarchii znajdują się zasady i ograniczenia o charakterze ogólnym, dotyczące problemów zasadniczych (np. konstytucja),

---

<sup>181</sup> Por. M. Lissowska, *Sfera instytucjonalna jako endogeniczny czynnik dynamiki gospodarczej* [w:] *Wzrost i zmiany ustroju gospodarki polskiej*, red. J. Beksiak, SGH, Warszawa 1992, s. 27.

<sup>182</sup> M. Ratajczak, *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?* „Zeszyty Naukowe” 2011, nr 9, PTE, Kraków, s. 29–42; M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 233–251; M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wyd. UŁ, Łódź 2015, s. 81 i dalsze; O.E. Williamson, *Transaction Cost Economics and Organization Theory* [w:] *Organization Theory: From Chestert Barnard to the Present and Beyond*, ed. by O.E. Williamson, Oxford University Press, Oxford 1995, s. 209.

<sup>183</sup> C. Edquist, B. Johnson, *Institutions and Organizations in systems of innovation* [w:] *Systems of innovation; technologies, institutions and organizations*, ed. by C. Edquist, Pinter/Cassell Academic, London–Washington 1997, s. 46; M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, op. cit., s. 81 i dalsze.

<sup>184</sup> D.C. North, *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives” 1991, nr 5, s. 97.

<sup>185</sup> E. Gruszewska, *Transformacja instytucji nieformalnych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 3(247), s. 61–83.

stąd koszty ich zmiany są zwykle bardzo wysokie. Na niższych poziomach hierarchii znajdują się zasady i ograniczenia o większym stopniu szczegółowości, zarazem łatwiejsze do wprowadzenia i wymagające mniejszych nakładów (np. ustawy samorządowe czy statuty jednostek samorządu terytorialnego). Hierarchiczny charakter instytucji przyczynia się w znacznym stopniu do stabilizacji systemu instytucjonalnego<sup>186</sup>.

Instytucje nieformalne to wynikające z dziedzictwa kulturowego: normy moralne, zwyczaje, obyczaje, religia i mentalność jednostek. Instytucje nieformalne są wynikiem historycznego procesu przekazywania z pokolenia na pokolenie, drogą uczenia się i naśladowania, wiedzy oraz wartości i innych czynników wpływających na ludzkie zachowania<sup>187</sup>. Są tworzone jako uzupełnienia i dodatki do zasad formalnych, a pojawiają się podczas interakcji między jednostkami.

Normy, zasady działania, postępowania i myślenia odzwierciedlają wyznawane w danym społeczeństwie systemy wartości. To one decydują o przekonaniach i percepcji rzeczywistości<sup>188</sup>.

Jak podkreśla Dorota Kuder<sup>189</sup>, w zaprezentowanych definicjach można doszukać się dwóch kierunków ujmowania instytucji. Pierwszy z nich kładzie nacisk na samoistną ewolucję postaw i sposobu postrzegania świata przez ludzi, którzy przyjmują instytucje jako tworzące się nawyki myślenia. To prowadzi człowieka do robienia lub nierobienia czegoś ze względu na rutynę, przyzwyczajenie czy nawyk, co ogranicza jego wybory (T. Veblen, J. Knight czy G.M. Hodgson). Drugi kierunek podkreśla wolność i niezależność wewnętrzną człowieka ograniczoną tylko przez zewnętrzne konstrukcje. To one kierują jego postępowaniem, narzucając mu takie, a nie inne ograniczenia (D.C. North, O.E. Williamson, C. Edquist, B. Johnson).

Najczęściej ekonomiści uznają instytucje jako relatywnie stabilne zbiory powszechnie uznawanych i realizowanych oczekiwań dotyczących zachowań ludzkich. To wszelkie formy ograniczeń wymyślonych przez ludzi w celu kształtowania swoich zachowań<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> R. Wawrzyniec, *Możliwości wykorzystania Nowej Ekonomii Instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 2(30), s. 105–118.

<sup>187</sup> J. Godłów-Legiędź, *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku* [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna*, red. S. Rudolf, Kielce 2005, s. 29; S. Parto, *Economic Activity and Institutions: Taking Stock*, Journal of Economic Issues 2005, vol. 39, nr 1, s. 24–32.

<sup>188</sup> C. Dobler, *The Impact of Formal and Informal Institutions on Per Capita Income*, „Hohenheimer Discussionbeiträge” 2009, nr 319, s. 2–3.

<sup>189</sup> D. Kuder, *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, z. 19, Rzeszów, s. 84–93.

<sup>190</sup> M. Brzozowski, P. Gierałtowski, D. Milczarek, J. Siwińska-Gorzela, *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Wyd. UW, Warszawa 2006, s. 21; A. Wojtyna, *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa 2008, s. 26 i dalsze.

Aby organizacje sprawnie funkcjonowały, powinny posiadać odpowiednią infrastrukturę instytucjonalną, obejmującą zarówno reguły formalne, jak i nieformalne oraz system ich egzekwowania.

Aleksander Noworól dodaje, że instytucje dają jednostkom i grupom społecznym pewien stopień wolności i bezpieczeństwa działania w określonych granicach oraz redukują niepewność działania, co oznacza ograniczenie kosztów transakcyjnych<sup>191</sup>.

Instytucje złożone z kulturowo-kognitywnych, normatywnych i regulacyjnych elementów zapewniają stabilność i sens życia społecznego i gospodarczego. Ważne jest, by istniejące instytucje cechowały: funkcjonalna kompletność, komplementarność i substytucyjność. Tylko taka ich wzajemna konfiguracja pozwala na relatywne przyspieszenie rozwoju danej organizacji (lub powoduje jego względne spowolnienie)<sup>192</sup>.

Sprzyjająca sytuacja wystąpi wtedy, jeśli instytucje formalne i nieformalne będą się wzajemnie wspierać bądź uzupełniać. Z mniej sprzyjającą sytuacją mamy do czynienia, jeśli instytucje te pozostają w konflikcie, jeśli zachodzi potrzeba uruchomienia procesu ich harmonizacji, który jest zwykle długi i kosztowny. Najczęściej sprzeczności takie pojawiają się wówczas, gdy instytucja formalna tworzona na przykład na podstawie nowej ustawy wyraźnie odbiega od wyznawanych powszechnie zasad czy ideologii<sup>193</sup>.

Nowe potencjalne instytucje formalne powinny być przeanalizowane pod kątem ich zgodności z istniejącymi nieformalnymi składnikami układu instytucjonalnego, by nie powstawały między nimi sprzeczności i luki<sup>194</sup>.

Często spotkać można potoczne rozumienie instytucji, czyli traktowanie instytucji jako organizacji. W prawie polskim używa się w pewnych przypadkach pojęcia instytucji w rozumieniu organizacji<sup>195</sup>. Jednakże nowi ekonomiści instytucjonalni wyraźnie oddzielają od siebie te dwa pojęcia<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> A. Noworól, *Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, t. XIV, z. 13, Łódź, s. 54–56.

<sup>192</sup> P. Bardhan, *Institutions matter, but which ones?*, *op. cit.*, 2005, s. 499–532.

<sup>193</sup> R. Wawrzyniec, *Możliwości wykorzystania Nowej Ekonomii Instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, *op. cit.*, s. 113–114

<sup>194</sup> J. Zweynert, N. Goldschmidt, *The Two Transitions in Central and Eastern Europe as Processes of Institutional Transplantation*, „Journal of Economic Issues” 2006, vol. 40, nr 4, s. 898–910.

<sup>195</sup> Przykładowo instytucja publiczna została utożsamiona z pojęciem podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005, nr 64, poz. 565).

<sup>196</sup> Należą do nich między innymi: P. Bardhan, *Institutions matter, but which ones?*, *Economic of Tradition* 2005, vol. 13(3); E. Brosseau, P. Garrouste, E. Raynaud, *Institutional changes: Alternative theories and consequences for institutional design*, „Journal of Economic Behavior &

Douglas C. North podkreśla nawet, że organizacje powstają po to, aby wprowadzać instytucje i je egzekwować. Instytucjami są zasady postępowania, wzory zachowań, reguły gry, organizacje zaś to wykonawcy reguł, czy inaczej „gracze”, którzy mogą występować w roli agentów zmiany instytucjonalnej i, w perspektywie, twórców nowych zasad<sup>197</sup>. Z kolei Waław Stankiewicz ujmuje to następująco: „organizacja to pewna skorupa, forma, w której działają reguły instytucji”<sup>198</sup>.

W nowej ekonomii instytucjonalnej organizacje nazywane są za Gustavem von Schmollerem „ludzką” stroną instytucji lub też traktowane są jako osoby w powiązaniu z instytucjami, z których korzystają<sup>199</sup>.

Podział na instytucje i organizacje jest ważny w analizie zmian instytucjonalnych, która skupia się na roli grup interesu jako agentów zmiany<sup>200</sup>.

## 4.2. Zmiana instytucjonalna – źródła, mechanizmy

Aby określić źródła, mechanizmy i konsekwencje zmian instytucjonalnych, należy wyjaśnić pojęcie zmiany.

Zmiana jest rozumiana jako fakt, że coś lub ktoś staje się inny niż dotychczas i/lub zastąpienie czegoś czymś<sup>201</sup>. Jak podkreśla Marian Gorynia i Jan N. Saykiewicz, zmiana jest obecna wszędzie. Odnosi się zarówno do biznesu, polityki, jak i wielu koncepcji i metod naukowych<sup>202</sup>.

---

Organization” 2011, vol. 79; J.S. Coleman, *Constructed Organization, First Principles*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1991, nr 7; E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Michigan 1997; D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, *op. cit.*; O. Williamson, *Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1991, nr 7.

<sup>197</sup> Por. M. Gancarczyk, *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 5–6, s. 78–94.

<sup>198</sup> W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wyd. WSBiA w Warszawie, Warszawa 2011, s. 54–56.

<sup>199</sup> Por. M. Gancarczyk, *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, *op. cit.*; T. Gawęł, T. Klimczak, *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii [w:] Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polaszkiewicz i J. Boehlke, t. I, Toruń 2005; M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, *op. cit.*, s. 83 i dalsze.

<sup>200</sup> D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, *op. cit.*, s. 5; D.C. North, *Institutions*, *op. cit.*

<sup>201</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2016.

<sup>202</sup> M. Gorynia, J.N. Saykiewicz, *Zarządzanie zmianą w warunkach transformacji i globalizacji*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 1, s. 7–12.

Pojęcie zmiany obejmuje dwa podstawowe wymiary. Pierwszy z nich dotyczy treści (rezultatu zmiany), czyli może odnosić się do ludzi, do ich współdziałania i tworzonych przez nich organizacji, rzeczy (wyrobów), techniki i technologii, ale także do relacji społecznych, gospodarczych i politycznych. Drugi wymiar to sposób dokonywania zmiany, związany ściśle z wykorzystaniem technik i metod jej realizowania, a więc z procesem zmian. Wzajemne relacje między tymi wymiarami, czyli treścią i procesem zmian sprowadzają się do tego, że tylko wtedy można mówić o osiągnięciu założonego celu, dojściu do pożądanego przeobrażenia stanu istniejącego, gdy proces jego realizowania, czyli metodyka postępowania zmieniającego jest właściwie opracowana, a wykorzystane metody i techniki są dostosowane do charakteru i zakresu tego celu<sup>203</sup>.

Ewa Gruszewska zauważa, że zmiana instytucjonalna ma dwojaki charakter. Z jednej strony można na nią patrzeć jako na twór ludzki, powstający w sposób zaplanowany i zorganizowany (ujęcie formalne), a z drugiej strony instytucje zmieniają się wraz z ludźmi w sposób spontaniczny (ujęcie nieformalne). Zmiana instytucji formalnych dokonywana jest w celu zwiększenia korzyści całej wspólnoty bądź grup. Zasady postępowania, aktywności podmiotów formalizuje się i w efekcie opierają się one na przymusie zewnętrznym. Źródłem instytucji formalnych mogą być rozwiązania nieformalne. Doskonalsze instytucje formalne powstają w wyniku krytycznej oceny skuteczności dotychczasowych rozwiązań<sup>204</sup>.

Zmiany są nieodzownym i stałym elementem funkcjonowania i zarządzania współczesnymi organizacjami. Trudno przewidzieć skalę czy kierunek zachodzących zmian, a to pociąga niepewność działania i ryzyko podejmowanych decyzji. Aby zrozumieć, co prowadzi do zmiany instytucjonalnej, podkreśla się rolę historii, gdyż budowanie instytucji wymaga czasu. Zmiana instytucjonalna jest procesem, który dokonuje się stosunkowo wolno, stopniowo wypierając instytucje niepasujące do nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Proces instytucjonalnej zmiany w każdym kraju przebiega inaczej. W niektórych społeczeństwach może przeciągać się w czasie, w innych może wręcz przynieść skutek przeciwny do zamierzonego z powodu konfliktów politycznych, ekonomicznych lub warunków społecznych.

Podstawową rolą instytucji w społeczeństwie jest ograniczanie niepewności, i aby instytucje wypełniały tę rolę, muszą być stabilne. Douglas C. North zauważa, że stabilność struktur ludzkich interakcji nie zawsze oznacza, iż są one efektywne. Nie przeczy to również faktowi ich zmian w czasie – każda forma

---

<sup>203</sup> W. Błaszczuk, *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, PWN, Warszawa 2005, s. 262.

<sup>204</sup> E. Gruszewska, *Transformacja instytucji nieformalnych w Polsce, op. cit.*, s. 61–83.

instytucji ewoluuje, a przez to ciągle zmienia się wachlarz dostępnych dla nas możliwości wyboru<sup>205</sup>. Owa zmiana możliwości pociąga za sobą zmiany dostosowawcze dokonywane przez poszczególne organizacje.

Zmiana instytucjonalna jest bardzo skomplikowanym procesem, ponieważ może być konsekwencją zmian w zasadach, regułach, ale też w nieformalnych aspektach oraz w rodzajach i efektywności mechanizmów ich egzekwowania.

Inicjatorzy zmian mogą dostarczać określonych bodźców do zmiany, mogą wpływać na jednostki, kształtować ich zachowania, przyzwyczajenia, sposób życia, konwencje, obyczaje itp. Jeżeli nowo ukształtowane zachowania jednostek stają się ogólną regułą ograniczającą ich działanie – tworzą się nowe, zmienne instytucje<sup>206</sup>.

Projektowanie zmiany instytucjonalnej, a zwłaszcza jej przeprowadzenie, jest zadaniem trudnym i czasochłonnym. Instytucje charakteryzują się względną trwałością i posiadają wewnętrzne mechanizmy, chroniące ich tożsamość. Istotną barierą zmiany instytucjonalnej jest z jednej strony ich inercja, z drugiej zaś niezrozumienie przez organizacje, inicjujące zmianę, logiki instytucji. Ze względu na swoistą inteligencję adaptacyjną instytucji rzadko dzieje się tak, aby skutki zmiany instytucjonalnej odpowiadały całkowicie intencjom jej inicjatorów. Proces zmiany instytucjonalnej najczęściej będzie prowadzić do powstania instytucji mieszanej, tzn. zawierającej elementy starej oraz nowej instytucji<sup>207</sup>.

Zmiany instytucjonalne, według Svetozara Pejovitcha, mogą mieć różne źródła, mianowicie: endogeniczne i egzogeniczne<sup>208</sup>. Zmiany endogeniczne polegają na ewolucyjnych, stopniowych zmianach instytucjonalnych, jakie zachodzą dzięki nowym możliwościom jednostek i grup społecznych. Te możliwości wynikać mogą przykładowo ze zmiany relacji cen, pojawienia się nowych rynków, wiedzy, edukacji czy postępu technicznego. W przypadku zaistnienia tych endogenicznych czynników społeczeństwo zaadaptuje odpowiednio zmodyfikowane, istniejące uprzednio zasady. Zmiany egzogeniczne natomiast zmierzają do zastąpienia dotychczasowych zasad przez inne, narzucone przez jakieś grupy interesu, siły polityczne, religie, filozofie itp.

Na postęp techniczny rozumiany jako przemiany techniczne, związane ze zmianą dostępności różnych czynników produkcji i zmianą proporcji wykorzy-

---

<sup>205</sup> D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, op. cit., s. 6.

<sup>206</sup> M. Owczarczuk, *Zmiany instytucjonalne w gospodarce – wybrane aspekty teoretyczne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 2 (62).

<sup>207</sup> S. Mazur, *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2011, s. 39.

<sup>208</sup> Por. M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 23.

stania tych czynników produkcji, stanowiące najważniejsze źródło zmian instytucjonalnych, zwrócili uwagę także Jerzy Wilkin i Maciej Iwanek<sup>209</sup>.

Niektórzy uznają w szerszym aspekcie, że głównym źródłem zmian jest postęp społeczno-techniczny. Społeczeństwo ewoluuje, dostosowując swój charakter do otoczenia, które ciągle się zmienia. Pojawiają się nowe prądy intelektualne, zmienia się system wartości, powstają nowe struktury społeczne. Stąd należy pamiętać, że determinanty zmiany instytucjonalnej tkwią również w nas samych<sup>210</sup>.

Zdaniem wielu ekonomistów zmiany i wprowadzane rozwiązania instytucjonalne są w dużej mierze uwarunkowane czynnikami kulturowymi, historycznymi, geograficznymi czy politycznymi<sup>211</sup>.

Zmiany instytucjonalne nie muszą i nie powinny być jednokierunkowe. Najczęstszym efektem ewolucji reguł formalnych, nieformalnych bądź jednych i drugich jednocześnie jest usprawnienie systemu, w którym funkcjonują. Zmiana instytucjonalna może polegać na modyfikacji starych instytucji, przy jednoczesnym ich lekceważeniu (przesuwaniu), bądź jedynie na ich modyfikacji (przekształcanie). Może odbywać się także kreowanie nowych instytucji bez zmian w dotychczasowym układzie (nakładanie). Nowe składniki są wówczas komplementarne do istniejących. Może nastąpić również całkowite wyparcie starych instytucji i zastąpienie ich nowymi (wypieranie). Niesprawne elementy systemu instytucjonalnego zostają całkowicie wyparte przez nowe, lepsze składniki. Zachodzi substytucja dotychczasowych rozwiązań i tworzy się nowy porządek instytucjonalny, oparty na sprawniejszych regułach i zasadach<sup>212</sup>.

W zależności od źródeł zmian wyodrębnia się różne jej typy. Stanisław Mazur wymienia następujące:<sup>213</sup>

1. Zmiany o charakterze projekcyjnym. Mamy z nimi do czynienia w sytuacji, gdy aktorzy społeczni w celu rozwiązywania problemów wynikających z koordynacji działań zbiorowych podejmują intencjonalne działania na rzecz zmiany. Źródłem tej zmiany jest dążenie do minimalizacji kosztów transakcyjnych, a zarazem maksymalizacji krańcowej użyteczności konstruktorów i interesariuszy zmiany instytucjonalnej. Zwolennicy zmiany opowiadają się

---

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> M. Owczarczuk, *Zmiany instytucjonalne w gospodarce – wybrane aspekty teoretyczne*, *op. cit.*

<sup>211</sup> Por. D. Miłaszewicz, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>212</sup> E. Gruszewska, *Dezintegracja w zinstytucjonalizowanym świecie* [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne we współczesnej gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, t. VII, „Ekonomia i Prawo” 2011, Toruń, s. 55; J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change* [w:] *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, J. Mahoney, K. Thelen (eds.), Cambridge, UK 2010, s. 16.

<sup>213</sup> S. Mazur, *Zmiana instytucjonalna*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 2–3(24–25), s. 34–43.

za radykalną i całościową przebudową rzeczywistości społecznej lub jej określonego fragmentu wedle z góry obmyślnego, przygotowanego i szczegółowego planu.

2. Zmiany o charakterze ewolucyjnym. Mamy z nimi do czynienia wtedy, gdy aktorzy społeczni na skutek procesów społecznego uczenia się i selekcji adaptują się do zmian otoczenia przez stopniowe, ewolucyjne przekształcenia instytucji. Wyłaniający się nowy porządek po wprowadzeniu przekształceń jest odmienny od poprzedniego, ale nie narusza istoty instytucji. Zmiany te mają charakter fragmentaryczny, ograniczając się do modyfikacji jej określonych składowych. Z tym charakterem zmian utożsamiają się chociażby instytucjoniści historyczni, którzy uznają, że implikacje przeszłości dla teraźniejszości są niezaprzeczalne.

Jerzy Bogdanienko zauważa, że proces zmian instytucjonalnych w sektorze publicznym będą pogłębiały następujące zjawiska:<sup>214</sup>

- stały wzrost wydatków publicznych powodujący zainteresowanie efektywnością tych wydatków,
- presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie nasilających się problemów społecznych (wzrostu bezrobocia, ubóstwa, przestępczości),
- wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych ze strony społeczeństwa i domaganie się poprawy jakości usług publicznych,
- wywoływanie tendencji zmian przez międzynarodowe organizacje w związku z procesem integracji europejskiej.

Stanisław Mazur podaje także mechanizmy zmian instytucjonalnych. Są nimi:<sup>215</sup>

1. Projektowanie. Jest to proces podejmowania działań świadomych i racjonalnych przez aktorów społecznych w odniesieniu do instytucji i porządku instytucjonalnego.
2. Adaptacja. Ten mechanizm polega na adaptacji aktora społecznego do zachodzących zmian instytucjonalnych.
3. Dyfuzja. Dotyczy rozprzestrzeniania i upowszechniania wartości, wzorców i praktyk operacyjnych społecznie preferowanych.
4. Różnicowanie i selekcja. Polega na odpowiednim doborze wartości, wzorców i praktyk operacyjnych oraz ich spontanicznej kombinacji i rekombinacji.

Stwierdza się więc, że zmiany instytucjonalne są nieodzownym elementem życia człowieka, a system instytucjonalny jest układem otwartym, ciągle się

---

<sup>214</sup> J. Bogdanienko, *Kilka refleksji na temat wpływu zmian w zarządzaniu na funkcjonowanie sektora publicznego* [w:] *Zarządzanie instytucjami publicznymi – teoria i praktyka*, Materiały I Konferencji Naukowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 19–30.

<sup>215</sup> S. Mazur, *Zmiana instytucjonalna*, *op. cit.*, s. 40.

zmieniającym. W ramach tego systemu odbywa się „twórcza destrukcja” – sukcesywne burzenie i powstawanie komplementarnych składników instytucji. W długim okresie przetrwają tylko najskuteczniejsze rozwiązania, najlepiej odpowiadające ludziom i ich instynktom<sup>216</sup>.

### 4.3. Pojęcie i struktura potencjału instytucjonalnego urzędu gminy

Każda organizacja publiczna realizuje wiele celów, które zawsze będą wiązały się z zaspokajaniem interesów społecznych. Urząd gminy, jako taka organizacja, aby osiągnąć zdolność do realizacji tych celów, musi podlegać instytucjonalizacji<sup>217</sup>.

Jak podkreśla Stanisław Piątek, instytucjonalizacja organizacji utrwala jej cele, struktury wewnętrzne i sposoby działania oraz określa relacje organizacji z otoczeniem. We współczesnym świecie głównym czynnikiem instytucjonalizacji organizacji jest prawo<sup>218</sup>.

Instytucjonalizacja organizacji oparta na prawie musi funkcjonować jak każda inna organizacja, ale w granicach wyznaczonych przez prawo. Aby osiągnąć swoje cele, w tym realizować misję, musi gromadzić odpowiedni kapitał ludzki, pozyskać zasoby materialne, wiedzę i doświadczenie oraz wdrażać utrwalone sposoby działania (struktury, procedury), dostosowane do wyznaczonych celów. Instytucja musi dalej być napędzana odpowiednio ukierunkowanym wysiłkiem zbiorowym, motywacjami, kulturą organizacyjną i innymi bodźcami. Procesy organizowania instytucji są częściowo oparte na samoorganizacji, utrwalanu zwyczajów czy na codziennym docieraniu się zespołów ludzkich<sup>219</sup>.

Wyjaśnienie terminu potencjał instytucjonalny wymaga przedstawienia rozumienia pojęcia potencjał. Przez potencjał najogólniej rozumie się zasób możliwości, zdolności, sprawności, mocy czy wydajności, tkwiący w kimś czy czymś, mogący się ujawnić w określonych warunkach<sup>220</sup>. Jak zauważa Agata

---

<sup>216</sup> C. Kingston, G. Caballero, *Comparing Theories of Institutional Change*, „Journal of Institutional Economics” 2009, vol. 5(2), s. 156–160.

<sup>217</sup> Instytucjonalizacja polega na wprowadzaniu i utrwalanu reguł i zasad działania (L. Wiśniakowska, *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 2007).

<sup>218</sup> S. Piątek, *Instytucjonalne formy organizacji* [w:] *Organizacja i zarządzanie w zarysie*, red. J. Bogdanienko, Wyd. UW, Warszawa 2010, s. 27–28.

<sup>219</sup> J. Bogdanienko (red. nauk.), *Organizacja i zarządzanie w zarysie*, Wyd. UW, Warszawa 2010, s. 28–31.

<sup>220</sup> J. Penc, *Leksykon biznesu*, Wyd. Placet, Warszawa 2007, s. 331.

Pierścieniak, potencjał to kategoria intuicyjna, ale zarazem złożona, wielowymiarowa, a jego elementy zależą od tego, jakiego podmiotu dotyczy. Inne elementy potencjału wskazywane są dla organizacji, a inne dla ludzi czy regionu. Formuła pojęcia potencjał wiąże się z identyfikacją podmiotu oraz dookreśleniem przedmiotu, kierunku, w obszarze którego opisywany jest potencjał. Jego istota wiąże się z określeniem zasobów, doświadczenia, wartości, które posiada podmiot, oraz identyfikacją jego zdolności czy postaw w kontekście wyznaczonego przedmiotu<sup>221</sup>.

Potencjał można rozpatrywać w kilku wymiarach<sup>222</sup>, a ich wyznaczenie pozwala zrozumieć jego istotę oraz ukazuje, w jakich okolicznościach i z jakich perspektyw może być analizowany. Jednym z wymiarów potencjału jest podmiot. Określa on obiekt, do którego potencjał jest przypisany. Przedmiot jako drugi wymiar jest ściśle związany z podmiotem, stanowiąc o jego aktywności, analizowanej w ramach identyfikacji tego potencjału. Z tego punktu widzenia wyodrębnia się różne rodzaje potencjałów, np. rzeczowy, pracy, finansowy, instytucjonalny, itd. Ważnym wymiarem są części składowe potencjału, a ich konfiguracja pozwala szczegółowo opisać jego rodzaj.

Można też zidentyfikować inny wymiar potencjału, rozpatrując go z perspektywy wewnętrznej czy zewnętrznej oraz w ujęciu wąskim lub szerokim.

Potencjał można oszacować, stosując różne skale, przykładowo: potencjał rzeczywisty pozwala zrozumieć go w realnym świecie. Ważnym też wymiarem potencjału jest określenie jego siły, lub inaczej: poziomu potencjału w określonych warunkach. W ten sposób można go oszacować jako wysoki lub niski.

Rozpatrując potencjał, należy zwrócić jeszcze uwagę na jego kontekst statyczny i dynamiczny. Pierwsze ujęcie ma na celu pokazać stan na dany moment, a dynamiczne określa możliwości organizacji do jego poszerzenia, rozwoju pod wpływem czynników otoczenia.

Potencjał organizacji to kategoria dotycząca różnych możliwości, zbudowanych na szczególnych zdolnościach, kompetencjach, sprawnościach zawartych w posiadanych zasobach, a także na umiejętnym korzystaniu z zasobów otoczenia. Tworzony jest przez odpowiednią kombinację tych zasobów, ich struktury, cech czy właściwości jakościowych.

Podstawowe wymiary potencjału organizacji prezentuje tabela 3.

---

<sup>221</sup> A. Pierścieniak, *Potencjał organizacji do współpracy zewnętrznej – ujęcie teoretyczne i metodyka pomiaru*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, seria „Monografie i Opracowania”, nr 18, Rzeszów 2015, s. 16 i dalsze.

<sup>222</sup> Wymiary potencjału i ich charakterystykę szeroko opisuje Agata Pierścieniak w książce *Potencjał organizacji do współpracy zewnętrznej – ujęcie teoretyczne i metodyka pomiaru*, op. cit.

**Tabela 3. Podstawowe wymiary potencjału organizacji**

<b>Wymiar</b>	<b>Elementy składowe potencjału organizacji</b>
1. Podmiot	– przedsiębiorstwo, organizacja (w tym np. urząd gminy), instytucja, region, kraj, zrzeszenie krajów (np. Unia Europejska)
2. Przedmiot	– strategia, konkurencyjność, innowacyjność, itp. – funkcje podmiotu (ujmowane albo poprzez wyodrębnienie poszczególnych ról pełnionych przez organizację np. w zakresie produkcji, marketingu, finansów, administracji, usług albo poprzez funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie) – działalność podmiotu: partnerstwo, współpraca – pracownik, produkt, lokalizacja, itp.
3. Części składowe – elementy	– zasoby: rzeczowe, finansowe, ludzkie, informacyjne, itp. – umiejętności, postawy, zdolności, kompetencje, doświadczenie, itp.
4. Zakres	– wewnętrzny, zewnętrzny – wąski, szeroki
5. Skala	– rzeczywista, minimalna, maksymalna, docelowa, podstawowa, itp.
6. Poziom/Siła	– wysoki, niski
7. Czasoprzestrzeń	– kontekst statyczny i dynamiczny

Źródło: A. Pierścieniak, *Potencjał organizacji do współpracy zewnętrznej – ujęcie teoretyczne i metodyka pomiaru*, *op. cit.*, s. 25.

W obrębie organizacji, jaką jest urząd gminy, powstają stanowiska pracy, komórki organizacyjne, które, łącząc się ze sobą w większe całości, tworzą pewien określony układ organizacyjny, opierający się na różnych zależnościach i podporządkowaniu. Powstała całość zorganizowana charakteryzuje się określonymi więziami organizacyjnymi, hierarchicznością i sformalizowaniem. Jej funkcjonowanie oparte jest na ustawowych przepisach prawa oraz aktach niższego rzędu, jak: statut organizacyjny, regulamin i schemat organizacyjny, instrukcje służbowe, polecenia, itp.

W literaturze przedmiotu pojęcie potencjału instytucjonalnego jednostki administracji publicznej najczęściej definiuje się w sposób opisowy, uwzględniający różne obszary funkcjonowania urzędu, wskazując na jego pewne cechy, przykładowo:<sup>223</sup>

- zdolność do zarządzania strategicznego,
- struktury organizacyjne oraz procedury działania służące realizacji celów strategicznych,
- efektywne mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi,

<sup>223</sup> S. Mazur, *Potencjał instytucjonalny terytorialnej administracji publicznej*, „ZN AE w Krakowie” 2004, nr 667, s. 57–71.

- świadczenie usług publicznych opartych na odpowiednich standardach i ocenie kosztów,
- sprawny system komunikacji ze społecznością lokalną i mechanizmy jej angażowania w zarządzanie sprawami lokalnymi,
- umiejętność tworzenia ram i warunków do wspierania lokalnej przedsiębiorczości,
- przejrzyste procedury działania.

Podobnie potencjał instytucjonalny definiują Many R. Bhagaran i Ivor Virgin<sup>224</sup>, określając go jako możliwości wykonywania funkcji i zadań przez organizację publiczną na podstawie posiadanych zasobów (ludzkich, finansowych, technicznych i informacyjnych) oraz struktur potrzebnych do ich wykorzystania.

Przyjęta w pracy definicja operacyjna potencjału instytucjonalnego urzędu gminy została określona jako konfiguracja możliwości oraz zdolności urzędu do realizacji nałożonych nań zadań, zawarta w posiadanych przez ten urząd zasobach i umiejętnym ich wykorzystaniu w celu osiągnięcia jak najwyższej sprawności.

Najlepiej tej definicji odpowiadają obszary zarządzania wchodzące w skład analizy instytucjonalnej urzędu gminy, stąd takie podejście zostało wykorzystane w pracy<sup>225</sup>. Analiza ta obejmuje różne obszary zarządzania i funkcjonowania urzędu, które mogą zostać wykorzystane do podniesienia sprawności funkcjonowania tego typu organizacji<sup>226</sup>. Biorąc pod uwagę te przesłanki, potencjał instytucjonalny urzędu gminy będzie obejmował wymienione w analizie instytucjonalnej obszary zarządzania jako jego składowe, do których zaliczono: zarządzanie strategiczne i finansowe, organizację i funkcjonowanie urzędu, zarządzanie kadrami, usługi publiczne, w tym komunalne, partycypację społeczną i stymulowanie rozwoju, stymulowanie rozwoju gospodarczego, zarządzanie projektami, współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego oraz etykę i zapobieganie zjawiskom korupcji.

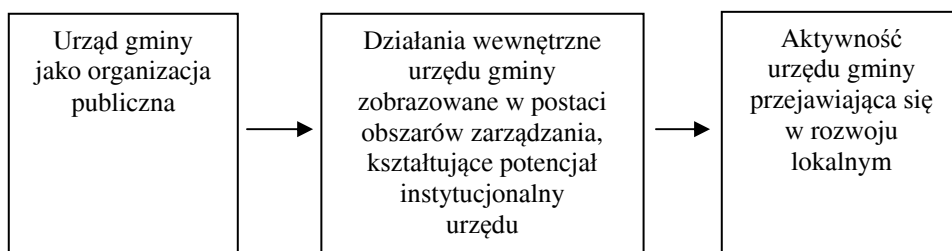
Wymienione elementy to w praktyce wszystko to, czym dysponuje urząd gminy, czyli określa jego zasoby, zdolności, postawy i doświadczenie. Można to przedstawić graficznie (rysunek 2).

---

<sup>224</sup> M.R. Bhagaran, I. Virgin, *Generic aspects of institutional capacity development in development countries*, Stockholm Environment Institute, Stockholm 2004, s. 3–4 i dalsze.

<sup>225</sup> Szczegółowe informacje dotyczące analizy instytucjonalnej urzędu gminy zostały zawarte w rozdziale I dotyczącym metodyki badań.

<sup>226</sup> Szerzej na temat sprawności instytucjonalnej urzędu gminy: M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Analiza instytucjonalna w urzędach gmin Podkarpacia – metodyka oceny potencjalnej sprawności instytucjonalnej urzędu gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 9(788), s. 40–49.



**Rysunek 2. Powiązanie działań wewnętrznych urzędu gminy z rozwojem lokalnym**

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne obszary zarządzania o podobnym znaczeniu dla sprawności czy skuteczności działań wewnętrznych danego urzędu połączono w pewne płaszczyzny funkcjonowania urzędu gminy, do których zaliczono<sup>227</sup>:

- płaszczyznę rozwojową, na którą składają się dwa obszary, mianowicie: Zarządzanie strategiczne i finansowe oraz Stymulowanie rozwoju gospodarczego. Z perspektywy zarządzania strategicznego i finansowego chodzi o działania prowadzone w urzędzie ukierunkowane na przygotowanie koncepcji i dokumentacji strategicznej oraz mechanizmów zarządzania finansami. Z kolei w ramach stymulowania rozwoju gospodarczego analiza obejmuje działania wspierające wzrost aktywności gospodarczej i zatrudnienia, czyli są to działania zorientowane na rozwój. Tak skonstruowana płaszczyzna pozwoli na analizę urzędu gminy w wymiarze wzrastającej sprawności zarządzania strategicznego i działań prorozwojowych;
- płaszczyznę działań administracyjnych, która obejmuje obszar Organizacji i funkcjonowania urzędu gminy i Zarządzania projektami. Są to obszary bezpośrednio powiązane z działaniami administracyjnymi urzędu, pozwalające na rozpoznanie poziomu instytucjonalnego w obszarze sprawności procesowej i sprawności projektowej;
- płaszczyznę dobrych usług publicznych, którą tworzą dwa inne obszary zarządzania, czyli Realizacja usług publicznych, w tym komunalnych, oraz Zarządzanie kadrami. Konstrukcja tej płaszczyzny pozwoli zdiagnozować ją w wymiarach sprawności realizacji usług publicznych oraz sprawności kadr zaangażowanych w ich realizację;
- płaszczyznę współpracy, opartą na następujących dwóch obszarach zarządzania, mianowicie: Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego oraz Współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. W tej płasz-

<sup>227</sup> Szczegółowe informacje dotyczące tych płaszczyzn funkcjonowania urzędu gminy można odnaleźć w artykule: A. Pierścieniak, M. Grzebyk, *Wymiary zarządzania współczesną instytucją publiczną*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2014, nr 10(777), s. 47 i dalsze.

czyżnie można zdiagnozować sprawność urzędu w zakresie włączania społeczności lokalnej do rozwiązywania i podejmowania kluczowych decyzji ich dotyczących oraz pozyskiwania środków finansowych czy innego wsparcia z zewnątrz.

Obszar Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji uznaje się jako ten, który będzie dotyczył wszystkich wymienionych płaszczyzn. We współczesnym urzędzie każde działanie czy postępowanie pracowników powinno być zgodne ze standardami, regułami zachowań przyjętych dla danej instytucji i z uwzględnieniem norm społecznie akceptowanych.

W dalszej części pracy dokonano analizy obszarów zarządzania tworzących te płaszczyzny i określono, które z nich w największym stopniu mają wpływ na osiągnięty poziom rozwoju lokalnego.

\* \* \*

W budowaniu nowoczesnej administracji publicznej ważne miejsce zajmuje podejście instytucjonalne.

Według ekonomistów instytucja to relatywnie stabilne zbiory powszechnie uznawanych i realizowanych oczekiwań dotyczących zachowań ludzkich.

Autorka także podziela ten pogląd, traktując instytucje jako zbiór formalnych lub nieformalnych reguł, zasad, norm czy działań, które kształtują interakcje między ludźmi, wpływając na ich określone zachowania w organizacjach.

Instytucje nie mają charakteru stałego, podlegają zmianom. Zmiany instytucjonalne mogą przyjmować różny charakter (projekcyjny czy ewolucyjny), a źródłami tych zmian mogą być czynniki kulturowe, historyczne, geograficzne czy choćby polityczne. W odniesieniu do administracji lokalnej zmiany powinny dążyć do wzrostu sprawności i efektywności funkcjonowania tego typu organizacji.

W tym rozdziale wyjaśniono także pojęcie potencjału instytucjonalnego administracji gminnej. Przyjęta definicja operacyjna określa, że jest to konfiguracja możliwości oraz zdolności administracji do realizacji nałożonych nań zadań, zawarta w posiadanych przez tę administrację zasobach i umiejętnościom ich wykorzystaniu w celu osiągnięcia jak najwyższej sprawności. W odniesieniu do urzędu gminy przyjęto, że najlepiej tej definicji odpowiadają obszary zarządzania wchodzące w skład analizy instytucjonalnej urzędu gminy, do których zaliczono: Zarządzanie strategiczne i finansowe, Organizację i funkcjonowanie urzędu, Zarządzanie kadrami, Usługi publiczne, w tym komunalne, Partycypację społeczną i stymulowanie rozwoju, Stymulowanie rozwoju gospodarczego, Zarządzanie projektami, Współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etykę i zapobieganie zjawiskom korupcji.

Obszary zarządzania o podobnym znaczeniu dla poprawy sprawności czy skuteczności działania urzędu połączono, tworząc następujące rodzaje płaszczyzn:

- rozwojową,
- działań administracyjnych,
- dobrych usług publicznych,
- współpracy,

oraz Etykę i zapobieganie zjawiskom korupcji jako ten obszar, który dotyczy wszystkich wymienionych płaszczyzn.

## 5. POZIOM ROZWOJU GMIN PODKARPACIA W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ

### 5.1. Ogólna prezentacja województwa podkarpackiego

Województwo podkarpackie zostało utworzone dnia 1 stycznia 1999 roku jako jedno z 16 województw, obejmując powierzchnię 17 846 km<sup>2</sup>, co stanowi 5,7% powierzchni Polski i 0,4% obszaru UE. Pod względem wielkości zajmuje 68 miejsce wśród 254 regionów Unii Europejskiej. Obszar Podkarpacia stanowi 11,6% największego regionu UE, a jednocześnie jest prawie 1500 razy większy od najmniejszego. Podkarpackie wielkością obszaru jest podobne do województwa kujawsko-pomorskiego<sup>228</sup>.

Województwo podkarpackie leży w południowo-wschodniej części Polski, graniczy od wschodu z Ukrainą, a od południa ze Słowacją. To geopolityczne położenie jest jednym z zasadniczych czynników wpływających na możliwości rozwoju i współpracy z państwami sąsiednimi.

Biorąc pod uwagę położenie w kraju, województwo od północno-wschodu graniczy z województwem lubelskim, od północno-zachodu z województwem świętokrzyskim, a od strony zachodnio-południowej z województwem małopolskim.

Pod względem administracyjnym województwo dzieli się na 160 gmin: 110 gmin wiejskich, 34 gminy miejsko-wiejskie i 16 gmin miejskich, w tym 4 miasta na prawach powiatu (Rzeszów, Krosno, Tarnobrzeg, Przemyśl). Obejmuje też 21 powiatów ziemskich, w tym od 1 stycznia 2002 roku liczba powiatów powiększyła się o powiat leski z gminami: Baligród, Cisna, Lesko, Olszаницa oraz Solina.

Stolicą województwa i jednocześnie największym ośrodkiem miejskim jest Rzeszów, liczący ok. 180 tys. ludności. Do innych miast z największą liczbą ludności należą: Przemyśl (64,7 tys.), Stalowa Wola (63,3 tys.), Mielec (60,7 tys.), Tarnobrzeg (48,6 tys.) oraz Krosno (47,3 tys.)<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> *Strategia województwa podkarpackiego na lata 2007–2020*, Wyd. Zarządu Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2006, s. 7 i dalsze.

<sup>229</sup> W. Kuźniar, *Aktywność marketingowa gmin i jej oddziaływanie na rozwój turystyki wiejskiej*, Wyd. UR, Rzeszów 2013, s. 178.

Podstawowe dane dotyczące potencjału: demograficznego i rynku pracy, społeczno-gospodarczego i technicznego województwa podkarpackiego zostały przedstawione w tabeli 4.

**Tabela 4. Podstawowe dane charakteryzujące województwo podkarpackie w latach 2012–2014**

Wyszczególnienie	Województwo podkarpackie			Polska 2014
	2012	2013	2014	
<b>Potencjał demograficzny i rynku pracy</b>				
Ludność w tys.	2127,9	2130	2129,2	38478,6
Ludność w wieku nieprod. na 100 osób w wieku produkcyjnym	56,7	57,1	57,6	58,8
Przyrost naturalny	1,3	0,8	0,7	0,0
Pracujący na 1 tys. ludności	315,9	319,9	321,8	291,3
Stopa bezrobocia rejestrowan. w %	16,4	16,3	14,6	11,4
Udział bezrobot. zarejestrow. w liczbie lud. w wieku produkcyjnym (w %)	11,3	11,4	10,2	7,5
<b>Potencjał społeczno-gospodarczy</b>				
PKB na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)	29546	30577	31631	43020
Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	728	750	763	1071
Nakłady na działalność badawczo-rozwojową na 1 mieszkańca w zł	298	373	437	420
Dochody gmin na 1 mieszkańca w zł	3210,1	3310,4	3486,8	3970,7
Wydatki gmin na 1 mieszkańca w zł	3244,5	3313,5	3524,2	4020,7
Zasoby mieszkaniowe w tys. na 10 tys. mieszkańców	292	298,5	301,3	363,4
<b>Potencjał techniczny (infrastrukturalny)</b>				
Dł. sieci wodociągowej w tys. km	137,5	141,9	144,1	292,4
Dł. sieci kanalizacyjnej w tys. km	144,8	150,7	156,8	142,9
Dł. sieci gazowej w tys. km	185,2	187,3	190,4	142,4
Drogi publ. o twardej nawierzchni na 100 km <sup>2</sup> pow. ogólnej (w %)	94	94	94,1	92,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez GUS: *Rocznik Statystyczny Województwa Podkarpackiego*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2013, 2014, 2015; *Produkt Krajowy Brutto. Rachunki Regionalne w 2014 r.*, GUS w Warszawie oraz Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2016.

Analizując potencjał demograficzny, stwierdza się, że liczba ludności województwa podkarpackiego wynosi ok. 2130 tys. osób<sup>230</sup>, a większość z nich zamieszkuje tereny wiejskie. Największa gęstość zaludnienia występuje w miastach i całym pasie środkowym województwa, najmniejsza w części południowej i wschodniej. Średnia gęstość zaludnienia wynosi 119 osób na km<sup>2</sup> (w UE średnia w 2014 roku wynosiła 116, natomiast w Polsce – 123).

Dokonując dalszej analizy danych zamieszczonych w tabeli 4, można zauważyć, że liczba ludności województwa stanowi około 5,5% ludności kraju. W ostatnich latach zauważa się w wielu krajach tendencję starzenia się społeczeństwa, jednak w województwie podkarpackim przyrost naturalny osiąga poziom 0,7 (w Polsce 0,0). Niestety, także i tu w latach 2012–2014 przyrost naturalny charakteryzuje się tendencją spadkową. Liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym wyniosła w 2014 roku 57,6 (w Polsce 58,8).

Stopa bezrobocia w 2014 roku kształtowała się na poziomie 14,6% i była niższa niż w poprzednich latach. W Powiatowym Urzędzie Pracy było zarejestrowanych 137,9 tys. bezrobotnych, czyli o 10,6% mniej niż w końcu roku poprzedniego. Liczba pracujących na 1 tys. ludności jest wyższa niż w Polsce, w 2014 roku wyniosła 321,8 osób (291,3 osób w Polsce).

Należy także zauważyć, że wskaźnik udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym znacznie przekracza średnią w kraju. W roku 2012 wyniósł on 11,3% i spadł do poziomu 10,2% w 2014 roku, jednak w Polsce wyniósł 7,5%.

Kolejna charakterystyka badanego województwa dotyczy potencjału społeczno-gospodarczego.

W odniesieniu do gmin wskaźnikami obrazującymi ich sytuację finansową są wskaźniki dochodów i wydatków przez nie osiągniętych na 1 mieszkańca. Zauważa się, że zarówno dochody, jak i wydatki gmin są niższe niż średnie w kraju. Dochody na 1 mieszkańca wynoszą 3486,8 zł w 2014 roku (w Polsce 3970,7 zł), natomiast wydatki 3524,2 zł (w Polsce 4020,7 zł).

Do atutów województwa należą zasoby ludzkie. Podkarpacie charakteryzuje się relatywnie młodą społecznością, wysokim przyrostem naturalnym (choć w ostatnich latach systematycznie maleje) i korzystnym udziałem osób w wieku produkcyjnym w strukturze ludności. Niekorzystnym zjawiskiem jest natomiast ujemne saldo migracji zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz stopa bezrobocia, która zbliża się do jednego z najgorszych wyników w kraju<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Według danych Urzędu Statystycznego w Rzeszowie na dzień 31 grudnia 2014 r.

<sup>231</sup> *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne „Monitoruj Podkarpacie”, Rzeszów 2013.

Znacznie niższe od średniej krajowej są także przeciętne wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto mieszkańca województwa podkarpackiego w 2014 roku wynosiło 3412,30 zł, co lokowało je na 15. miejscu relatywnie do wszystkich województw. Pod względem wysokości przeciętnego wynagrodzenia brutto województwo zajmowało przedostatnie miejsce w kraju. Jego udział stanowił 82,4% średniego wynagrodzenia w Polsce.

Wysoki poziom bezrobocia oraz niskie zarobki mieszkańców przekładają się na szereg niekorzystnych zjawisk prowadzących m.in. do zwiększenia ryzyka zagrożenia ubóstwem. Województwo podkarpackie od lat cechuje jeden z wyższych w kraju wskaźników zagrożenia ubóstwem relatywnym, a tendencja ta od kilku lat się nasila.

Podstawowym wskaźnikiem oceniającym aktywność gospodarczą regionu na tle kraju jest jego udział w tworzeniu produktu krajowego brutto. W roku 2014 produkt krajowy brutto woj. podkarpackiego wynosił 67,3 mld zł, co stanowiło 3,9% PKB Polski. Z kolei produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca osiągnął poziom 31,6 tys. zł (70,7% średniej krajowej) wobec 30,6 tys. zł w roku 2013, co plasowało podkarpackie na przedostatnim miejscu względem innych województw. Natomiast wartość dodana brutto na 1 pracującego w województwie w roku 2014 wyniosła 73,8% średniej krajowej (74,1% w roku 2013).

Ważnym wskaźnikiem potencjału gospodarczego, pokazującym rozwój przedsiębiorczości w województwie, jest liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na 10 tys. ludności. W 2014 roku wskaźnik ten wyniósł 763 jednostek (powoli rósł od 2012 roku), był jednak mniejszy niż w kraju (1071 podmiotów gospodarczych).

Analizując z kolei dane dotyczące nakładów na działalność badawczo-rozwojową na 1 mieszkańca, cieszy fakt ich stopniowego wzrostu. W roku 2012 nakłady wyniosły 298 zł, natomiast już w 2014 roku 437 zł (w Polsce 420 zł), co oznacza wzrost o 17,2% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrastające nakłady na działalność badawczo-rozwojową mogą być czynnikiem szybszego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

W procesach innowacyjnych duże znaczenie ma atrakcyjność obszarów dla lokalizacji działalności zaawansowanej technologicznie. Podregion rzeszowski został zakwalifikowany jako obszar o najwyższej atrakcyjności lokalizacyjnej dla tego typu działalności. Przeciętną pozycję pod tym względem zajmuje podregion krośnieński, a podregiony tarnobrzeski i przemyski określone zostały jako obszary o niskiej atrakcyjności do prowadzenia działalności zaawansowanej technologicznie. Szczególne znaczenie w przyciąganiu kapitału zagranicznego mają dwie specjalne strefy ekonomiczne: SSE Euro-Park Mielec i Tarnobrzeska SSE Euro-Park Wisłosan, których tereny zlokalizowane są w różnych miejscach województwa. Stwarzają one dogodne warunki do prowadzenia działalno-

ści gospodarczej dla firm europejskich i międzynarodowych, co sprawia, że Podkarpacie posiada atrakcyjne miejsca do lokowania kapitału. Dzięki funkcjonowaniu SSE pozyskano dotychczas dla województwa inwestycje zagraniczne wartości 4,4 mld zł<sup>232</sup>.

Na terenie województwa podkarpackiego funkcjonuje największy w Polsce klaster przemysłu lotniczego – Dolina Lotnicza. Cechuje go duża koncentracja firm przemysłu lotniczego, ośrodków naukowo-badawczych oraz rozwinięte zaplecze edukacyjne i szkoleniowe. Centrum Doliny Lotniczej znajduje się w stolicy regionu – Rzeszowie, a głównymi ośrodkami Doliny Lotniczej, obok Rzeszowa, są największe przemysłowe miasta województwa: Mielec, Krosno, Dębica, Stalowa Wola, Sędziszów Małopolski oraz miasta spoza regionu Bielsko-Biała i Świdnik.

Analiza potencjału technicznego dotyczyła długości sieci gazowej, wodociągowej i kanalizacyjnej oraz długości dróg publicznych. Najgorsza sytuacja w województwie przedstawia się w odniesieniu do sieci wodociągowej. Jej długość w roku 2014 wyniosła 144,1 tys. km (niewiele się zmieniała w ostatnich latach) wobec średniej krajowej wynoszącej 292,4 tys. km. Lepsza sytuacja ma miejsce, gdy analizujemy sieć kanalizacyjną i gazową. Tutaj wskaźniki zdecydowanie przewyższają średnią krajową. Sieć kanalizacyjna wyniosła w 2014 roku 156,8 tys. km (średnia w kraju 142,9), a kanalizacyjna 190,4 tys. km (średnia w kraju 142,4).

Z kolei biorąc pod uwagę długość dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km<sup>2</sup> powierzchni ogólnej województwa, wskaźniki są zbliżone do średniej w kraju i wynoszą 94%.

## **5.2. Klasyfikacja gmin z uwzględnieniem wskaźnika syntetycznego rozwoju lokalnego**

W celu określenia poziomu rozwoju poszczególnych gmin województwa podkarpackiego opracowano wskaźnik syntetyczny i procedurę jego przygotowania.

Główną przyczyną, dla której ekonomiści utworzyli wskaźniki syntetyczne ekonomicznego rozwoju, jest umożliwienie porównań pomiędzy przebiegiem procesów gospodarczych w poszczególnych krajach, regionach czy miastach. Mierniki służą również gromadzeniu danych dotyczących aktywności gospodarczej na tych obszarach i są niezbędne w badaniach naukowych. Mierniki rozwoju ekonomicznego pozwalają ocenić także poziom i jakość prowadzonej przez rząd oraz inne jednostki władzy publicznej polityki gospodarczej, społecznej,

---

<sup>232</sup> *Ibidem.*

ekologicznej i innych działań<sup>233</sup>. Ze względu na wielowymiarowość rozwoju, czyli branie pod uwagę różnych aspektów tego rozwoju, nie znaleziono do tej pory takiego pojedynczego wskaźnika, który byłby pozbawiony wad.

Niektórzy autorzy<sup>234</sup> podkreślają nawet, że badacze wykorzystują wskaźniki do różnych analiz, prognoz czy innych kwestii. Wskaźniki mają duże znaczenie, gdyż opisując badane zjawisko, zmniejszają nadmiar informacji dla użytkowników danych i dostarczają informacji niezbędnych do podejmowania decyzji. Z drugiej strony wybór jednego lub ograniczonej liczby wskaźników jest zadaniem trudnym, istnieje bowiem ryzyko utraty informacji lub manipulacji używanych danych.

Miary syntetyczne uporządkowują więc zjawiska złożone za pomocą jednej wartości liczbowej, umożliwiając przeprowadzenie analizy porównawczej<sup>235</sup>.

W pierwszym etapie badań potencjalny zestaw cech diagnostycznych do oceny poziomu rozwoju poszczególnych gmin w województwie podkarpackim w latach 2005–2013 obejmował 25 zmiennych, opisujących potencjał demograficzny i rynku pracy, gospodarczy i społeczno-techniczny. Do tych cech należały:

### **I. Potencjał demograficzny i rynku pracy:**<sup>236</sup>

X1 – ludność na 1 km<sup>2</sup>

X2 – ludność w wieku produkcyjnym w % do ogółu ludności

X3 – wskaźnik obciążenia demograficznego<sup>237</sup>

X4 – przyrost naturalny na 1 tys. mieszkańców

X5 – urodzenia żywe na 1 tys. ludności

X6 – saldo migracji na 1 tys. ludności

X7 – liczba pracujących na 1 tys. ludności

X8 – udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (w %)

X9 – stopa ubóstwa (wyrażona w % – miarą tego czynnika jest liczba mieszkańców gminy, otrzymujących pomoc za pośrednictwem gminnych służb pomocy społecznej)

---

<sup>233</sup> B. Fiedor, K. Kociszewski, *Ekonomia rozwoju*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010; S. Marciniak (red. nauk.), *Makro i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, PWN, Warszawa 2007.

<sup>234</sup> V. Cornescu, R. Adam, *Considerations regarding the role of indicators used in the analysis and assessment of sustainable development in the UE*, „Procedia Economics and Finance” 2014, s. 10–16; R. Steurer, M. Hametner, *Objectives and indicators in sustainable development strategies: similarities and variances cross Europe*, „Sustainable Development” 2013, vol. 21(4).

<sup>235</sup> J. Strońska-Ziemann, A. Czyżewski, *Próba oceny spójności rozwoju gmin powiatu pilskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 3(25), Poznań, s. 261–275.

<sup>236</sup> Cechy wchodzące w skład grupy I nazwanej „Potencjał demograficzny i rynku pracy” mogą nasuwać pewne wątpliwości, jednak autorka zdecydowała się je przyjąć, gdyż uważa, że rozważane są jednostki poziomu gminnego, gdzie przykładowo gęstość zaludnienia koreluje pozytywnie z cechami bardziej eksponującymi procesy rozwoju.

<sup>237</sup> Wskaźnik obciążenia demograficznego określa relację ludności w wieku nieprodukcyjnym przypadającą na 100 osób w wieku produkcyjnym.

## II. Potencjał gospodarczy:

- X10 – liczba podmiotów gosp. na 10 tys. ludności
- X11 – liczba osób prowadzących działalność gospodarczą na 1 tys. ludności
- X12 – dochody budżetowe na 1 mieszkańca w zł
- X13 – wydatki budżetowe na 1 mieszkańca w zł
- X14 – udział dochodów własnych danej gminy w dochodach całkow. (w%)
- X15 – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem

## III. Potencjał społeczny i techniczny:

- X16 – długość sieci kanalizacyjnej do długości sieci wodociągowej
- X17 – korzystający z kanalizacji w % do ogółu ludności
- X18 – korzystający z sieci wodociągowej w % do ogółu ludności
- X19 – korzystający z sieci gazowej w % do ogółu ludności
- X20 – liczba mieszkań na 1 tys. mieszkańców
- X21 – wypożyczenia księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach
- X22 – dzieci objęte wychow. przedszkolnym na 1 tys. dzieci w wieku 3–6 lat
- X23 – liczba uczniów w szkołach podstawowych na 1 tys. mieszkańców
- X24 – liczba uczniów na 1 komputer w szkołach podstawowych i gimnazjach
- X25 – wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na 1 mieszkańca gminy

Wyboru potencjalnych zmiennych diagnostycznych do stworzenia syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju lokalnego dokonano, biorąc pod uwagę kryteria merytoryczne, formalno-statystyczne oraz dostępność danych statystycznych. Kryteria merytoryczne określają, by w badaniu poziomu rozwoju gmin dobierać zmienne reprezentujące wszystkie jego aspekty (oparto się tutaj na wnikliwej analizie literatury przedmiotu<sup>238</sup>). Kryteria formalno-statystyczne dotyczą odpowiedniego poziomu zróżnicowania cech diagnostycznych. Stąd niektórzy autorzy pod-

---

<sup>238</sup> Dotyczy to między innymi: T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005, s. 253–291; A. Kamińska, P. Janulewicz, *Klasyfikacja gmin wiejskich woj. lubelskiego na podstawie rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin., Oeconomica” 2009, nr 275(57), s. 31–42; M. Kiczek, M. Pompa-Roborzyński, *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. XVIII, 20(2), s. 65–76; M. Michalska, *Analiza rozwoju gmin województwa lubuskiego w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „ZN Politechniki Białostockiej. Ekonomia i Zarządzanie” 2008, nr 11, Białystok, s. 134–142; A. Rosner (red. nauk.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2007, s. 38; A. Sztando, *Gminny monitoring lokalnego rozwoju gospodarczego* [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybył, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008, s. 269–280; T. Wojewodzie, *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa małopolskiego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 94, Wrocław, s. 483–487.

kreślają, że należy dokonywać wyboru mierników najważniejszych, poddających się kwantyfikacji i dających właściwą bazę do porównań<sup>239</sup>.

Należy także dodać, że dobór zmiennych diagnostycznych i później ich ogólna liczebność była ograniczona dostępnością danych statystycznych na poziomie gminy. Wystąpiła też konieczność odrzucenia potencjalnie istotnych merytorycznie zmiennych z powodu braku ich gromadzenia w Banku Danych Lokalnych w układzie gminnym (na poziomie NTS 5).

Cechy wybrane jako diagnostyczne powinny charakteryzować się wysokim poziomem zróżnicowania oraz niskim poziomem skorelowania z pozostałymi zmiennymi<sup>240</sup>. Aleksander Zeliaś<sup>241</sup> podkreśla także, że cechy te powinny odznaczać się uniwersalnością, mierzalnością, dostępnością, jakością, ekonomicznością pozyskania, interpretowalnością oraz odpowiednim sposobem oddziaływania (pozytywny/negatywny). Należy zauważyć, że dobór cech diagnostycznych należy do zadań szczególnie ważnych i odpowiedzialnych, gdyż od niego w znacznym stopniu zależą wyniki badania<sup>242</sup>.

Wartości obliczonych współczynników zmienności według wzoru (1) dla poszczególnych 25 zmiennych, określających rozwój społeczno-gospodarczy gmin województwa podkarpackiego, zawiera tabela 5.

Na podstawie danych zawartych w tej tabeli można stwierdzić, że niski poziom zróżnicowania wykazały następujące cechy: X2 – ludność w wieku produkcyjnym w % do ogółu ludności, X3 – wskaźnik obciążenia demograficznego, oraz X20 – liczba mieszkań na 1 tys. mieszkańców.

Z kolei w wyniku zastosowania parametrycznej metody doboru zmiennych diagnostycznych Zdzisława Hellwiga (wzór 2) usunięto z potencjalnego zestawu zmiennych diagnostycznych cechy X1 – ludność na 1 km<sup>2</sup>, X11 – liczba osób prowadzących działalność gospodarczą na 1 tys. ludności oraz X12 – dochody budżetowe na 1 mieszkańca w zł.

---

<sup>239</sup> R. Lisowska, *Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach zmarginalizowanych*, op. cit., s. 32; B. Pławgo, *Determinanty rozwoju lokalnego na obszarze problemowym Polski Wschodniej* [w:] *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Wybór referatów konferencyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 107–108; A. Klasik, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia* [w:] *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, red. A. Klasik, PAN KPZK, nr 218, Warszawa 2005.

<sup>240</sup> M. Stec, *Uwarunkowania rozwojowe województw w Polsce – analiza statystyczno-ekonometryczna* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, red. M.G. Woźniak, R. Fedan, Wyd. UR, Rzeszów 2011, s. 232–251.

<sup>241</sup> A. Zeliaś, *Dobór zmiennych diagnostycznych* [w:] *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, red. A. Zeliaś, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2000, s. 37.

<sup>242</sup> E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, op. cit.

**Tabela 5. Współczynniki zmienności dla poszczególnych cech diagnostycznych w latach 2005–2013**

Cecha	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
X1	1,444	1,440	1,437	1,435	1,431	1,426	1,422	1,419	1,412
X2	0,039	0,037	0,036	0,033	0,031	0,029	0,026	0,024	0,023
X3	0,095	0,093	0,090	0,086	0,082	0,076	0,070	0,065	0,061
X4	2,767	1,978	1,753	1,154	1,528	1,395	1,954	2,253	4,124
X5	8,732	3,181	7,543	5,641	11,615	10,888	7,400	6,066	4,659
X6	0,155	0,131	0,137	0,136	0,157	0,133	0,137	0,155	0,153
X7	0,817	0,802	0,804	0,787	0,751	0,745	0,737	0,737	0,739
X8	0,222	0,236	0,397	0,293	0,284	0,240	0,234	0,227	0,234
X9	0,222	0,408	0,438	0,528	0,502	0,467	0,417	0,438	0,440
X10	0,417	0,405	0,407	0,376	0,376	0,364	0,357	0,349	0,347
X11	0,427	0,416	0,263	0,398	0,389	0,373	0,366	0,358	0,357
X12	0,147	0,147	0,135	0,147	0,169	0,300	0,194	0,168	0,148
X13	0,166	0,157	0,157	0,161	0,192	0,280	0,211	0,182	0,165
X14	0,404	0,414	0,435	0,389	0,447	0,471	0,422	0,389	0,354
X15	0,539	0,456	0,606	0,477	0,505	0,438	0,455	0,501	0,477
X16	1,784	1,736	1,704	5,569	5,176	5,460	5,081	5,046	5,162
X17	0,698	0,679	0,660	0,623	0,587	0,548	0,472	0,458	0,451
X18	0,479	0,472	0,468	0,463	0,457	0,450	0,446	0,443	0,428
X19	0,533	0,531	0,530	0,528	0,493	0,490	0,488	0,488	0,486
X20	0,089	0,090	0,091	0,092	0,093	0,100	0,101	0,103	0,103
X21	0,259	0,253	0,255	0,262	0,286	0,314	0,392	0,587	0,298
X22	0,730	0,724	0,745	0,605	0,461	0,384	0,304	0,287	0,257
X23	1,026	1,656	1,155	1,080	1,401	1,133	1,671	2,435	1,753
X24	0,099	1,107	0,101	0,117	0,105	0,105	1,118	1,124	1,140
X25	0,244	0,276	0,300	0,271	0,270	0,276	0,262	0,262	0,266

Źródło: opracowanie własne.

Ostatecznie (uwzględniając poziom zmienności i skorelowania zmiennych) zestaw potencjalnych zmiennych diagnostycznych zredukowano o cechy: X1, X2, X3, X11, X12, X20. Na tym etapie badań wybrano 19 cech do dalszej analizy, redukując cechy charakteryzujące się niskim zróżnicowaniem (współczynnik zmienności mniejszy od 10%) oraz znaczącym skorelowaniem (współczynnik korelacji większy od 0,75). Należały do nich:

### **I. Potencjał demograficzny i rynku pracy:**

- X4 – przyrost naturalny na 1 tys. mieszkańców (S)
- X5 – urodzenia żywe na 1 tys. ludności (S)
- X6 – saldo migracji na 1 tys. ludności (S)
- X7 – liczba pracujących na 1 tys. ludności (S)
- X8 – udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (w %) (D)
- X9 – stopa ubóstwa (wyrażona w % – miarą tego czynnika jest liczba mieszkańców gminy, otrzymujących pomoc za pośrednictwem gminnych służb pomocy społecznej) (D)

### **II. Potencjał gospodarczy:**

- X10 – liczba podmiotów gosp. na 10 tys. ludności (S)
- X13 – wydatki budżetowe na 1 mieszkańca w zł (S)
- X14 – udział dochodów własnych danej gminy w dochodach całkowitych (w%) (S)
- X15 – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (S)

### **III. Potencjał społeczny i techniczny:**

- X16 – długość sieci kanalizacyjnej do długości sieci wodociągowej (S)
- X17 – korzystający z kanalizacji w % do ogółu ludności (S)
- X18 – korzystający z sieci wodociągowej w % do ogółu ludności (S)
- X19 – korzystający z sieci gazowej w % do ogółu ludności (S)
- X21 – wypożyczenia księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach (S)
- X22 – dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym na 1 tys. dzieci w wieku 3–6 lat (S)
- X23 – wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na 1 mieszkańca gminy (S)
- X24 – liczba uczniów w szkołach podstawowych na 1 tys. mieszkańców (S)
- X25 – liczba uczniów na 1 komputer w szkołach podstawowych i gimnazjach (D), przy czym przyjęto, że (S) to stymulanta, a (D) to destymulanta

Zmienne diagnostyczne mają zwykle różne miana, co uniemożliwia wykonywanie na nich bezpośrednio operacji arytmetycznych, a tym samym ich porównywanie. Chcąc zatem doprowadzić cechy diagnostyczne do stanu porównywalności, należy dokonać transformacji ich wartości w ten sposób, by otrzymać wartości pozbawione mian oraz ujednoczone co do rzędu wielkości. W tym celu w pracy wykorzystano normalizację zmiennych poprzez unitaryzację zerowaną według wzoru (3) dla stymulant i (4) dla destymulant.

Tak ujednoczone cechy posłużyły do obliczenia wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju lokalnego według wzoru (5). Badania przeprowadzono w sposób dynamiczny, ustalając wartość *max* i *min* zmiennych z całego badanego okresu lat 2005–2013, czyli dla tzw. „obiektookresów”.

Wskaźnik syntetyczny pozwala na określenie, o ile wyższy lub niższy jest rozwój analizowanych gmin (w świetle obliczonej miary syntetycznej).

Wyniki osiągniętego poziomu rozwoju lokalnego przez gminy województwa podkarpackiego przedstawiono w tabeli 6.

Analizując te wyniki, można zauważyć, że prawie wszystkie gminy miejskie, z wyjątkiem gminy miejskiej Dynów (pozycja 69), osiągnęły wysokie wskaźniki poziomu rozwoju lokalnego. Dotyczy to także gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Rzeszowa lub na trasie Rzeszów–Kraków czy Rzeszów–Warszawa. Wysokim poziomem rozwoju charakteryzują się także gminy wiejskie położone w Bieszczadach, stanowiąc ośrodki wzrostu na tamtym terenie. Są to gminy głównie z rozwiniętą funkcją turystyczną.

Najniższym z kolei wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego odznaczają się gminy wiejskie położone blisko południowej i wschodniej granicy państwa.

**Tabela 6. Syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju gmin województwa podkarpackiego**

Lp.	Jednostka terytorialna	Średnia z lat 2005–2013	Lp.	Jednostka terytorialna	Średnia z lat 2005–2013	Lp.	Jednostka terytorialna	Średnia z lat 2005–2013
1.	Mielec (1)	0,577	20.	Cisna (2)	0,451	40.	Mielec (2)	0,419
2.	Stalowa Wola (1)	0,538	21.	Lutowiska (2)	0,451	41.	Żurawica (2)	0,418
3.	Leżajsk (1)	0,537	22.	Gorzyce (2)	0,449	42.	Tryńcza (2)	0,412
4.	Dębica (1)	0,537	23.	Radymno (1)	0,447	43.	Orły (2)	0,409
5.	Łańcut (1)	0,537	24.	Lesko (3)	0,444	44.	Zarzecze (2)	0,409
6.	Sanok (1)	0,527	25.	Medyka (2)	0,444	45.	Miejsce Piastowe (2)	0,408
7.	Jasło (1)	0,519	26.	Kolbuszowa (3)	0,442	46.	Ustrzyki Dolne (3)	0,407
8.	Jarosław (1)	0,512	27.	Ostrów (2)	0,442	47.	Wiązownica (2)	0,406
9.	Przeworsk (1)	0,509	28.	Tyczyn (3)	0,438	48.	Krasiczyn (2)	0,406
10.	Trzebownisko (2)	0,505	29.	Jedlicze (3)	0,435	49.	Zagórz (3)	0,405
11.	Głogów Małopolski (3)	0,488	30.	Łańcut (2)	0,435	50.	Brzozów (3)	0,405
12.	Solina (2)	0,485	31.	Rymanów (3)	0,435	51.	Pilzno (3)	0,405
13.	Lubaczów (1)	0,484	32.	Białobrzegi (2)	0,434	52.	Pawłosiów (2)	0,404
14.	Krasne (2)	0,483	33.	Żyraków (2)	0,431	53.	Bukowsko (2)	0,403
15.	Boguchwała (2)	0,470	34.	Świlcza (2)	0,430	54.	Jarosław (2)	0,398
16.	Krościenko Wyżne (2)	0,460	35.	Nisko (3)	0,429	55.	Baranów Sandomierski (3)	0,397
17.	Ropezyce (3)	0,459	36.	Besko (2)	0,429	56.	Nowa Sarzyna (3)	0,395
18.	Dębica (2)	0,455	37.	Czarna (2)	0,429	57.	Oleszyce (3)	0,394
19.	Nowa Dęba (3)	0,454	38.	Sędziszów Małopolski (3)	0,425	58.	Strzyżów (3)	0,393
			39.	Iwonicz-Zdrój (3)	0,424	59.	Cieszanów (3)	0,393

Lp.	Jednostka terytorialna	Średnia z lat 2005–2013	Lp.	Jednostka terytorialna	Średnia z lat 2005–2013	Lp.	Jednostka terytorialna	Średnia z lat 2005–2013
60.	Sieniawa (3)	0,391	93.	Rakiszawa (2)	0,369	127.	Adamówka (2)	0,342
61.	Sokolów Małopolski (3)	0,390	94.	Jasienica Rosielna (2)	0,367	128.	Czarna (2)	0,341
62.	Markowa (2)	0,389	95.	Przeclaw (2)	0,366	129.	Zaklików (2)	0,340
63.	Leżajsk (2)	0,388	96.	Dukla (3)	0,365	130.	Bojanów (2)	0,338
64.	Grębów (2)	0,388	97.	Padew Narodowa (2)	0,365	131.	Krempna (2)	0,338
65.	Żołyń (2)	0,388	98.	Dębowiec (2)	0,365	132.	Tarnowiec (2)	0,334
66.	Korczyna (2)	0,387	99.	Stubno (2)	0,364	133.	Wiśniowa (2)	0,334
67.	Komańcza (2)	0,386	100.	Kańczuga (3)	0,363	134.	Brzostek (2)	0,331
68.	Tuszów Narodowy (2)	0,386	101.	Przemysł (2)	0,361	135.	Radomyśl nad Sanem (2)	0,331
69.	Dynów (1)	0,386	102.	Radymno (2)	0,361	136.	Gawłuszowice (2)	0,330
70.	Chorkówka (2)	0,385	103.	Krzyszów (2)	0,360	137.	Nowy Żmigród (2)	0,329
71.	Stary Dzików (2)	0,384	104.	Kamień (2)	0,360	138.	Niebylec (2)	0,325
72.	Czarna (2)	0,383	105.	Dzikowiec (2)	0,359	139.	Olszanica (2)	0,323
73.	Iwierzycy (2)	0,382	106.	Horyniec-Zdrój (2)	0,357	140.	Laszki (2)	0,319
74.	Haczów (2)	0,382	107.	Lubenia (2)	0,357	141.	Jarocin (2)	0,315
75.	Jasło (2)	0,382	108.	Borowa (2)	0,357	142.	Krzywcza (2)	0,311
76.	Pysznica (2)	0,381	109.	Roźwienica (2)	0,357	143.	Wielopole Skrzyńskie (2)	0,310
77.	Baligród (2)	0,379	110.	Frysztak (2)	0,356	144.	Wielkie Oczy (2)	0,310
78.	Radymno (2)	0,361	111.	Chłopice (2)	0,355	145.	Harasiuki (2)	0,309
79.	Chmielnik (2)	0,377	112.	Skotyszyn (2)	0,355	146.	Domaradz (2)	0,308
80.	Zaleszany (2)	0,376	113.	Radomyśl Wielki (3)	0,355	147.	Nozdrzec (2)	0,305
81.	Przeworsk (2)	0,375	114.	Hyżne (2)	0,355	148.	Tyrawa Wołoska (2)	0,304
82.	Majdan Królewski (2)	0,375	115.	Kuryłówka (2)	0,354	149.	Jodłowa (2)	0,302
83.	Zarszyn (2)	0,375	116.	Jeżowe (2)	0,354	150.	Fredropol (2)	0,302
84.	Wadowice Górne (2)	0,374	117.	Ulanów (3)	0,354	151.	Dubiecko (2)	0,291
85.	Wojaszkówka (2)	0,373	118.	Pruchnik (2)	0,353	152.	Dynów (2)	0,288
86.	Gać (2)	0,373	119.	Raniżów (2)	0,353	153.	Brzyska (2)	0,287
87.	Rudnik nad Sanem (3)	0,371	120.	Osiek Jasielski (2)	0,352	154.	Bircza (2)	0,285
88.	Cmolasy (2)	0,371	121.	Lubaczów (2)	0,347	155.	Jawornik Polski (2)	0,260
89.	Sanok (2)	0,370	122.	Kończycy (2)	0,346			
90.	Niwiska (2)	0,370	123.	Czudec (2)	0,346			
91.	Czermin (2)	0,370	124.	Narol (3)	0,346			
92.	Grodzisko Dolne (2)	0,369	125.	Błaszowa (3)	0,345			
			126.	Dydnia (2)	0,344			

(1) – gmina miejska, (2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska; średnia = 0,388; odchyl. stand. = 0,058

Źródło: opracowanie własne.

### 5.3. Typowanie gmin do badań szczegółowych i ich położenie

Na etapie projektowania badań konieczne jest określenie metody doboru gmin do dalszych badań. Województwo podkarpackie liczy ogółem 160 gmin, w tym 4 miasta na prawach powiatu (Rzeszów, Przemyśl, Tarnobrzeg i Krosno). Miasta te do reformy administracyjnej Polski z roku 1998 były stolicami województw przemyskiego (Przemyśl), tarnobrzesckiego (Tarnobrzeg) oraz krośnieńskiego (Krosno). Stolicą nowego województwa pozostał Rzeszów, będąc największym ośrodkiem miejskim. Badaniami nie objęto tych miast z uwagi na ich znacząco wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w porównaniu z gminami miejsko-wiejskimi czy wiejskimi, który jest wynikiem pełnienia funkcji stolicy w dawnych województwach. Takie podejście wynika z celów badawczych pracy, gdyż te miasta grodzkie realizują również zadania właściwe dla jednostek powiatowych.

Na etapie określania celu badawczego przyjęto założenie, że badania przeprowadzone zostaną z wykorzystaniem metody reprezentacyjnej na grupie gmin województwa podkarpackiego z wyłączeniem miast na prawach powiatu. Przy takim założeniu zbiorowość generalną stanowi 155 gmin<sup>243</sup> (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich). Projektując badania, autorka nie dysponowała badaniami pozwalającymi w jednoznaczny sposób oszacować wielkość próby, jaka jest niezbędna do uzyskania zadowalającej dokładności. Przyjęto więc założenie, że na wstępnym etapie prac badania przeprowadzone zostaną dla 55 gmin (34,4% zbiorowości generalnej). Uzyskane wyniki posłużyły także do ostatecznej weryfikacji liczebności próby, a w przypadku gdyby okazała się ona zbyt niska, uzupełniono by ją do niezbędnej wielkości.

Próbę pobierano w drodze losowania bez zwracania uwagi na typ gminy (czyli czy to była gmina miejska, miejsko-wiejska czy wiejska) ze skończonej zbiorowości generalnej o liczebności  $N=156$ .

W badaniach przyjęto dopuszczalny błąd ( $d$ ) wynoszący 0,07.

Doboru gmin dokonano w sposób losowy z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego Excel i funkcji generowania liczb losowych o rozkładzie równomiernym.

Do oszacowania wielkości próby wykorzystano wzór:<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> W badaniach pominięto gminę Jaślicka, która powstała z gminy Dukla dopiero w 2010 roku (brak wcześniejszych danych). Stąd ogólna zbiorowość generalna wyniosła 155 gmin.

<sup>244</sup> J. Greń, *Statystyka matematyczna – modele i zadania*, PWN, Warszawa 1982, s. 240.



W wyniku przeprowadzenia analizy poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego gmin na danych uzyskanych dla próby o liczebności 55 gmin okazało się, że wariancja w populacji jest na tyle duża, iż w celu otrzymania zakładanej dokładności badań, konieczne jest zwiększenie próby do minimalnej liczebności ustalonej na poziomie co najmniej 72 gmin.

W kolejnym etapie badań dołosowano więc jeszcze 17 gmin do liczebności próby spełniającej założenia badawcze, w których przeprowadzono identyczne badania. Ostatecznie wylosowane gminy stanowiły 46,2% zbiorowości generalnej (wszystkich gmin województwa podkarpackiego bez miast na prawach powiatu). W ramach tej grupy można wyróżnić 11 gmin miejskich, 15 gmin miejsko-wiejskich i 46 gmin wiejskich.

Przestrzenne położenie wylosowanych gmin do badań na tle województwa podkarpackiego prezentuje mapa 1.

## 5.4. Ocena poziomu rozwoju gmin

W tym podrozdziale poddano analizie poziom rozwoju lokalnego wylosowanych gmin województwa podkarpackiego, biorących udział w dalszych badaniach.

**Tabela 7. Gminy zaliczone do grupy o wysokim poziomie rozwoju lokalnego**

Lp.	Nazwa gminy	Typ gminy	Poziom wskaźnik rozwoju lokalnego	
1.	Boguchwała	miejsko-wiejska (3)	0,470	<b>Poziom wysoki</b>
2.	Dębica	miejska (1)	0,537	
3.	Głogów Małopolski	miejsko-wiejska (3)	0,488	
4.	Jarosław	miejska (1)	0,512	
5.	Jasło	miejska (1)	0,519	
6.	Leżajsk	miejska (1)	0,537	
7.	Krasne	wiejska (2)	0,483	
8.	Krościenko Wyżne	wiejska (2)	0,460	
9.	Lubaczów	miejska (1)	0,484	
10.	Łańcut	miejska (1)	0,537	
11.	Mielec	miejska (1)	0,577	
12.	Przeworsk	miejska (1)	0,509	
13.	Sanok	miejska (1)	0,527	
14.	Solina	wiejska (2)	0,485	
15.	Stalowa Wola	miejska (1)	0,538	
16.	Trzebownisko	wiejska (2)	0,505	
<b>Średni poziom rozwoju lokalnego w gminach</b>			<b>0,511</b>	

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 8. Gminy zaliczone do grupy o średnim poziomie rozwoju lokalnego**

Lp.	Nazwa gminy	Typ gminy	Poziom wskaźnika rozwoju lokalnego	
1.	Baranów Sandom.	miejsko-wiejska (3)	0,397	Poziom średni
2.	Błażowa	miejsko-wiejska (3)	0,345	
3.	Borowa	wiejska (2)	0,357	
4.	Brzozów	miejsko-wiejska (3)	0,405	
5.	Cisna	wiejska (2)	0,451	
6.	Chmielnik	wiejska (2)	0,377	
7.	Czudec	wiejska (2)	0,346	
8.	Dębica	wiejska (2)	0,455	
9.	Dydnia	wiejska (2)	0,344	
10.	Frysztak	wiejska (2)	0,356	
11.	Gorzyce	wiejska (2)	0,449	
12.	Hyżne	wiejska (2)	0,355	
13.	Jasienica Rosielna	wiejska (2)	0,367	
14.	Jedlicze	miejsko-wiejska (3)	0,435	
15.	Kolbuszowa	miejsko-wiejska (3)	0,442	
16.	Końce	wiejska (2)	0,346	
17.	Komańcza	wiejska (2)	0,386	
18.	Krempna	wiejska (2)	0,338	
19.	Kuryłówka	wiejska (2)	0,354	
20.	Lesko	miejsko-wiejska (3)	0,444	
21.	Lutowiska	wiejska (2)	0,451	
22.	Markowa	wiejska (2)	0,389	
23.	Nisko	miejsko-wiejska (3)	0,429	
24.	Nowa Dęba	miejsko-wiejska (3)	0,454	
25.	Przeclaw	wiejska (2)	0,366	
26.	Pyszcznica	wiejska (2)	0,381	
27.	Radymno	miejska (1)	0,361	
28.	Radomyśl Wielki	miejsko-wiejska (3)	0,355	
29.	Rokietnica	wiejska (2)	0,378	
30.	Ropczyce	miejsko-wiejska (3)	0,459	
31.	Stary Dzików	wiejska (2)	0,384	
32.	Strzyżów	miejsko-wiejska (3)	0,393	
33.	Świlcza	wiejska (2)	0,430	
34.	Wiśniowa	wiejska (2)	0,334	
35.	Zagórz	miejsko-wiejska (3)	0,405	
36.	Zaleszany	wiejska (2)	0,376	
<b>Średni poziom rozwoju lokalnego w gminach</b>			<b>0,392</b>	

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 9. Gminy zaliczone do grupy o niskim poziomie rozwoju lokalnego**

L.P	Nazwa gminy	Typ gminy	Poziom wskaźnika rozwoju lokalnego	
1.	Bircza	wiejska (2)	0,285	<b>Poziom niski</b>
2.	Brzostek	wiejska (2)	0,331	
3.	Brzyska	wiejska (2)	0,287	
4.	Domaradz	wiejska (2)	0,308	
5.	Dubiecko	wiejska (2)	0,291	
6.	Dynów	wiejska (2)	0,288	
7.	Fredropol	wiejska (2)	0,302	
8.	Harasiuki	wiejska (2)	0,309	
9.	Jarocin	wiejska (2)	0,315	
10.	Jawornik Polski	wiejska (2)	0,260	
11.	Jodłowa	wiejska (2)	0,302	
12.	Krzywcza	wiejska (2)	0,311	
13.	Laszki	wiejska (2)	0,319	
14.	Niebylec	wiejska (2)	0,325	
15.	Nowy Zmigród	wiejska (2)	0,329	
16.	Nozdrzec	wiejska (2)	0,305	
17.	Olszanica	wiejska (2)	0,323	
18.	Tyrawa Wołoska	wiejska (2)	0,304	
19.	Wielkie Oczy	wiejska (2)	0,310	
20.	Wielopole Skrzyżńsk.	wiejska (2)	0,310	
<b>Średni poziom rozwoju lokalnego w gminach</b>			<b>0,306</b>	

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie opracowanego wskaźnika syntetycznego przy zastosowaniu metody *k*-średnich<sup>245</sup> dokonano podziału gmin na grupy. Wyróżniono przy tym grupę o wysokim, średnim i niskim poziomie rozwoju lokalnego<sup>246</sup>, a wyniki badań zaprezentowano w tabelach 7, 8 i 9 i na mapie 2.

Analizując te dane, zauważa się, że w grupie gmin o wysokim poziomie rozwoju średni wskaźnik rozwoju lokalnego wynosi 0,511. Grupa ta obejmuje 16 gmin o różnym statusie. Mieszczą się w niej głównie gminy miejskie (10 spośród 12 wchodzących w skład województwa podkarpackiego), dwie gminy miejsko-wiejskie (znajdujące się w bliskiej odległości od Rzeszowa) i cztery gminy wiejskie (położone pod Rzeszowem i o rozwiniętej funkcji turystycznej, np. Solina).

Średni poziom rozwoju lokalnego gmin zaliczonych do grupy drugiej, czyli o średnim poziomie rozwoju wynosi 0,392. Jest to grupa dość liczna, obejmują-

<sup>245</sup> Założenia szczegółowe dotyczące zastosowanej metody *k*-średnich i wyodrębnienia tych trzech grup gmin o wysokim, średnim i niskim poziomie rozwoju lokalnego omówiono w podrozdziale metodycznym 1.2.1.

<sup>246</sup> Podstawą nadania tych nazw, czyli grup gmin o wysokim, średnim i niskim poziomie rozwoju lokalnego była obliczona wartość miary syntetycznej rozwoju lokalnego.



\* \* \*

Województwo podkarpackie leży w południowo-wschodniej części kraju. Administracyjnie obejmuje 160 gmin, w tym 110 gmin wiejskich, 34 gminy miejsko-wiejskie i 16 gmin miejskich (łącznie z 4 miastami na prawach powiatu).

Realizacja założeń badawczych pracy wymagała dokonania oceny gmin pod względem osiągniętego poziomu rozwoju lokalnego. W tym celu wykorzystano opracowany wskaźnik syntetyczny.

Założenia metodyczne dotyczące oceny poziomu rozwoju gmin wchodzących w skład województwa podkarpackiego zostały zaprezentowane w podrozdziale 1.2.1.

Obliczony wskaźnik syntetyczny odnoszący się do wszystkich gmin województwa mieścił się w przedziale od 0,577 do 0,260. Najwyższy charakteryzował prawie wszystkie gminy miejskie i te miejsko-wiejskie, które były położone blisko miast, oraz gminy wiejskie będące ośrodkami wzrostu na danym terenie.

Do dalszych badań szczegółowych (w których przeprowadzono analizę instytucjonalną urzędów gmin) wylosowano 72 gminy, co stanowiło 46,2% całej zbiorowości gmin wchodzących w skład województwa podkarpackiego.

Dokonując analizy poziomu rozwoju lokalnego w wybranych gminach, zauważa się, że średni wskaźnik poziomu rozwoju wynosi 0,403. Gminy te podzielono na trzy grupy w zależności od osiągniętego poziomu rozwoju na te o wysokim poziomie rozwoju (wsk. syntetyczny wynosi 0,511), średnim poziomie rozwoju (0,392) oraz niskim poziomie rozwoju (0,306).

Grupa pierwsza objęła 16 gmin, grupa druga 36 gmin, a grupa trzecia 20 gmin.

## 6. ANALIZA POZIOMU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO URZĘDÓW GMIN PODKARPACIA

### 6.1. Charakterystyka obszarów i kryteriów zarządzania potencjału instytucjonalnego urzędu gminy

Analiza instytucjonalna obejmująca dziewięć obszarów zarządzania wraz z kryteriami zarządzania posłużyła do określenia poziomu potencjału instytucjonalnego urzędów gmin Podkarpacia w postaci wskaźnika syntetycznego.

W ramach poszczególnych obszarów zarządzania wchodzących w skład tej analizy instytucjonalnej wyodrębniono kryteria bardziej szczegółowe, które kształtują się od czterech w obszarze Zarządzanie strategiczne i finansowe do jednego chociażby w odniesieniu do Stymulowania rozwoju gospodarczego, Zarządzania projektami, Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego czy Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji.

Rozdział ten został przygotowany na podstawie metodyki analizy instytucjonalnej opracowanej dla urzędów gmin w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) w latach 2001–2004 przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie<sup>247</sup>.

Ogólnie w ramach dziewięciu obszarów zarządzania można wyróżnić 20 kryteriów zarządzania. Szczegółowe informacje zawiera tabela 10.

W ramach analizy instytucjonalnej urzędy gmin mogą osiągać określone stadia rozwoju (od najniższego równego 1 do najwyższego równego 5), jeżeli spełniają określone dla danego stadium warunki<sup>248</sup>. W tym rozdziale przedstawiono warunki, które muszą zostać spełnione w ramach poszczególnych dziedzin obszarów zarządzania, aby dążyć do doskonałości, czyli wzorcowej działalności urzędów gmin, osiągając stadium 5.

---

<sup>247</sup> M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, op. cit.

<sup>248</sup> Przyjęto więc założenie, że osiągnięcie wyższego stadium rozwoju jest możliwe po spełnieniu wszystkich warunków dla tego stadium oraz dla stadiów poprzednich. W przypadku stadium 1, nie są sprawdzane warunki jego osiągnięcia, założono bowiem, że wszystkie urzędy gmin to stadium osiągają.

**Tabela 10. Obszary i kryteria zarządzania brane pod uwagę  
w analizie instytucjonalnej urzędu gminy**

<b>Obszary zarządzania urzędem</b>	<b>Kryteria zarządzania</b>
1. Zarządzanie strategiczne i finansowe	1. Planowanie strategiczne 2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej 3. Wieloletnie planowanie inwestycyjne 4. Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów
2. Organizacja i funkcjonowanie urzędu	5. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności 6. Zarządzanie procesami 7. Efektywność komunikacji wewnętrznej
3. Zarządzanie kadrami	8. System rekrutacji personelu 9. System oceny i awansowania pracowników 10. System szkoleń i doskonalenia zawodowego
4. Usługi publiczne, w tym komunalne	11. Standardy świadczenia usług publicznych 12. Planowanie świadczenia usług publicznych 13. Doskonalenie świadczenia usług publicznych
5. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	14. Komunikacja i partycypacja społeczna 15. Współpraca z organizacjami pozarządowymi 16. Wspieranie inicjatyw społecznych
6. Stymulowanie rozwoju gospodarczego	17. Program rozwoju gospodarczego
7. Zarządzanie projektami	18. System zarządzania projektami
8. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	19. Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego
9. Etyka i zapobieganie korupcji	20. Kształtowanie postaw etycznych

Źródło: S. Mazur, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 48; T. Truskolaski, *Kapitał instytucjonalny w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] Proces tworzenia kapitału instytucjonalnego*, red. K. Meredyk, Wyd. UB, Białystok 2010, s. 37.

Pierwszy, główny poziom rozwoju instytucjonalnego w gminie wiąże się z Zarządzaniem strategicznym i finansowym (obszar zarządzania nr 1). W jego ramach wyróżnia się 4 kryteria zarządzania. Pierwszy z nich to Planowanie strategiczne, którego efektem powinna być strategia rozwoju gminy. Strategię rozwoju (o ile ją gmina posiada) gmina przygotowuje przy udziale partnerów społecznych i przedstawicieli podmiotów gospodarczych. Jest ona zgodna z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dla wszystkich celów przyjętych w strategii istnieją plany opera-

cyjne. Zawarte w nich zadania są realizowane. Regulacje wewnętrzne określają tryb monitorowania, oceny i aktualizacji strategii. Istotnym elementem realizacji strategii jest monitoring i jej okresowa aktualizacja. Planowanie strategiczne wiąże się z obowiązywaniem wszystkich wymaganych przepisami prawa gminnych planów sektorowych (np. gminnego planu ochrony środowiska)<sup>249</sup>.

Kolejne kryterium to Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej. W urzędzie gminy opracowano prognozy dochodów, wydatków i zadłużenia w perspektywie przynajmniej 3-letniej oraz wieloletni plan finansowy. Ten ostatni jest przygotowany dla co najmniej 5 lat, skoordynowany z wieloletnim planem inwestycyjnym. Stosuje się procedurę, zasady, terminy i narzędzia do corocznej aktualizacji planu wieloletniego.

Trzecim kryterium jest Wieloletnie planowanie inwestycyjne. Gmina posiada listę zadań inwestycyjnych na 3 lata (co najmniej trzy) oraz wieloletni plan inwestycyjny, obejmujący zadania przewidziane do realizacji w okresie dłuższym niż 3 lata i uwzględniający zewnętrzne źródła finansowania. W opracowaniu planu stosuje się formularze wniosku inwestycyjnego. W przygotowaniu kryteriów wyboru inwestycji uczestniczą partnerzy społeczni.

Kryterium czwartym jest Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów. Charakteryzuje się ono tym, że występują plany w formie rzeczowo-finansowej dla urzędu gminy i innych jednostek organizacyjnych samorządu. W urzędzie przygotowuje się budżet zadaniowy zgodnie z celami wskazanymi w strategii oraz opracowana jest procedura jego monitorowania i oceniania.

Analiza pierwszego obszaru zarządzania dotyczącego Zarządzania strategicznego i finansowego została zaprezentowana w tabeli 11.

Kolejnym obszarem zarządzania jest Organizacja i funkcjonowanie urzędu (obszar nr 2), w ramach którego wyróżnia się trzy kryteria zarządzania: Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności; Zarządzanie procesami i Efektywność komunikacji wewnętrznej. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności to piąte, spośród 20 kryteriów wyróżnionych w analizie instytucjonalnej. W jego ramach zostały zidentyfikowane i przypisane szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych radzie, wójtowi i kierownikom referatów oraz sformułowano zasady monitorowania i oceny urzędu pod kątem poszukiwania, nakładania się kompetencji i zadań oraz ich aktualizowania.

---

<sup>249</sup> A. Pierścieniak, M. Grzebyk, *Przygotowanie instytucjonalne urzędów gmin z Podkarpacia do realizacji strategii w latach 2014–2020*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, z. 6, cz. I, s. 301–314; T. Truskolaski, *Kapitał instytucjonalny w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Białegostoku i samorządu województwa podlaskiego* [w:] *Kapitał instytucjonalny a rozwój obszarów peryferyjnych*, red. K. Meredyk, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 35 i dalsze.

**Tabela 11. Analiza obszaru: Zarządzanie strategiczne i finansowe**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3, 4 i 5</i>
<b>Planowanie strategiczne</b>	
Brak stwierdzonej strategii	Strategia jest dokumentem obowiązującym, ważnym dla budżetu i celów informacyjnych, oraz istnieje studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy (stadium 2)
	Strategia jest dokumentem wypracowanym przy udziale partnerów społecznych oraz został przygotowany przynajmniej jeden spośród obowiązkowych gminnych programów i planów sektorowych. Istnieją plany operacyjne dla wszystkich celów strategicznych (stadium 3)
	Strategia jest monitorowana, oceniana jej realizacja z wykorzystaniem określonych narzędzi oraz są zapewnione środki na zadania wieloletnie zawarte w strategii (stadium 4)
	Strategia jest aktualizowana, co potwierdzają dokumenty, oraz zostały przygotowane dobrowolnie gminne programy i plany sektorowe (stadium 5)
<b>Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej</b>	
Prognozowanie dotyczy bieżących elementów: dochodów, wydatków, zadłużenia	Przygotowanie niezbędnych planów finansowych i prognoz w perspektywie przynajmniej trzyletniej (stadium 2)
	Wykorzystanie wieloletniej perspektywy planowania (stadium 3)
	Sformalizowany mechanizm przygotowania wieloletniego planu finansowego/procedura określająca zasady, terminy oraz odpowiedzialność osób (stadium 4)
	Wykorzystanie technik informatycznych (stadium 5)
<b>Wieloletnie planowanie inwestycyjne</b>	
Istnieje lista zadań inwestycyjnych w perspektywie co najmniej rocznej	Perspektywa planowania inwestycyjnego to 1 do 3 lat (stadium 2)
	Przygotowano wieloletni plan inwestycyjny dłuższy niż 3 lata (stadium 3)
	Wykazano w planach związek wydatków z uzyskanymi efektami. Jest potwierdzone zaangażowanie mieszkańców i organizacji pozarządowych w proces wyboru inwestycji do realizacji (stadium 4)
	Istnieje procedura corocznej aktualizacji harmonogramu, odpowiedzialności i trybu pracy (stadium 5)
<b>Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów</b>	
Nie przygotowuje się budżetu w układzie zadań	Istnieją zasady przygotowania planów w formie rzeczowo-finansowej (stadium 2)
	Istnieje procedura przygotowania budżetu zadaniowego (stadium 3)
	Została sformułowana procedura monitorowania i oceny wykonywanych zadań przy użyciu wskaźników efektywności i skuteczności. Przygotowuje się budżet zadaniowy zgodnie z obowiązującą procedurą (stadium 4)
	Wartość stosowanych wskaźników efektywności i skuteczności ma wpływ na wymiar motywacyjny (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wyd. II, Wyd. WSAP AE w Krakowie, Kraków 2004 oraz M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Wymiary zarządzania rozwojem gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2014, nr 12(779), s. 46.

W zakresie kryterium Zarządzania procesami w urzędzie gminy zostały zidentyfikowane najważniejsze dla tego urzędu procesy, wyłoniono osoby odpowiedzialne za ich prawidłowy przebieg. Wybrane procesy są wspomagane komputerowo, a ich realizacja jest monitorowana, oceniana i doskonalona.

Kolejnym kryterium wchodzącym w skład obszaru Organizacji i funkcjonowania urzędu jest efektywność komunikacji wewnętrznej. Zostały określone zasady wymiany informacji w urzędzie między pracownikami oraz zasady identyfikowania, analizowania i eliminowania problemów w komunikacji.

Analiza obszaru Organizacji i funkcjonowania urzędu została zaprezentowana w tabeli 12.

**Tabela 12. Analiza obszaru: Organizacja i funkcjonowanie urzędu**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2,3,4,5</i>
<b>Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności</b>	
Podział uprawnień decyzyjnych odbywa się na podstawie przepisów prawa	Zidentyfikowano i przypisano szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych radzie gminy i wójtowi (burmistrzowi czy prezydentowi) (stadium 2)
	Zidentyfikowano i przypisano szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych kierownikom w urzędzie (stadium 3)
	Prowadzony jest monitoring i ocena urzędu pod kątem nieprawidłowości (stadium 4)
	Występuje bieżąca aktualizacja uprawnień decyzyjnych (stadium 5)
<b>Zarządzanie procesami</b>	
Brak zidentyfikowanych procesów	Zostały zidentyfikowane najważniejsze procesy dla urzędu i osoby odpowiedzialne za ich przebieg (stadium 2)
	Została zidentyfikowana większość procesów realizowanych w urzędzie i osoby odpowiedzialne za ich przebieg. Urzędnicy zostali przeszkoleni w tej kwestii (stadium 3)
	Procesy wykonują przeszkoleni pracownicy, są wspomagane komputerowo i monitorowane (stadium 4)
	Istnieje system doskonalenia realizacji procesów, w tym audyty, samoocena, porównania z procesami ustanowionymi w innych urzędach (stadium 5)
<b>Efektywność komunikacji wewnętrznej</b>	
Wymiana informacji ma charakter doraźny (stadium 1)	Istnieją i są stosowane określone zasady wymiany informacji między organem wykonawczym a uchwałodawczym (stadium 2)
	Istnieją i są stosowane określone zasady wymiany informacji między pozostałymi stanowiskami czy komórkami organizacyjnymi (stadium 3).
	Działa proces usprawniania komunikacji wewnętrznej (stadium 4 i 5).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, op. cit.; A. Pierścieniak, M. Grzebyk, *Rozwiązania administracyjne w urzędzie gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 5(784), s. 63.

**Tabela 13. Analiza obszaru: Zarządzanie kadrami**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3,4,5</i>
<b>System rekrutacji pracowników</b>	
Nie istnieją wewnętrzne regulacje w zakresie rekrutacji pracowników	Prowadzenie rekrutacji odbywa się wg zasad i jest realizowane przez komisję rekrutacyjną. Dostępne są także dokumenty z przeprowadzonej rekrutacji (stadium 2)
	Rekrutacja prowadzona jest z wykorzystaniem wcześniej przygotowanej dokumentacji, urzędnicy są przeszkoleni, a kandydaci są informowani o wynikach postępowania (stadium 3)
	Istnieją roczne plany zatrudnienia, dane kandydatów są gromadzone i dokonuje się oceny systemu rekrutacji (stadium 4)
	Urząd prowadzi aktualizację opisu stanowisk i doskonalenia systemu rekrutacji (stadium 5)
<b>System oceny i awansowania pracowników</b>	
Nie istnieją wewnętrzne regulacje dotyczące oceniania i awansowania pracowników, a ocena jest przeprowadzana subiektywnie	Zostały sformułowane kryteria oceny, dokumentacja i szczegółowe procedury (stadium 2)
	Urzędnicy są przeszkoleni, oceniani przynajmniej w cyklu rocznym, i znają kryteria oceny (stadium 3)
	Rezultaty oceny mają wpływ na wynagrodzenia, awanse, szkolenia (stadium 4)
	System oceny jest aktualizowany i doskonalony (stadium 5)
<b>System szkoleń i doskonalenia zawodowego</b>	
Nie istnieją wewnętrzne regulacje dotyczące szkoleń i doskonalenia zawodowego	Istnieją wybrane elementy systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego (przynajmniej 3), który stopniowo się rozwija (stadium 2)
	Została sformułowana polityka szkoleniowa i doskonalenia zawodowego pracowników. Istnieją wybrane elementy systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego (przynajmniej 5), który stopniowo się rozwija. Organizowane są szkolenia wewnętrzne (stadium 3)
	Istnieją zasady oceny opracowane dla okresu 2-letniego oraz elementy systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego (przynajmniej 8) (stadium 4)
	Obowiązują zasady doskonalenia, aktualizacji i usprawniania systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, op. cit.*; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Zarządzanie kadrami a jakość usług publicznych*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2015, nr 6(785), s. 58.

W obszarze Zarządzania kadrami (obszar nr 3) zostały wzięte pod uwagę 3 kryteria jako elementy procesu zarządzania ludźmi, mianowicie: System rekr-

tacji personelu, System oceny i awansowania pracowników oraz System szkoleń i doskonalenia zawodowego. W ramach systemu rekrutacji personelu zostały sformułowane zasady rekrutacji przez komisję rekrutacyjną. Rozmowy kwalifikacyjne są prowadzone według kwestionariusza, a kandydaci są informowani o wynikach rekrutacji. Są także identyfikowane i aktualizowane potrzeby rekrutacyjne w ujęciu rocznym. W odniesieniu zaś do systemu oceny i awansowania pracowników gmina posiada procedury oceny okresowej, a pracownicy są oceniani w okresie minimum dwuletnim. System okresowej oceny pracowników jest aktualizowany i doskonalony, a wnioski służą zarówno poszczególnym pracownikom, jak i doskonaleniu funkcjonowania urzędu jako instytucji. W ramach kryterium systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego jest prowadzona polityka szkoleniowa, a jej elementy składowe są realizowane. Dotyczy to chociażby określania corocznych potrzeb szkoleniowych, oceniania szkoleń oraz ich usprawniania. Kryteria brane pod uwagę w obszarze Zarządzania kadrami i ich charakterystyka zostały przedstawione w tabeli 13.

Kolejny obszar zarządzania dotyczy Świadczenia usług publicznych, w tym komunalnych (obszar nr 4), obejmując 3 kryteria, tj. Standardy świadczenia usług publicznych, Planowanie świadczenia usług publicznych oraz Doskonalenie świadczenia tych usług. W ramach pierwszego kryterium istnieją w urzędzie opracowane standardy świadczenia usług publicznych, w tym zasady, sposób świadczenia usługi, warunki, opłaty i charakter usługi. Obowiązujące standardy są monitorowane i aktualizowane. W obrębie Planowania świadczenia usług publicznych urząd posiada katalog usług i schemat organizacji dostarczania tych usług. Odbiorcy usług są informowani o planach i schematach ich dostarczania. Urząd ciągle doskonali się i monitoruje świadczenie usług, bada się także rynek pod kątem ich komercjalizacji (kryterium – Doskonalenie świadczenia usług). Opis tego obszaru i kryteriów je tworzących został przedstawiony szczegółowo w tabeli 14.

Obszar zarządzania (nr 5): Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego obejmuje także trzy kryteria, mianowicie: Komunikację i partycypację społeczną, Współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz Wspieranie inicjatyw społecznych.

Kryterium Komunikacji i partycypacji społecznej dotyczy możliwości informowania i konsultacji społeczności lokalnej o ważnych dla nich sprawach. Służyć temu mają m.in. następujące narzędzia: katalog usług urzędu, tablice i gabloty informacyjne, punkt informacyjny w urzędzie, strona www, biuletyn urzędu, gazeta lokalna, współpraca z mediami. Ich zastosowanie ocenia się pod kątem efektywności i skuteczności stosowania. Dokonuje się też doskonalenia i aktualizacji zastosowanych narzędzi.

**Tabela 14. Analiza obszaru: Usługi publiczne, w tym komunalne**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3,4,5</i>
<b>Standardy świadczenia usług publicznych</b>	
Nie zostały określone standardy świadczenia usług, a parametry świadczenia usług są określane zgodnie z obowiązującym prawem	Im więcej zestandaryzowanych usług, tym wyższe stadium rozwoju, stąd urząd stosuje standaryzację usług dla przynajmniej 2 kategorii usług (stadium 2)
	Urząd stosuje standaryzację usług dla przynajmniej 7 kategorii usług. Opracowane są zasady informowania odbiorców. Urzędnicy zostali przeszkoleni w tym zakresie (stadium 3)
	Urząd stosuje standaryzację usług dla przynajmniej 12 kategorii usług. Urząd prowadzi badania społeczne dotyczące oceny jakości usług przynajmniej raz na 4 lata (stadium 4)
	Urząd stosuje standaryzację usług dla wszystkich kategorii usług. Istnieją mechanizmy weryfikacji i aktualizacji standardów usług (stadium 5)
<b>Planowanie świadczenia usług publicznych</b>	
Nie istnieje katalog usług realizowanych przez gminę, schemat ich organizacji, plan operacyjny czy wieloletni ich świadczenia	Im więcej skatalogowanych usług, tym bardziej zaawansowane stadium rozwoju. Urząd posiada katalog usług dla przynajmniej 2 kategorii usług, plan operacyjny ich świadczenia i schemat ich dostarczania (stadium 2)
	Urząd posiada katalog usług dla przynajmniej 7 kategorii usług, plan operacyjny ich świadczenia i schemat ich dostarczania (stadium 3)
	Urząd posiada katalog usług dla przynajmniej 12 kategorii usług, plan operacyjny ich świadczenia i schemat ich dostarczania. Odbiorcy usług są informowani o planach i schematach ich dostarczania (stadium 4)
	Urząd posiada katalog usług dla wszystkich kategorii usług, plan operacyjny ich świadczenia i schemat ich dostarczania. Istnieją zasady monitorowania, oceny i aktualizacji istniejących planów świadczenia usług (stadium 5)
<b>Doskonalenie świadczonych usług publicznych</b>	
Nie stosuje się mechanizmów doskonalenia usług publicznych	Zostały sformułowane zasady doskonalenia świadczenia usług publicznych (stadium 2)
	Analizuje się rynek i rozpoznaje możliwości poprawy jakości świadczonych usług (stadium 3)

	Zostały sformułowane zasady monitorowania i oceny świadczonych usług oraz analizuje się możliwości komercjalizacji świadczonych usług (stadium 4)
	Urząd dba o podnoszenie jakości świadczonych usług, ich doskonalenia kształtując rynek usług (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, op. cit.*; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Zarządzanie kadrami a jakość usług publicznych*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 6(785), s. 57.

W ramach kryterium Współpracy z organizacjami pozarządowymi w urzędzie zostały zidentyfikowane obszary tej współpracy poprzez udzielanie dotacji, zlecanie zadań czy świadczenie innych form wsparcia. Istnieje program takiej współpracy, a jego wyniki na bieżąco są aktualizowane i monitorowane.

Kolejnym ważnym kryterium dla sprawnego funkcjonowania urzędu gminy jest Wspieranie inicjatyw społecznych. W urzędzie zidentyfikowano obszary takiego wsparcia w formie dofinansowania przedsięwzięć, zakupów bezpośrednich czy pomocy organizacyjnej. Pomoc udzielana jest na wniosek z wykorzystaniem odpowiednich formularzy. Opracowano tryb, zasady czy kryteria oceny wniosków i udzielania takiej pomocy.

Dokładna analiza tego obszaru została zaprezentowana w tabeli 15.

**Tabela 15. Analiza obszaru: Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3,4,5</i>
<b>Komunikacja i partycypacja społeczna</b>	
Urząd przekazuje informacje mieszkańcom tylko wymagane prawem	Stosuje podstawowe narzędzia przekazywania informacji np. tablice informacyjne, biuletyn urzędu, strona www (stadium 2)
	Urząd pozyskuje opinie mieszkańców w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach (stadium 3)
	Funkcjonuje system konsultacji społecznych wraz z odpowiednimi narzędziami (np. system skarg i wniosków, lokalni liderzy). Dokonuje się oceny efektywności i skuteczności stosowanych narzędzi komunikacji z mieszkańcami (stadium 4)
	Przynajmniej niektóre narzędzia komunikacji są aktualizowane i doskonalone (stadium 5)
<b>Współpraca z organizacjami pozarządowymi</b>	
Urząd nie współpracuje lub współpracuje doraźnie z organizacjami pozarządowymi	Zostały zidentyfikowane obszary współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi (stadium 2)
	Istnieje program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi, które są o tym informowane. Urząd współpracuje z organizacjami pozarządowymi przynajmniej w 2 formach: udzielania dotacji, zlecania zadań czy innych form wsparcia (stadium 3)

	Istnieją szczegółowe regulacje w zakresie tej współpracy, program jest monitorowany (stadium 4)
	Program współpracy jest aktualizowany (stadium 5)
<b>Wspieranie inicjatyw społecznych</b>	
Urząd nie wspiera inicjatyw społecznych lub robi to doraźnie	Zostały zidentyfikowane obszary wsparcia (stadium 2)
	Istnieje system wsparcia inicjatyw społecznych, a mieszkańcy są o tym informowani (stadium 3)
	Formalizacja reguł, wsparcie konkretnych obszarów (stadium 4)
	System wsparcia jest monitorowany i aktualizowany (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, op. cit.*

**Tabela 16. Analiza obszaru: Stymulowanie rozwoju gospodarczego**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3,4,5</i>
<b>Program rozwoju gospodarczego</b>	
Istnieje rozbieżność pomiędzy strategią a działaniami podejmowanymi przez urząd	Strategia rozwoju zawiera zapisy o realizacji działań na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego. Urząd stosuje przynajmniej 1 narzędzie stymulowania rozwoju gospodarczego (stadium 2)
	Istnieje program rozwoju gospodarczego. Stosowane są wybrane narzędzia stymulowania rozwoju gospodarczego. Budżet uwzględnia środki na realizację programu gospodarczego. Działa system informacji społecznej na temat realizowanego programu rozwoju (stadium 3)
	Stosowane są wszystkie narzędzia stymulowania rozwoju gospodarczego. Wieloletnie plany finansowe czy inwestycyjne uwzględniają środki na realizację zadań wieloletnich (stadium 4)
	Program rozwoju gospodarczego jest monitorowany i udoskonalany (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, op. cit.*; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Wymiary zarządzania rozwojem gminy*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2014, nr 12(779), s. 48.

Obszary zarządzania od szóstego do dziewiątego zostały scharakteryzowane tylko poprzez pojedyncze kryteria zarządzania.

Program rozwoju gospodarczego jest jedynym kryterium wchodzącym w skład obszaru Stymulowania rozwoju gospodarczego (obszar nr 6). Gmina stosuje narzędzia wspierania tego rozwoju w postaci preferencji finansowych

i pomocy publicznej, działań promocyjno-organizacyjnych czy tworzenia instytucji otoczenia biznesu, a program ich realizacji jest zapisany w strategii rozwoju. Środki finansowe na realizację programu mają pokrycie w budżecie rocznym, wieloletnim planie finansowym i wieloletnim planie inwestycyjnym. Realizacja programu jest monitorowana i oceniana.

Analiza obszaru Stymulowania rozwoju gospodarczego została zaprezentowana w tabeli 16.

System zarządzania projektami wchodzi w obszar Zarządzania projektami (obszar nr 7) i podobnie jak w ramach poprzedniego obszaru jest jedynym branym pod uwagę kryterium. W urzędzie są opracowane mechanizmy podejmowania decyzji o wyborze projektów do realizacji, zasady wyłaniania zespołów projektowych oraz oceniania i monitorowania realizacji projektów. Graficznie obszar ten został przedstawiony w tabeli 17.

**Tabela 17. Analiza obszaru: Zarządzanie projektami**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3,4,5</i>
<b>System zarządzania projektami</b>	
Nie istnieją w urzędzie zatwierdzone regulacje z zakresu systemu zarządzania projektami	W urzędzie są przeszkoleni pracownicy w zakresie realizacji projektów. Przypisana została odpowiedzialność za gromadzenie, przetwarzanie i upowszechnianie informacji o możliwościach realizacji projektów (stadium 2)
	Istnieje system zarządzania projektami, który jest stosowany (im więcej elementów systemu zarządzania projektami jest stosowanych w urzędzie, tym wyższe stadium rozwoju). W przypadku stadium trzeciego tych elementów jest przynajmniej 2.
	Istnieją i są stosowane wszystkie elementy systemu zarządzania projektami (stadium 4).
	Przynajmniej niektóre elementy tworzące system zarządzania projektami są aktualizowane i udoskonalane (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, op. cit.*; A. Pierścieniak, M. Grzebyk, *Rozwiązania administracyjne w urzędzie gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 5(784), s. 63.

W ramach ósmego obszaru zarządzania, tj. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego, wyróżnionym kryterium jest realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. W urzędzie jest przygotowana dokumentacja realizowanych przedsięwzięć z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, czyli innymi gminami, powiatami czy województwem samorządowym. Dotyczy ona przygotowania wnio-

sku o dotację ze środków zewnętrznych, dostarczanie usług, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, tworzenie instytucji otoczenia biznesu czy wspólnych inwestycji w infrastrukturę techniczną lub społeczną. Jest prowadzony monitoring przedsięwzięć realizowanych przez urząd, a środki finansowe są zapewnione w budżecie gminy. Analiza tego obszaru została przedstawiona w tabeli 18.

**Tabela 18. Analiza obszaru: Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3, 4, 5</i>
<b>Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego</b>	
Urząd nie posiada regulacji wewnętrznych dotyczących zasad współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	Zostały określone formy oraz obszary współpracy (stadium 2)
	Urząd realizuje przedsięwzięcia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (im więcej przedsięwzięć, tym wyższe stadium rozwoju). Stadium 3 dotyczy przynajmniej 1 kwestii tej współpracy, np. przygotowanie wniosku, dostarczanie usług, prowadzenie działań informacyjnych, tworzenie instytucji otoczenia biznesu, inwestycje w infrastrukturę techniczną lub społeczną. W budżecie roku bieżącego są zapewnione środki finansowe na realizację przedsięwzięć (stadium 3)
	Urząd realizuje przedsięwzięcia, obejmując przynajmniej 3 kwestie wymienione powyżej. Przedsięwzięcia w ramach współpracy są monitorowane (stadium 4)
	Przedsięwzięcia w ramach współpracy są oceniane i udoskonalane (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, op. cit.

**Tabela 19. Analiza obszaru: Etyka i zapobieganie korupcji**

<i>Stadium 1</i>	<i>Stadium 2, 3, 4, 5</i>
<b>Kształtowanie postaw etycznych</b>	
Nie zostały sformułowane w urzędzie standardy zachowań etycznych	Zostały sformułowane i zatwierdzone niektóre standardy etyczne w urzędzie i są one stosowane (stadium 2)
	Istnieje zatwierdzony kodeks etyki (katalog standardów), który odnosi się do obowiązków i zachowań urzędników, zapobiegania konfliktowi interesów, przejrzystości zadań czy bezstronności (stadium 3)
	Istnieją i są zatwierdzone procedury postępowania, tzw. kodeks postępowania odnoszący się do obowiązków i zachowań wobec obywateli, ujawniania majątku, zapobiegania konfliktowi interesów, nadużywaniu władzy, wykorzystania zasobów

	publicznych do celów prywatnych, definiowania sytuacji naruszających kodeks, stosowania sankcji w przypadku nadużyć, zatrudniania. Pracownicy urzędu i radni uczestniczą w szkoleniach związanych ze stosowaniem standardów zachowań etycznych i procedur postępowania (stadium 4)
	Sformułowano zasady aktualizacji standardów zachowań etycznych i doskonalenia procedur z tym związanych i są one potwierdzone w dokumentacji urzędu (stadium 5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy*, op. cit.; A. Pierścieniak, M. Grzebyk, *Etyka i zapobieganie korupcji w administracji lokalnej*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2016, nr 6(797), s. 22–30.

Ostatnim kryterium brany pod uwagę w analizie instytucjonalnej jest Kształtowanie postaw etycznych, wchodzącym w skład obszaru dziewiątego Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji. Gmina posiada katalog standardów zachowań etycznych obowiązujących urzędników opracowany w formie kodeksu etyki, a pracownicy są z nim zapoznani. Obejmuje on m.in. zapobieganie konfliktowi interesów, przejrzystości działania, nadużywania władzy (tabela 19).

## 6.2. Pomiar rozwoju potencjału instytucjonalnego w urzędach gmin

W tym podrozdziale zostały przedstawione wyniki badań dotyczące obliczonego średniego zagregowanego wskaźnika poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego dla wszystkich wylosowanych gmin Podkarpacia oraz konkretnych kryteriów składających się na wskaźnik ogólny.

Podstawą analizy była wartość średnia poszczególnych cech w obrębie dziewięciu obszarów badawczych. Im wartość średniej jest wyższa, tym większy jest poziom nasilenia badanego zjawiska (skala od 1 do 5).

W tabeli 20 oraz na rysunku 3 zostały przedstawione wyniki dotyczące poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego urzędów gmin dla wyodrębnionych obszarów zarządzania oraz wskaźnik ogólny.

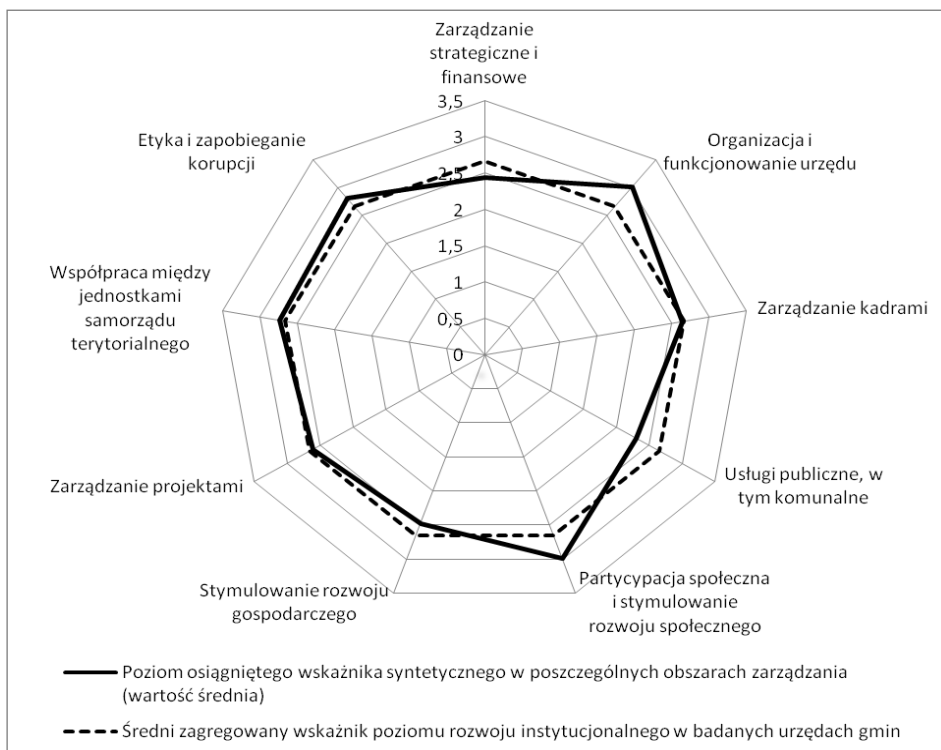
Analizując dane tej tabeli, można zauważyć, że średni zagregowany wskaźnik dla wszystkich badanych gmin wynosi 2,66, co oznacza, że nie jest on wysoki, osiągnął wartość poniżej 3 (z pięciostopniowej skali).

W pracy na rysunku 4 zaprezentowano także poziom osiągniętego wskaźnika syntetycznego dla poszczególnych kryteriów składających się na dany obszar zarządzania oraz średni zagregowany wskaźnik dla wszystkich branych pod uwagę obszarów zarządzania.

Tabela 20. Zestawienie osiągniętych wyników dotyczących wskaźnika ogólnego i poszczególnych obszarów zarządzania wchodzących w skład potencjału instytucjonalnego urzędów gmin

Lp	Nazwa wskaźnika (obszaru zarządzania)	Poziom osiągniętego wsk. synt. (wart. średnia)	Kryteria zarządzania wchodzące w skład poszczególnych obszarów zarządzania	Poziom osiągniętego wsk. w ramach poszczególnych obszarów zarządzania
1	Zarządzanie strategiczne i finansowe	2,45	1. Planowanie strategiczne	2,38
			2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej	2,88
			3. Wieleletnie planowanie inwestycyjne	2,36
			4. Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów	2,18
2	Organizacja i funkcjonowanie urzędu	3,02	5. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności	3,44
			6. Zarządzanie procesami	2,89
			7. Efektywność komunikacji wewnętrznej	2,72
3	Zarządzanie kadrami	2,64	8. System rekrutacji personelu	3,04
			9. System oceny i awansowania pracowników	2,33
			10. System szkoleń i doskonalenia zawodowego	2,56
4	Usługi publiczne, w tym komunalne	2,30	11. Standardy świadczenia usług publicznych	2,46
			12. Planowanie świadczenia usług publicznych	2,32
5	Partycypacja społecz. i stymul. rozwoju społecznego	2,98	13. Doskonalenie świadczenia usług publicznych	2,13
			14. Komunikacja i partycypacja społeczna	2,82
			15. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	3,35
			16. Wspieranie inicjatyw społecznych	2,78
6	Stymul. rozwoju gospodarcz.	2,47	17. Program rozwoju gospodarczego	2,47
			18. System zarządzania projektami	2,61
8	Współpraca między jednost. samorządu terytorialnego	2,75	19. Realiz. przedsięwzięć we współ. z innymi jednostk. samorz. terytorialnego	2,75
			20. Kształtowanie postaw etycznych	2,82
9	Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	2,82		
10	<b>Średni zagregowany wsk. poz. rozwoju instytut. w badanych gminach</b>	<b>2,66</b>	<b>X</b>	<b>2,66</b>

Źródło: opracowanie własne.



**Rysunek 3. Poziom osiągniętego wskaźnika syntetycznego w poszczególnych obszarach zarządzania na tle wskaźnika średniego**

Źródło: opracowanie własne.

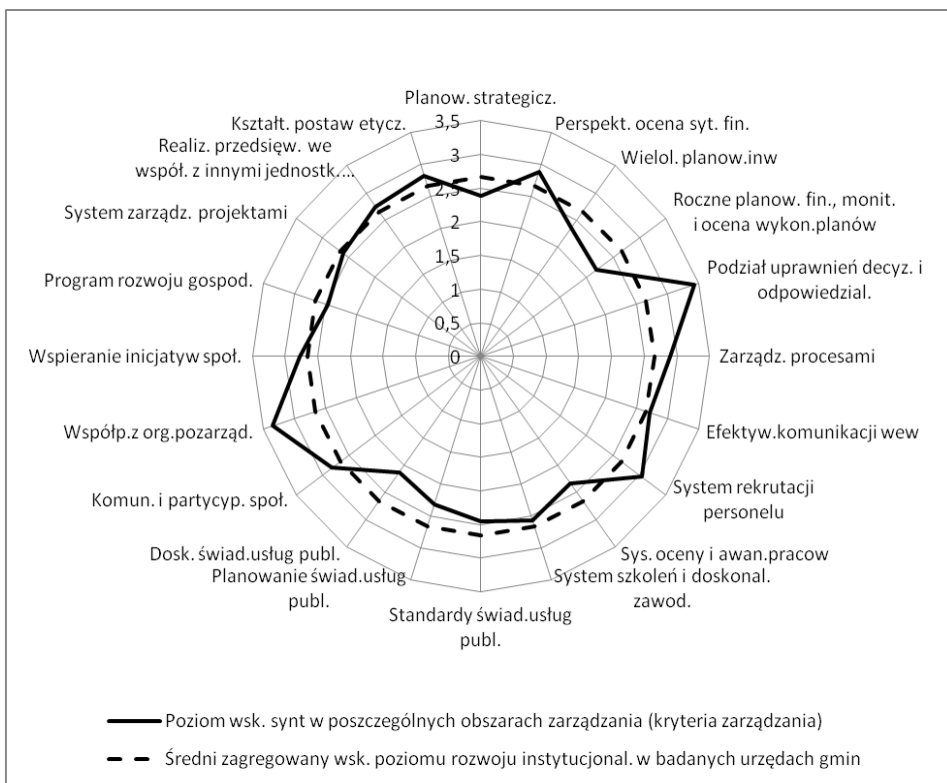
Dokonując bardziej szczegółowej analizy tabeli 20, czyli oceniając konkretne obszary zarządzania urzędem gminy, stwierdza się, że poziom rozwoju powyżej średniej wynoszącej 2,66 osiągnęły:

- Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (2,75),
- Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (2,82),
- Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (2,98),
- Organizacja i funkcjonowanie urzędu (3,02).

Najwyższą wartość spośród wyżej wymienionych osiągnął obszar: Organizacja i funkcjonowanie urzędu (3,02).

Sprawnie funkcjonujące organy i aparat wykonawczy są zasadniczym wyznacznikiem działania jednostki samorządu terytorialnego. Urząd gminy wspiera pracę organu wykonawczego, realizując na danym terenie zadania własne i zlecone<sup>250</sup>.

<sup>250</sup> A. Pierścieniak, *Organizacja gminy w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych*, op. cit., s. 97 i dalsze.



**Rysunek 4. Poziom osiągniętego wskaźnika syntetycznego dla poszczególnych kryteriów składających się na dany obszar zarządzania na tle średniego zagregowanego wskaźnika dla wszystkich branych pod uwagę obszarów zarządzania**

Źródło: opracowanie własne.

W analizie instytucjonalnej obszar ten obejmuje 3 kryteria, mianowicie: Podział uprawnień i odpowiedzialności, Zarządzanie procesami oraz Efektywność komunikacji wewnętrznej w urzędzie. Podział uprawnień i odpowiedzialności ma odzwierciedlenie w obowiązującej strukturze organizacyjnej w ujęciu statycznym. Struktura organizacyjna to przede wszystkim układ formalnie powiązanych ze sobą stanowisk pracy, komórek organizacyjnych czy większych elementów tego układu z uwzględnieniem podziału uprawnień decyzyjnych między organem wykonawczym a uchwałodawczym i między nimi a pozostałymi kierownikami zatrudnionymi w tym urzędzie. Z tym układem powiązane są także przydzielone zadania, uprawnienia i odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych zadań.

Z kolei Zarządzanie procesami odbywa się w ramach obowiązujących procedur administracyjno-biurowych z uwzględnieniem realizowanych procesów (rozumianych jako sekwencje działań i zakresy współpracy) oraz wykorzysta-

nych systemów informatycznych do ich realizacji. Tu mamy do czynienia z organizacją urzędu w ujęciu dynamicznym.

Ważnym elementem funkcjonowania urzędu gminy jest także Efektywność komunikacji wewnętrznej, rozumianej jako niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne, umożliwiające realizację procedur i sprawną koordynację. To kryterium uwzględnia zarówno komunikację poziomą (przepływ informacji między stanowiskami czy komórkami wykonującymi te same lub podobne zadania), jak i komunikację pionową (przepływ informacji z góry do dołu – od kierowników do szczebli niższych lub odwrotnie).

Dokonując oceny tego obszaru, zauważa się, że zwłaszcza kryterium pierwsze osiągnęło poziom 3,44, czyli spełniło wszystkie warunki dla poziomu trzeciego i niektóre dla poziomu czwartego. Szczegółowa analiza kwestionariuszy diagnostycznych pozwala stwierdzić, że urzędy gmin właściwie podzieliły uprawnienia decyzyjne, w tym podział zadań, uprawnień i odpowiedzialności między poszczególnymi elementami struktury organizacyjnej urzędu, ale niestety nie ma w większości przypadków zasad monitorowania i oceny pracy urzędu, zwłaszcza pod kątem nakładania się kompetencji i zadań konkretnych stanowisk pracy czy komórek organizacyjnych.

Pozostałe dwa kryteria nie spełniły warunków przypisanych dla stadium trzeciego. W ramach pierwszego z nich, czyli Zarządzania procesami, procesy te zostały zidentyfikowane, ale brak w urzędach szczegółowych regulacji wewnętrznych. W wielu przypadkach nie są one wspomagane komputerowo, monitorowane czy doskonalone. Efektywność komunikacji wewnętrznej została określona na poziomie 2,72. Oznacza to, że istnieją i są stosowane zasady określające wymianę informacji między organem wykonawczym a uchwałodawczym, ale już nie dotyczy to całego urzędu.

Wyższa wartość powyżej średniej poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego, wynosząca 2,98, dotyczy także obszaru piątego: Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju. Według PRI partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego jest rozumiane jako włączanie organizacji pozarządowych, lokalnego biznesu oraz inicjatyw społecznych w rozwiązywanie problemów lokalnych i podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących wspólnoty lokalnej. Partycypacja społeczna jest nierozdzielnie związana z komunikacją społeczną, stanowi wyższą w stosunku do komunikowania formę współpracy władz publicznych z mieszkańcami oraz ich organizacjami. W obszarze tej cechy wyzwaniami dla urzędu są:<sup>251</sup>

- zapewnienie skutecznej komunikacji dwustronnej pomiędzy urzędem i obywatelem, i odwrotnie,

---

<sup>251</sup> M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, op. cit., s. 69–70.

- kształtowanie zinstytucjonalizowanej współpracy trójstronnej między samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi oraz lokalnym biznesem,
- wspieranie organizacji pozarządowych oraz grup obywatelskich w realizacji celów ważnych dla lokalnej wspólnoty.

W ramach komunikacji społecznej można stosować następujące formy: informowanie mieszkańców o wszystkim, co się dzieje w gminie, pozyskiwanie opinii mieszkańców w ważnych dla rozwoju gminy sprawach oraz konsultacje społeczne.

W obrębie tego obszaru wysoko zostało ocenione kryterium Współpracy z organizacjami pozarządowymi (3,35). Oznacza to, że współpraca ta ma charakter ciągły, a nie doraźny. Jest też w wielu gminach opracowany program takiej współpracy. Niestety, nie jest on monitorowany ani uaktualniany.

W obrębie kryterium Komunikacji i partycypacji społecznej (poziom 2,82) są spełnione warunki dla stadium 2, ale nie wszystkie dla stadium 3. Analiza wypełnionych kwestionariuszy pokazuje, że urząd informuje mieszkańców o ważnych dla nich sprawach przy pomocy dostępnych narzędzi przekazu informacji, ale w wielu urzędach gmin nie dokonuje się oceny efektywności i skuteczności ich stosowania.

Kryterium Wspierania inicjatyw społecznych osiągnęło poziom średni 2,78. W większości przypadków urzędy gmin udzielają wsparcia takim inicjatywom, ale nie są określone szczegółowe elementy tego wsparcia, czyli obszary wsparcia, formy lub brak przypisanej odpowiedzialności za ich realizację. Nie dokonuje się także monitorowania i uaktualniania oceny funkcjonowania systemu wspierania inicjatyw społecznych.

Z kolei obszar Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji osiągnął poziom 2,82. Etyka w życiu publicznym jest wartością, na którą zwraca się coraz większą uwagę. Definiuje się ją jako ogół zasad, norm postępowania obowiązujących w danej zbiorowości<sup>252</sup>. Natomiast odnosząc etykę do administracji publicznej, wielu autorów<sup>253</sup> zwraca uwagę na powiązanie pomiędzy zasadami etyki a jakością działań administracyjnych. Twórcy analizy instytucjonalnej określili etykę jako normy moralne, które przekładają ogólne ideały i wartości przyjęte przez dane społeczeństwo na praktykę dnia codziennego. Natomiast zjawisko korupcji rozumiane jest przez nich jako nadużycie urzędu publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści, przykładowo: płatne faworyzowanie, nepotyzm, nadużycie kompetencji wynikających z pełnionych funkcji, przekupstwo, przestępstwa księgowe czy kradzież majątku publicznego lub środków publicznych.

---

<sup>252</sup> *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, PWN, Warszawa 2003, s. 191.

<sup>253</sup> Między innymi: I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, *op. cit.*; W. Walczak, *Etyka w urzędach administracji samorządowej*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 3, s. 103–112; L. Zbiegień-Maciąg, *Etyka w zarządzaniu*, *op. cit.*

Poziom rozwoju tego obszaru nieprzekraczający stadium trzeciego świadczy o tym, że w badanych urzędach gmin zostały sformułowane oraz są stosowane standardy zachowań etycznych obowiązujące urzędników administracji, zatwierdzone w formie uchwał rady, ale nie ma opracowanego kodeksu etyki czy nie dokonuje się oceny skuteczności stosowanych standardów zachowań etycznych i nie ma opracowanych i aktualizowanych szczegółowych procedur postępowania zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Podobne wnioski na podstawie swoich badań formułuje Waldemar Walczak, który dodatkowo twierdzi, że kodeksy etyki będą spełniały swoją rolę tylko wówczas, kiedy będą miały potwierdzenie w postawach, wzorach i normach etycznych władz samorządowych, a takie wartości etyczne, jak: bezstronność, przejrzystość działań, praworządność, uczciwość czy poszanowanie dla ludzi, będą rzeczywistymi standardami, na których opierać się będzie działalność urzędów samorządowych<sup>254</sup>.

Poziomem rozwoju powyżej średniej wyodrębnionym w ramach potencjału instytucjonalnego charakteryzuje się też obszar Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (2,75). Według PRI współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest rozumiana jako inicjowanie, planowanie i realizacja przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu. Może odbywać się na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej w postaci realizacji wspólnych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych, w sferze usług publicznych, np. poprzez wspólne świadczenie usług komunalnych czy administracyjnych, w obszarze zarządzania projektami w postaci wspólnego ubiegania się o środki pomocowe na realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ważnych dla współpracujących jednostek. Jest traktowana jako sposób doskonalenia zarządzania i rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych. Analiza kwestionariuszy diagnostycznych pokazuje, że wiele urzędów takie inicjatywy podejmuje, ale nie uwzględnia środków finansowych w budżecie roku bieżącego na te cele.

Niestety, należy także dodać, że pozostałe brane pod uwagę obszary zarządzania osiągają niższe poziomy od średniej. Najgorzej sytuacja kształtuje się w odniesieniu do obszarów: Usługi publiczne, w tym komunalne – średnia dla wszystkich gmin wynosi 2,30, Zarządzanie strategiczne i finansowe – średnia wynosi 2,45, Stymulowanie rozwoju gospodarczego – średnia 2,47, Zarządzanie projektami – średnia 2,61 oraz Zarządzanie kadrami – średnia 2,64.

Usługi publiczne definiowane są jako działania podejmowane w celu zaspokojenia określonych potrzeb, świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio w ramach sektora publicznego lub poprzez finansowanie podmiotów prywatnych, zapewniających daną usługę. W ramach usług publicznych nie jest

---

<sup>254</sup> W. Walczak, *Etyka zarządzania w urzędach administracji samorządowej*, op. cit., s. 103–112.

możliwe wykluczenie kogokolwiek z ich świadczenia. Osoby korzystające z tych usług oczekują ich określonej jakości<sup>255</sup>.

Rozwój instytucjonalny w obszarze usług publicznych został określony jako przygotowanie i stosowanie standardów usług publicznych, planowanie świadczenia usług publicznych według schematu organizacji dostarczania usług publicznych oraz stosowania mechanizmów doskonalenia świadczenia usług publicznych. Standardy są rozumiane jako pewne wzorce, wartości czy cechy. Świadczenie usług na odpowiednio wysokim poziomie wymaga ich standaryzacji, opracowania norm czy mierników ich stosowania. Planowanie usług polega na analizie i prognozie potrzeb oraz możliwości ich realizacji, nastawione na ciągle podnoszenie ich jakości i racjonalizację ich wykonywania. Natomiast doskonalenie usług publicznych dostarczanych przez jednostki gminne powinno polegać na wykorzystaniu możliwości wprowadzania zmian wewnątrz organizacji świadczącej te usługi. Zmiany te powinny przekładać się na jakość, czyli osiągnięcie wyznaczonych standardów, jak i racjonalizację realizacji usług.

Jak zauważa Marek Bugdol<sup>256</sup>, klienci, czyli petenci urzędu uczą się, zdobywają nowe doświadczenia, zmieniają się ich potrzeby dotyczące życia, a w związku z tym zmieniają się również ich potrzeby i oczekiwania związane z realizacją różnych usług. Kształtowanie jakości w urzędzie jest procesem ciągłym, celem, do którego należy dążyć. Można ją uznać za nadrzędną wartość funkcjonowania każdej organizacji.

Podobne wnioski ze swoich badań prezentuje Agnieszka Piotrowska-Piątek<sup>257</sup>, twierdząc, że planowanie usług, ich doskonalenie czy tworzenie standardów obsługi klienta jest procesem czasochłonnym, wymagającym zaangażowania przełożonych i pracowników, ale przynoszącym różne korzyści. Mieszkańcy postrzegają urząd jako instytucję przyjazną, otwartą, dbającą o ich potrzeby, a pracownikom ułatwia podejmowanie decyzji w sytuacjach trudnych i spornych, co pozytywnie wpływa na komfort pracy.

W przypadku tego obszaru, czyli Usług publicznych, urzędy gmin osiągają drugie, ale nie trzecie stadium<sup>258</sup> rozwoju.

---

<sup>255</sup> M. Grzebyk, A. Pierścieniak, *Zarządzanie kadrami administracji a jakość usług publicznych*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2015, nr 6(785), s. 53–54.

<sup>256</sup> M. Bugdol, *Cele jakości w systemach zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 3, s. 57–58; M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, *op. cit.*, s. 18–58.

<sup>257</sup> A. Piotrowska-Piątek, *Standaryzacja usług w procesach obsługi klienta w jednostkach administracji publicznej. Przykład Urzędu Statystycznego w Kielcach* [w:] *Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, red. R. Kucęba, R. Olejnik i K. Smolağ, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 47–60.

<sup>258</sup> Oznacza to, że nie spełniły wszystkich kryteriów dla stadium trzeciego zgodnie z przyjętą metodyką analizy instytucjonalnej.

Dokonując szczegółowej oceny kryterium Standardy usług publicznych (poziom 2,46), okazuje się, że w wielu urzędach istnieją i są stosowane standardy ich świadczenia, ale tylko dla wybranych rodzajów usług. Nie zostały jednak opracowane zasady monitorowania i oceny istniejących standardów usług.

W odniesieniu z kolei do drugiego kryterium, czyli Planowania świadczenia usług publicznych (poziom rozwoju równy 2,32), stwierdza się, że są opracowywane katalogi usług oraz schematy ich organizacji i dostarczania, ale nie dla wszystkich usług realizowanych przez gminy.

W ramach tego obszaru najniżej oceniono kryterium Doskonalenia świadczenia usług publicznych (2,13). Są tu tylko opracowane zasady doskonalenia usług, natomiast brak analizy rynku, w tym rozpoznawania możliwości poprawy ich jakości. Nie monitoruje się także ani nie dokonuje się oceny świadczenia usług w gminach.

Nieco wyższym poziomem rozwoju w porównaniu do wskaźnika Usługi publiczne, w tym komunalne, odznacza się obszar Zarządzania strategicznego i finansowego, osiągający wartość 2,45. W ramach PRI zarządzanie strategiczne jest rozumiane jako umiejętność budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej poprzez realizację sekwencji działań odnoszących się do przygotowania, realizacji, wdrażania, monitoringu i aktualizacji strategii rozwoju gminy. Ze względu na to, że zarządzanie strategiczne jest związane z gospodarowaniem przestrzenią, strategia rozwoju musi być zsynchronizowana z dokumentami sektorowymi, takimi jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy gminnym programem ochrony środowiska. Z kolei zarządzanie finansowe to perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków finansowych, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające ze strategii rozwoju gminy przez wyznaczenie zakresu możliwości finansowych w perspektywie wieloletniej, określanie standardów przygotowania programów i zadań do finansowania, zestawianie wieloletnich i rocznych planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania czy gromadzenie danych do monitorowania postępu i dokonywania oceny stopnia realizacji zadań i programów.

Analiza poziomu rozwoju tego obszaru odbywa się w ramach czterech kryteriów zarządzania. Są nimi: Planowanie strategiczne, Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej, Wieloletnie planowanie inwestycyjne i Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów. Dokonując szczegółowej analizy tego wskaźnika na podstawie wypełnionych kwestionariuszy diagnostycznych, zauważa się, że większość gmin posiada strategię rozwoju gmin, ale jej realizacja nie jest powiązana z innymi dokumentami, np. studium uwarunkowań (wiele gmin jej nie posiada). Stwierdza się też, że gmi-

ny nie prowadzą oceny sytuacji finansowej, czyli oceny dochodów i wydatków w perspektywie wieloletniej.

Kolejny obszar – Stymulowanie rozwoju gospodarczego – osiągnął wartość 2,47. W Programie Rozwoju Instytucjonalnego stymulowanie rozwoju gospodarczego jest rozumiane jako podejmowanie przez podmioty administracji publicznej działań na rzecz wzrostu aktywności gospodarczej i wzrostu zatrudnienia w sektorach: produkcyjnym, rolniczym i usługowym. Działania na rzecz aktywności gospodarczej obejmują tworzenie warunków dla powstawania nowych firm i warunków dla utrzymania, rozwoju i ekspansji firm istniejących oraz przyciągania do gminy firm zewnętrznych. Z kolei działania na rzecz wzrostu zatrudnienia idą w kierunku tworzenia warunków do zdobywania nowych kwalifikacji i aktywizacji bezrobotnych. Gmina, podejmując działania na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego, może korzystać z trzech kategorii narzędzi, takich jak: preferencje finansowe i pomoc publiczna, działania promocyjno-organizacyjne czy instytucje otoczenia biznesu<sup>259</sup>.

Zarządzanie projektami obejmuje tylko jedno kryterium zarządzania, którym jest system zarządzania projektami. W PRI zarządzanie projektami jest określane jako zestaw działań realizowanych w ramach projektu (obejmujący: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, koordynację, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia założonych celów w sposób sprawny i skuteczny. Z kolei system zarządzania projektami w urzędzie jest rozumiany jako określenie w postaci obowiązujących regulacji wewnętrznych:

- odpowiedzialności za zadania związane z realizacją projektów, czyli gromadzenie, przetwarzanie i upowszechnianie informacji o możliwościach realizacji projektów, podejmowanie decyzji o wyborze projektów do realizacji, przygotowanie i realizację projektów;
- reguł gromadzenia, przetwarzania i upowszechniania informacji o możliwościach realizacji projektów;
- mechanizmów podejmowania decyzji o wyborze projektów do realizacji;
- reguł wyłaniania i funkcjonowania zespołów projektowych;
- zasad monitorowania i oceny funkcjonowania systemu zarządzania projektami.

Poziom tego wskaźnika wyniósł 2,61, co oznacza, że gminy spełniły wszystkie kryteria dla stadium 2, ale niestety nie osiągnęły wyższego 3. stadium rozwoju. W tym przypadku istnieją dokumenty, że gminy realizują projekty, dokumentacja jest gromadzona, a pracownicy zostali przeszkoleni w tym zakresie. Ponadto przypisanie pracownikom odpowiedzialności za gromadzenie, prze-

---

<sup>259</sup> M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, op. cit.*, s. 81–82.

tworzenie i upowszechnianie informacji o możliwościach realizacji projektów zostało zatwierdzone w formie regulacji wewnętrznych. Szczegółowa analiza kwestionariuszy diagnostycznych pokazuje jednak, że brak w tych gminach pozostałych regulacji wewnętrznych, jak np. reguł, zasad wylaniania zespołów projektowych czy monitorowania i oceny funkcjonowania tego systemu zarządzania projektami.

Zarządzanie kadrami w analizie instytucjonalnej jest rozumiane jako podejmowanie decyzji kierowniczych i realizacja spójnych działań, zmierzających do zapewnienia urzędom gmin niezbędnego personelu w wymiarze ilościowym i jakościowym, w określonym miejscu i czasie oraz racjonalne wykorzystanie tego personelu zgodnie z misją i celami instytucji. Zarządzanie kadrami koncentruje się na kluczowych funkcjach i obszarach zarządzania ludźmi, mianowicie w Programie Rozwoju Instytucjonalnego brane są pod uwagę trzy kryteria zarządzania: System rekrutacji personelu, System oceny i awansowania pracowników oraz System szkoleń i doskonalenia zawodowego. Procedura rekrutacji pracowników obejmuje narzędzia regulujące i ujednolicające sposób informowania potencjalnych kandydatów do pracy o wakatach w urzędzie i metodach doboru. Z kolei System oceniania i awansowania pracowników to opracowane kryteria i zasady oceniania pracowników i ich awansowania stosowane i obowiązujące w urzędzie. System szkoleń i doskonalenia zawodowego jest analizowany pod kątem dokumentacji obowiązującej w urzędzie, która określa požądane dla realizacji zadań urzędu kierunki szkoleń i kształcenia zawodowego urzędników.

Osiągnięcie średniego poziomu 2,64 w tym obszarze zarządzania świadczy, że istnieje dokumentacja związana z rekrutacją i oceną pracowniczą, ale nie jest ona rozwinięta, a pracownicy nie są w tym kierunku specjalnie przeszkoleni. W zakresie doskonalenia pracowników istnieją te elementy systemu szkoleń, które ograniczają się do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za szkolenia, przygotowania planu i przeprowadzenia kilku szkoleń w roku.

W tabeli 21 dokonano zestawienia gmin, które osiągnęły wyższy lub niższy wskaźnik potencjału instytucjonalnego w porównaniu do wskaźnika ogólnego.

Dokonując analizy danych tej tabeli, zauważa się, że wskaźnik wyższy niż średni dla wszystkich urzędów gmin osiągnęło 35 gmin. Są tu głównie gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie, znajdujące się w bliskiej odległości od ośrodków miejskich lub o rozwiniętych innych funkcjach np. turystycznej (np. gmina Cisna, Kuryłówka). Z kolei w grupie gmin o niższym wskaźniku poziomu potencjału instytucjonalnego znalazło się 37 urzędów gmin. Są to przede wszystkim gminy wiejskie, porozrzucane po całym województwie podkarpackim.

Tabela 21. Zestawienie gmin o wyższym lub niższym wskaźniku potencjału instytucjonalnego od wskaźnika ogólnego

Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego wyższy od średniej dla wszystkich gmin				Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego niższy od średniej dla wszystkich gmin							
Lp.	Nazwa gminy	Wsk. synt.	Lp.	Nazwa gminy	Wsk. synt.	Lp.	Nazwa gminy	Wsk. synt.	Lp.	Nazwa gminy	Wsk. synt.
1.	Baranów Sandom. (3)	3,3	19.	Mielec (1)	2,95	1.	Bircza (2)	1,95	19.	Jasło (1)	2,2
2.	Boguchwała (3)	3,3	20.	Niebylec (2)	3,25	2.	Białowa (3)	2,5	20.	Jodłowa (2)	1,8
3.	Cisna (2)	3,05	21.	Nisko (3)	3,65	3.	Borowa (3)	2,0	21.	Kolaczyce (2)	1,55
4.	Chmielnik (2)	3,8	22.	Nowa Dęba (3)	3,45	4.	Brzostek (3)	2,05	22.	Komańcza (2)	2,4
5.	Dębica (1)	2,95	23.	Nowy Żmigród (2)	3,25	5.	Brzozów (3)	1,85	23.	Krempna (2)	1,65
6.	Dębica (2)	3,55	24.	Nozdrzec (2)	3,2	6.	Brzyska (2)	2,35	24.	Krościenko Wyżne (2)	1,4
7.	Dubiecko (2)	3,45	25.	Olszanica (2)	2,75	7.	Czudec (2)	1,7	25.	Krzywcza (2)	2,2
8.	Głogów Młp. (3)	3,25	26.	Przeworsk (1)	4,2	8.	Domaradz (2)	2,45	26.	Lutowiska (2)	2,0
9.	Jawornik Polski (2)	3,7	27.	Radomyśl Wlk. (3)	2,75	9.	Dydnia (2)	2,25	27.	Markowa (2)	2,35
10.	Jedlicze (3)	2,75	28.	Radymno (1)	3,2	10.	Dynów (2)	2,7	28.	Przeclaw (2)	2,45
11.	Kolbuszowa (3)	2,7	29.	Ropczyce (2)	3,2	11.	Fredropol (2)	1,05	29.	Pysznica (2)	2,55
12.	Krasne (2)	2,95	30.	Sanok (1)	3,85	12.	Frysztak (2)	2,60	30.	Rokietnica (2)	2,35
13.	Kuryłówka (2)	4,1	31.	Solina (2)	3,4	13.	Gorzyce (2)	2,1	31.	Stary Dzików (2)	2,65
14.	Laszki (2)	2,85	32.	Stalowa Wola (1)	3,3	14.	Harasiuki (2)	1,95	32.	Strzyżów (3)	2,5
15.	Lesko (3)	2,75	33.	Święża (2)	2,8	15.	Hyżne (2)	1,95	33.	Tyrawa Wołoska (2)	2,15
16.	Leżajsk (1)	2,95	34.	Trzebowniko (2)	3,6	16.	Jarocin (2)	2,35	34.	Wielopole Skrz. (2)	2,2
17.	Lubaczów (1)	2,75	35.	Zagórz (3)	3,0	17.	Jarosław (1)	2,1	35.	Wielkie Oczy (2)	2,15
18.	Łańcut (1)	3,25				18.	Jasienica Rosiel. (2)	2,4	36.	Wisniowa (2)	2,1
									37.	Zaleszany (2)	1,65

Źródło: opracowanie własne.

### 6.3. Klasyfikacja badanych jednostek administracji lokalnej ze względu na osiągnięty poziom potencjału instytucjonalnego

W tym podrozdziale ukazano poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego w różnych typach gmin, czyli miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Ponadto dokonano podziału gmin metodą *k*-średnich ze względu na średni poziom wskaźnika syntetycznego dotyczącego potencjału instytucjonalnego na trzy grupy: silnych, przeciętnych i słabych<sup>260</sup>. Dalsza analiza będzie obejmowała właśnie te grupy.

W tabelach zamieszczonych w aneksie (załączniki od 1 do 5) poszczególne obszary brane pod uwagę w analizie potencjału instytucjonalnego są oznaczone tak jak w metodyce analizy instytucjonalnej, czyli od 1 do 9, i oznaczają:

1. Zarządzanie strategiczne i finansowe.
2. Organizacja i funkcjonowanie urzędu.
3. Zarządzanie kadrami.
4. Usługi publiczne, w tym komunalne.
5. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego.
6. Stymulowanie rozwoju gospodarczego.
7. Zarządzanie projektami.
8. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.
9. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

Numerem 10 w tabelach oznaczono kolumnę prezentującą średni zagregowany wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego gmin wziętych pod uwagę do badań.

Analiza danych zawartych w załączniku 1 oraz na rysunku 5, a dotyczących poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego w różnych typach gmin, pokazuje, że najwyższym wskaźnikiem charakteryzują się gminy miejskie (3,06), a najniższym grupa gmin wiejskich (2,53). Zadowolający jest fakt, że poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego w gminach miejskich przekroczył stadium trzecie, co oznaczałoby, że wszystkie obszary zarządzania (od 1 do 9) taki poziom osiągnęły. Niestety, pogłębiona analiza pokazuje, że dotyczy to tylko niektórych obszarów zarządzania, czyli: Zarządzania strategicznego i finansowego, Organizacji i funkcjonowania urzędu, Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego oraz Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego.

---

<sup>260</sup> Więcej informacji na temat tej klasyfikacji zawarto w podrozdziale 1.2.2.

Zdecydowanie na plan pierwszy wysuwa się tutaj drugi obszar zarządzania, czyli Organizacja i funkcjonowanie urzędu, średnia dla gmin miejskich osiągnęła prawie stadium 4. Oznacza to, że w większości gmin miejskich kryteria zarządzania, składające się na ten obszar, są ocenione bardzo wysoko. W tych urzędach gmin zostały zidentyfikowane oraz przypisane szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych między konkretnymi stanowiskami pracy (w tym między organem wykonawczym a uchwałodawczym). Ponadto zidentyfikowano wszystkie zadania realizowane przez urzędy. Szczegółowa jednak analiza wypełnionych kwestionariuszy diagnostycznych pokazuje, że nie prowadzi się w tych typach gmin monitoringu oraz oceny urzędów pod kątem poszukiwania nakładania się kompetencji pracowników. W ramach kryterium Zarządzania procesami zidentyfikowano i opisano większość procesów realizowanych w urzędach, wyłoniono osoby za to odpowiedzialne, a urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą. Niestety, brak w tych jednostkach mechanizmów doskonalenia realizowanych projektów czy ustanawiania nowych procesów. Ostatnim wysoko ocenionym kryterium jest Efektywność komunikacji wewnętrznej. Osiągnięcie stadium 3 oznacza, że w urzędach gmin miejskich zostały sformułowane zasady wymiany informacji między organem wykonawczym a uchwałodawczym oraz między urzędnikami, ale problemy są analizowane w sposób zwyczajowy, nie eliminowane zgodnie z przyjętymi zasadami.

Analiza kwestionariuszy diagnostycznych pokazuje, że przez wiele urzędów (z małymi wyjątkami) z tej grupy gmin obszar zarządzania dotyczący Organizacji i funkcjonowania urzędu jest traktowany priorytetowo.

Taka sama sytuacja dotyczy pozostałych wymienionych obszarów zarządzania. Poziom trzeci przekroczył też obszar Zarządzanie strategiczne i finansowe (3,39).

Współcześnie organizacja, aby osiągnąć swoje cele, musi myśleć i działać perspektywicznie. Klasyczne podejście do zarządzania strategicznego zakłada świadome i planowe stosowanie technik, metod czy środków pozwalających na podejmowanie odpowiednich decyzji<sup>261</sup>. To dzięki temu redukuje się niepewność działania, a w dłuższej perspektywie zarządzanie strategiczne jest gwarancją stabilności i rozwoju. Zarządzanie finansowe z kolei pozwala na perspektywiczne, ale też bieżące zapewnienie środków finansowych na realizację założeń strategicznych. W przypadku tego obszaru zarządzania stwierdza się na podstawie badań, że wszystkie urzędy posiadają strategie rozwoju i są one aktualizowane i monitorowane. Problemem jest jednak uwzględnianie środków finansowych w planach wieloletnich na realizację założeń strategicznych. W związku

---

<sup>261</sup> M. Romanowska, *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2009, s. 39.

z tym w obrębie kryterium Perspektywicznej oceny sytuacji finansowej są opracowane wieloletnie plany finansowe, ale nie są co roku aktualizowane. Potwierdzają to kolejne dane dotyczące pozostałych kryteriów w ramach tego obszaru, czyli Wieloletnie planowanie inwestycyjne i Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów. W zarządzaniu gminą należy podkreślić szczególną rolę zarządzania finansami. W tym obszarze znajdują odzwierciedlenie wszystkie decyzje podejmowane w danej jednostce samorządu terytorialnego. Urzędy gmin, chcąc prawidłowo wykonywać swoje zadania, muszą sprawnie zarządzać swoimi finansami.

Ważnym aspektem zarządzania rozwojem gmin jest Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (stadium rozwoju równe 3,45). Wyniki badań potwierdzają, że w gminach miejskich ten obszar zarządzania urzędami gmin jest wysoko oceniony. Jest realizowanych wiele przedsięwzięć wspólnie z sąsiednimi gminami czy powiatami (najczęściej są to inwestycje w infrastrukturę techniczną lub społeczną czy w zakresie ochrony środowiska naturalnego i tworzenia instytucji otoczenia biznesu). Ta współpraca ma charakter dobrowolny. Jak pokazują badania<sup>262</sup>, najpopularniejszą formą współpracy są związki międzygminne i powiatowe. Problemem jest jednak brak wystarczających środków finansowych na realizację tych przedsięwzięć.

Wysoko został oceniony w gminach miejskich także obszar dotyczący Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego (3,18). Szczegółowa analiza badań pozwoliła ukazać, że najwyższej jest ocenione kryterium dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ramach gmin miejskich kryterium to osiąga poziom 3,9. Współpraca z organizacjami pozarządowymi przyczynia się do wspólnej realizacji szeregu zadań nałożonych na gminy, np. oświatowych, edukacyjnych, kulturalnych, pomocy społecznej, sportowych, itd. W większości gmin istnieje program takiej współpracy, ale urzędy nie dokonują oceny jego realizacji.

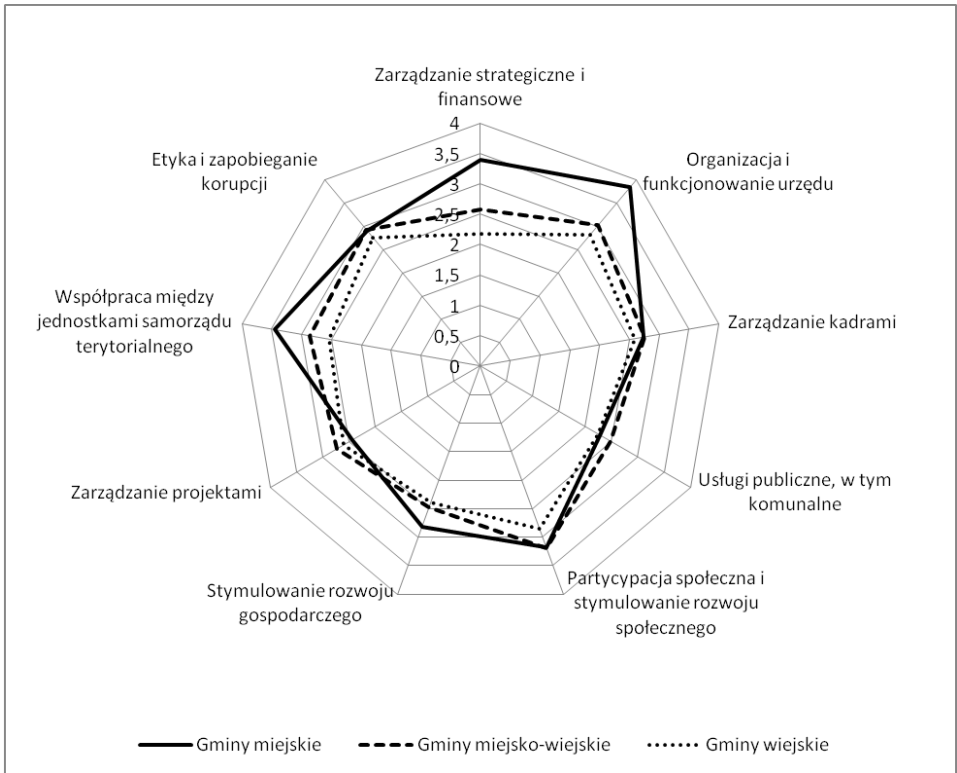
W odniesieniu do pozostałych 2 kryteriów zarządzania w ramach tego obszaru, czyli Komunikacji i partycypacji społecznej oraz Wspierania inicjatyw społecznych, niestety, nie przekroczyły one poziomu 3 (mimo że ogólny wskaźnik o tym świadczy).

W odniesieniu zaś do pozostałych typów gmin, czyli miejsko-wiejskich i wiejskich średni wskaźnik rozwoju potencjału instytucjonalnego nie osiągnął stadium trzeciego. W przypadku gmin miejsko-wiejskich wyniósł 2,79, a wiej-

---

<sup>262</sup> Dotyczy badań własnych autorki oraz B. Dolnicki (red. nauk.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014; P. Brańka, D. Jopek, M. Musiał-Malago, *Rola infrastruktury instytucjonalnej w rozwoju lokalnym na przykładzie lokalnych grup działania w woj. małopolskim* [w:] *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy*, red. T. Kudłacz i A. Hołuj, CeDeWu, Warszawa 2015, s. 81–101.

skich 2,53. Nadmienić jednak należy, że w gminach miejsko-wiejskich wyróżniają się dwa obszary zarządzania powyżej stadium 3. Są to Organizacja i funkcjonowanie urzędu oraz Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego. Najgorzej sytuacja przedstawia się w gminach wiejskich. Tutaj żaden badany obszar zarządzania nie spełnił wszystkich warunków dla stadium trzeciego.



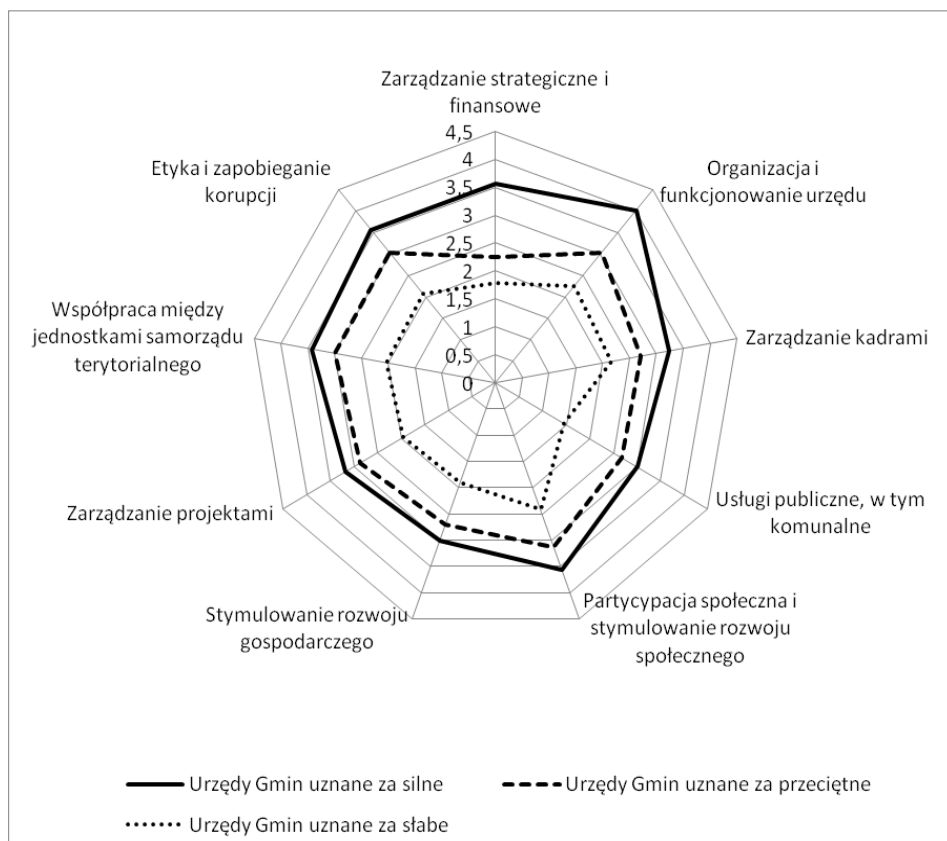
**Rysunek 5. Zestawienie gmin o wyższym lub niższym wskaźniku potencjału instytucjonalnego od wskaźnika ogólnego**

Źródło: opracowanie własne.

W tym podrozdziale dokonano także podziału gmin metodą *k*-średnich na silne, przeciętne i słabe ze względu na poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego. Dane te przedstawia załącznik 2 (aneks) i rysunek 6.

Jak można zauważyć, najwyższym średnim wskaźnikiem rozwoju charakteryzuje się grupa urzędów gmin uznanych za silne (3,45). Tutaj nie ma obszaru zarządzania poniżej stadium 3. W wielu przypadkach poziom rozwoju zbliża się do stadium 4. Oznacza to, że w tej grupie gmin poszczególne obszary zarządzania spełniły kryteria zarządzania dla tego stadium i niektóre dla stadium 4. Ich

poziom rozwoju jest zdecydowanie wyższy od pozostałych typów gmin. Wśród tej grupy wyróżnia się obszar Organizacji i funkcjonowania urzędu, który osiągnął poziom powyżej 4. Analiza wypełnionych kwestionariuszy pokazała, że kryteria składające się na ten obszar zostały także wysoko ocenione. Wyniki badań potwierdzają, że właściwe funkcjonowanie urzędu w ujęciu statycznym i dynamicznym jest ważnym aspektem sprawności administracji lokalnej.



**Rysunek 6. Poziom rozwoju poszczególnych obszarów zarządzania w urzędach gmin uznanych za silne, przeciętne i słabe**

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnej grupie gmin nazwanej przeciętnymi średni wskaźnik syntetyczny dla wszystkich dziewięciu obszarów zarządzania nie przekroczył poziomu 3, osiągając wynik równy 2,76. W tej grupie gmin poziom 3 przekroczył obszary: Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

W ostatniej grupie gmin nazwanych słabymi średni wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego jest równy 2. Zadowolający jest fakt, że są obszary, które ten poziom przekroczyły, a należą do nich: Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Zarządzanie kadrami, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji. Jak można zauważyć, zdecydowanie wysoko jest znowu oceniony obszar Organizacja i funkcjonowanie urzędu oraz Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, co oznacza, że niezależnie od rodzaju grupy te obszary zarządzania osiągnęły stadia rozwoju wyższe niż średnia dla danej grupy. Z drugiej strony niepokojące jest to, że Zarządzanie strategiczne i finansowe czy Usługi publiczne są w tej grupie tak słabo rozwinięte.

Ważnym etapem badań była także ocena urzędów gmin zaliczonych do poszczególnych grup (silnych, przeciętnych i słabych) pod kątem osiągniętego poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego w obrębie poszczególnych obszarów zarządzania. Przykładowo nasuwa się pytanie, czy urzędy gmin zaliczone do grupy chociażby silnych są także liderami w badanych 9 obszarach zarządzania. Silni to grupa najmocniejsza, obejmująca 21 gmin. Jednak szczegółowa analiza danych w załączniku 3 (aneks) nie potwierdza faktu, że te urzędy gmin mają bardzo dobrze rozwinięte także wszystkie obszary zarządzania. Okazuje się, że tylko wybrane obszary zarządzania są ocenione wysoko (dlatego można je zaliczyć do grupy silnych). Należą do nich: Zarządzanie strategiczne i finansowe (15 urzędów gmin), Organizacja i funkcjonowanie urzędu oraz Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju (po 14 urzędów) czy Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (12 urzędów). Oznacza to, że pozostałe urzędy gmin odznaczają się niższymi stadiami rozwoju w odniesieniu do tych obszarów zarządzania.

Podobna sytuacja ma miejsce w grupie urzędów gmin uznanych za przeciętne – załącznik 4 (aneks). Średni poziom rozwoju (na 23 urzędy zaliczone do tej grupy) w największym stopniu osiągnięto w obszarze Zarządzania strategicznego i finansowego (20 urzędów), Usług publicznych (15 urzędów) oraz Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (16 urzędów).

Z kolei większość urzędów gmin uznanych za słabe potwierdza także niskie stadia rozwoju branych pod uwagę obszarów zarządzania – załącznik 5 (aneks). W największym stopniu dotyczy to Organizacji i funkcjonowania urzędu i Zarządzania kadrami (po 23 urzędy na 28 jednostek zaliczonych do tej grupy) oraz Usług publicznych czy Stymulowania rozwoju gospodarczego (po 21 urzędów). Należy nadmienić, że ponad połowa urzędów tej grupy osiąga również niskie stadia rozwoju w odniesieniu do pozostałych obszarów zarządzania.



W tej części pracy badania koncentrowały się na analizie potencjału instytucjonalnego urzędów gmin Podkarpacia.

Autorka na wstępie rozdziału dokonała szczegółowej charakterystyki obszarów i kryteriów zarządzania wchodzących w skład potencjału instytucjonalnego urzędów gmin. Następnie przedstawiono wyniki badań dotyczące obliczonego średniego zagregowanego wskaźnika poziomu rozwoju tego potencjału oraz poszczególnych kryteriów składających się na dany obszar zarządzania dla wszystkich wylosowanych gmin i ich klasyfikacji. Podstawą były tutaj założenia metodyczne omówione szczegółowo w podrozdziale 1.2.2.

Badania wykazały, że średni zagregowany wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego wynosi 2,66 (z pięciostopniowej skali). Oznacza to, że nie jest wysoki, nie osiągnął nawet poziomu 3.

Dokonując bardziej szczegółowej analizy, można stwierdzić, że do obszarów zarządzania, które osiągnęły wskaźniki wyższe, należą:

- Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (2,75),
- Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (2,82),
- Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (2,98),
- Organizacja i funkcjonowanie urzędu (3,02).

Pozostałe brane pod uwagę obszary zarządzania osiągnęły niższe poziomy od średniej. Najgorzej sytuacja kształtuje się w odniesieniu do obszaru Usług publicznych, w tym komunalnych – średnia dla wszystkich gmin wynosi 2,30, Zarządzanie strategiczne i finansowe – średnia wynosi 2,45, Stymulowanie rozwoju gospodarczego – średnia 2,47, Zarządzanie projektami – średnia 2,61 oraz Zarządzanie kadrami – średnia 2,64.

Odnosząc te wyniki do rozmieszczenia przestrzennego gmin na mapie województwa podkarpackiego, zauważa się, że wskaźnik wyższy niż średni osiągnęły 34 gminy. Są to głównie gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie, znajdujące się w bliskiej odległości od ośrodków miejskich lub o rozwiniętych innych funkcjach, np. turystycznej. Z kolei w grupie gmin o niższym wskaźniku poziomu potencjału instytucjonalnego (od średniej) znalazło się 38 urzędów gmin. Są to przede wszystkim gminy wiejskie, porozrzucane po całym województwie podkarpackim.

Ważnym aspektem badań było dokonanie klasyfikacji urzędów gmin metodą *k*-średnich pod względem osiągniętego zagregowanego wskaźnika poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego. Na tej podstawie wyodrębniono trzy grupy gmin:

- o wysokim wskaźniku, które nazwano silnymi,
- o średnim wskaźniku, które nazwano przeciętnymi oraz
- o niskim wskaźniku, które nazwano słabymi.

Dokonując bardziej szczegółowej analizy tych grup, można stwierdzić, że urzędy gmin uznane za silne obejmują 21 jednostek i charakteryzują się średnim wskaźnikiem rozwoju potencjału instytucjonalnego na poziomie 3,45. W tej grupie nie ma obszaru zarządzania, który osiągnąłby stadium poniżej 3. Wyraźnie wyróżnia się obszar Organizacji i funkcjonowania urzędu na tle wszystkich branych pod uwagę obszarów zarządzania (poziom powyżej stadium 4).

Grupa urzędów gmin zaliczona do przeciętnych składa się z 23 jednostek. Średni zagregowany wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego osiągnął w tej grupie poziom 2,76. W tej grupie gmin poziom 3 przekroczyły obszary: Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

Do ostatniej grupy gmin nazwanych słabymi zaliczono 28 urzędów gmin, a średni wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego jest równy 2. Zadowolający jest fakt, że są obszary, które ten poziom przekroczyły, a należą do nich: Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Zarządzanie kadrami, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji. Znowu najwyższe stadium rozwoju dotyczyło obszaru Organizacji i funkcjonowania urzędu oraz Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego, co oznacza, że niezależnie od rodzaju grupy te obszary zarządzania osiągnęły stadia rozwoju wyższe niż średnia dla danej grupy. Z drugiej strony niepokojące jest to, że takie obszary, jak Zarządzanie strategiczne i finansowe czy Usługi publiczne, są w tej grupie tak słabo rozwinięte.

## **7. OCENA ZWIĄZKU MIĘDZY POZIOMEM ROZWOJU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO URZĘDÓW GMIN A POZIOMEM ROZWOJU GMIN WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO**

### **7.1. Analiza zależności między potencjałem instytucjonalnym a poziomem rozwoju gmin województwa podkarpackiego**

Z punktu widzenia założonych celów pracy istotne jest dokonanie oceny zależności między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego badanych urzędów gmin województwa podkarpackiego a ich poziomem rozwoju lokalnego<sup>263</sup>. W prowadzonych badaniach zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona, który wyznaczono pomiędzy zmiennymi określającymi dany obszar zarządzania w ramach potencjału instytucjonalnego a wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego wszystkich badanych gmin. Otrzymane wyniki prezentuje tabela 22.

Na podstawie danych zamieszczonych w tej tabeli można zauważyć, że pomiędzy wskaźnikiem poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego ogółem a wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego gmin istnieje istotna statystycznie zależność korelacyjna dodatnia o przeciętnej sile (współczynnik korelacji 0,371). Oznacza to, że między poziomem potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej występuje związek z poziomem rozwoju lokalnego.

Istotną statystycznie korelację zauważyć można także pomiędzy następującymi obszarami potencjału instytucjonalnego a wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego gmin:

- Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (wsp. korelacji 0,295),
- Organizacja i funkcjonowanie urzędu (wsp. korelacji 0,276),
- Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (wsp. korelacji 0,272),
- Zarządzanie strategiczne i finansowe (wsp. korelacji 0,264).

---

<sup>263</sup> Założenia metodyczne dotyczące związku między poziomem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin a poziomem rozwoju lokalnego zostały zaprezentowane w podrozdziale 1.2.3.

**Tabela 22. Potencjał instytucjonalny urzędów gmin a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego – badanie korelacji**

Lp.	Wyodrębnione obszary zarządzania w ramach analizy instytucjonalnej	Wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy daną zmienną zagregowaną obszaru potencjału instytucjonalnego a wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego gmin
1.	Zarządzanie strategiczne i finansowe	<b>0,264</b>
2.	Organizacja i funkcjonowanie urzędu	<b>0,276</b>
3.	Zarządzanie kadrami	0,091*
4.	Usługi publiczne, w tym komunalne	0,149*
5.	Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	<b>0,295</b>
6.	Stymulowanie rozwoju gospodarczego	0,237*
7.	Zarządzanie projektami	-0,010*
8.	Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	<b>0,272</b>
9.	Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	0,106*
<b>Wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego ogółem</b>		<b>0,371</b>

\* Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona nieistotne statystycznie, przy poziomie istotności  $\alpha = 0,05$ .

Źródło: obliczenia własne.

Otrzymane współczynniki korelacji liniowej wskazują na niską dodatnią, ale statystycznie istotną zależność pomiędzy badanymi obszarami potencjału instytucjonalnego a poziomem rozwoju lokalnego odpowiednio dobranych gmin województwa podkarpackiego.

Natomiast w przypadku pięciu obszarów potencjału instytucjonalnego, tj. Zarządzania kadrami, Usług publicznych, w tym komunalnych, Stymulowania rozwoju gospodarczego, Zarządzania projektami oraz Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji, zależność ze wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego jest niska i nieistotna statystycznie. Analizie poddane jednak zostaną te obszary, na które składa się więcej niż jedno kryterium<sup>264</sup>, czyli Zarządzanie kadrami oraz Usługi publiczne, w tym komunalne.

<sup>264</sup> Okazać się bowiem może, że dany obszar zarządzania nie ma związku z rozwojem lokalnym, ale taka zależność występuje w odniesieniu do któregoś kryterium zarządzania składającego się na dany obszar.

W kolejnym etapie badań podjęto próbę oceny zależności pomiędzy poszczególnymi obszarami potencjału instytucjonalnego i ich składowymi a poziomem rozwoju lokalnego gmin województwa. Pierwszym ocenianym obszarem było Zarządzanie strategiczne i finansowe. W badanym obszarze zarządzania poszczególne kryteria tego obszaru, tj. Planowanie strategiczne (wsp. korelacji 0,363), Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej (wsp. korelacji 0,399), Wieloletnie planowanie inwestycyjne (wsp. korelacji 0,389), Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów (wsp. korelacji 0,382) wykazują statystycznie istotną zależność korelacyjną dodatnią o umiarkowanej sile. Natomiast wskaźnik ogółem, będący miarą syntetyczną obliczoną na podstawie czterech kryteriów badanego obszaru zarządzania, jest słabo skorelowany z wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego (wsp. korelacji 0,264), ale zależność ta jest statystycznie istotna (tabela 23).

Mimo niższego wskaźnika ogólnego wyniki badań pokazują jak dużą rolę pełnią poszczególne kryteria zarządzania wchodzące w skład obszaru Zarządzania strategicznego i finansowego w rozwoju lokalnym. Jednym z nich jest Planowanie strategiczne. To tutaj określa się cele strategiczne – długookresowe, zasoby niezbędne do ich osiągnięcia czy sposoby ich realizacji. Planowanie strategiczne jest podstawowym etapem zarządzania strategicznego, w ramach którego opracowuje się strategię rozwoju gminy.

Strategia jest źródłem informacji o kierunkach, charakterze i procesach społeczno-gospodarczych zachodzących na danym terenie. Zapewnia poczucie stabilności funkcjonowania, jest planem działania administracji lokalnej, w tym władz lokalnych, i wyznacznikiem nie tylko bieżących, ale też perspektywicznych działań. Należy pamiętać, że strategia rozwoju gminy powinna być opracowana z udziałem społeczności lokalnej. Aby jednak gminy osiągnęły sukces, cele strategiczne muszą być przekształcone w cele operacyjne. Muszą więc być określone działania oraz oszacowane koszty tych działań, czy określone źródła ich finansowania. Ważną kwestią jest też opracowanie harmonogramu działań z wyszczególnieniem osób odpowiedzialnych i metod monitorowania.

Wykorzystanie cech struktury przestrzennej zawartych w strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy powinno odbywać się poprzez dobrze funkcjonujący system planowania przestrzennego, który może być wykorzystany jako skuteczne narzędzie sterowania rozwojem jednostek terytorialnych i racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym, który obejmuje relacje społeczne, aspekty ekonomiczne, a także rozstrzyga problemy sporne przy uwzględnianiu interesu publicznego i dominującego systemu wartości<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> M. Juchniewicz (red. nauk.), *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wyd. BFKK w Białymstoku, Białystok 2009, s. 61–65; T. Kudłacz, *Problemy integracji planowania prze-*

Szczegółowa analiza kwestionariuszy diagnostycznych pokazuje jednak, że w wielu gminach brak jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. To w jego ramach ustala się warunki zagospodarowania przestrzeni lokalnej czy reguluje zasady dysponowania określonymi terenami w jednostce lokalnej.

Realizacja założonych celów zawartych w strategii rozwoju gminy oraz w studiach i planach zagospodarowania przestrzennego związana jest z wieloletnim planem inwestycyjnym czy finansowym.

Wieloletni plan inwestycyjny obejmuje listę zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w poszczególnych latach obowiązywania planu, ocenionych i zaakceptowanych do realizacji przez władze gminy<sup>266</sup>.

Te działania wymagają jednak zagwarantowania środków finansowych niezbędnych do ich wykonania. Temu służy wieloletni plan finansowy jako narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (powiązanie środków finansowych z celami opracowanymi w strategii rozwoju) czy badanie efektywności ich wydatkowania (badanie strumieni dochodów i wydatków budżetowych).

Wieloletni plan inwestycyjny, jak i wieloletni plan finansowy powinny być co roku aktualizowane, aby uwzględniały zmiany zachodzące wewnątrz danej gminy, jak też w jej bliższym i dalszym otoczeniu. To prowadzi do poprawy gospodarowania środkami finansowymi gminy i lepszego zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności. Niestety, analiza wypełnionych kwestionariuszy diagnostycznych pokazuje, że w tej kwestii administracja gminna ma dużo do nadrobienia. W wielu przypadkach plany te nie są aktualizowane, ani monitorowane (stąd ocena tego obszaru waha się między 2 a 3 stadium rozwoju).

Badania potwierdziły, że obszar – Zarządzania strategicznego i finansowego ma wpływ na rezultaty rozwoju lokalnego<sup>267</sup>. Dzięki niemu redukuje się niepewność działania, a administracja lokalna, podejmując różne decyzje, prowadzi czynności nie tylko perspektywicznie, ale też doraźnie. W efekcie wpływa to na

---

*strzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym* [w:] *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, red. T. Kudłacz i P. Lityński, Wyd. KPZK PAN, Warszawa 2015, s. 31–42.

<sup>266</sup> M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Nowe Zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007, s. 122 i dalsze; M. Czekał, *Wieloletni plan inwestycyjny a budżet gminy w kontekście analizy jej zdolności kredytowej*, „Finanse Komunalne” 2000, nr 1, s. 27.

<sup>267</sup> Na znaczenie planowania strategicznego w rozwoju lokalnym zwróciła uwagę także Małgorzata Juchniewicz wraz z zespołem. Prowadziła badania w ramach projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym” realizowanym na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (lata 2009–2011). Zob. M. Juchniewicz (red. nauk.), *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wyd. BFKK w Białymstoku, Białystok 2009.

jej sprawność funkcjonowania i przekłada się na rezultaty w postaci wyższego poziomu rozwoju danej jednostki terytorialnej.

**Tabela 23. Zarządzanie strategiczne i finansowe a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji**

<b>Obszar zarządzania</b>	<b>Zarządzanie strategiczne i finansowe</b>	<b>Wskaźnik korelacji Pearsona</b>
Kryteria zarządzania	1. Planowanie strategiczne	<b>0,363</b>
	2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej	<b>0,399</b>
	3. Wieloletnie planowanie inwestycyjne	<b>0,389</b>
	4. Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów	<b>0,382</b>
	<b>Wskaźnik ogółem</b>	<b>0,264</b>

Źródło: obliczenia własne.

Drugim, ważnym obszarem zarządzania, mającym związek z rozwojem lokalnym, jest Organizacja i funkcjonowanie urzędu (wsp. korelacji 0,276). W jego ramach jedynie dla kryterium Podziału uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności skorelowanie ze wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego można uznać za umiarkowane (wsp. korelacji 0,369). Dla 6 i 7 kryterium, czyli Zarządzania procesami (wsp. korelacji 0,325) i Efektywności komunikacji wewnętrznej (wsp. korelacji 0,298), zależność ta jest niższa. Podkreślenia wymaga jednak to, że otrzymane wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona są statystycznie istotne (tabela 24).

**Tabela 24. Organizacja i funkcjonowanie urzędu a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji**

<b>Obszar zarządzania</b>	<b>Organizacja i funkcjonowanie urzędu</b>	<b>Wskaźnik korelacji Pearsona</b>
Kryteria zarządzania	5. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności	<b>0,369</b>
	6. Zarządzanie procesami	<b>0,325</b>
	7. Efektywność komunikacji wewnętrznej	<b>0,298</b>
	<b>Wskaźnik ogółem</b>	<b>0,276</b>

Źródło: obliczenia własne.

Jak wykazują badania, obszar ten wyrażony przez trzy wymienione wcześniej kryteria ma wpływ na procesy rozwoju lokalnego. Dotyczy on urzędu jako całości organizacyjnej, w której realizowane są różne jego funkcje. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności sprzyja właściwemu przydzieleniu zadań poszczególnym pracownikom. Zadania są rozdzielane w większości urzę-

dów zgodnie ze specjalizacją funkcjonalną, wyrażającą się w tworzeniu takich części organizacji (stanowisk, komórek organizacyjnych), które wykonują podobne lub takie same czynności. Zadania stanowią część procesu, wykonywane są równoległe lub w określonej kolejności. Stąd tak ważne jest zarządzanie tymi procesami oraz komunikacja wewnętrzna między tymi stanowiskami czy komórkami dla sprawnego funkcjonowania urzędu gminy jako organizacji. Ma to przełożenie na podejmowanie konkretnych decyzji krótko czy długoterminowych, a te na procesy rozwoju lokalnego.

Natomiast Zarządzanie kadrami jako ogólny wskaźnik oraz jego kryteria (System rekrutacji personelu, System oceny i awansowania pracowników, System szkoleń i doskonalenia zawodowego) nie wykazują zależności ze wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego badanych gmin (tabela 25). Brak powiązań tego obszaru potencjału instytucjonalnego z rozwojem lokalnym może wynikać z tego, że pracownicy stanowią szczególną grupę zawodową, która w porównaniu z innymi grupami zawodowymi jest zobligowana do pełnienia misji i służenia mieszkańcom. Są coraz bardziej świadomi potrzeby ukierunkowania swoich postaw zawodowych i świadczonej pracy na zewnątrz – na należyte wypełnianie obowiązków czy zadań wobec danej społeczności lokalnej. Jak piszą Piotr Bohdziewicz i Bogusława Urbaniak<sup>268</sup> czy Agnieszka Piotrowska-Piątek, efektywna realizacja misji społecznej w administracji publicznej wymaga działań ukierunkowanych na budowanie portfela kompetencji urzędników, umożliwiających sprawne realizowanie funkcji danej instytucji, ciągłe doskonalenie funkcjonowania urzędu, tj. sprawności rozwiązań organizacyjnych, przepływu informacji, mechanizmów kontroli i oceny realizacji zadań.

**Tabela 25. Zarządzanie kadrami a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji**

<b>Obszar zarządzania</b>	<b>Zarządzanie kadrami</b>	<b>Wskaźnik korelacji Pearsona</b>
Kryteria zarządzania	8. System rekrutacji personelu	-0,025*
	9. System oceny i awansowania pracowników	0,024*
	10. System szkoleń i doskonalenia zawodowego	0,180*
	<b>Wskaźnik ogółem</b>	0,091*

\* Wartości współczynnika korelacji liniowej nieistotne statystycznie, przy poziomie istotności  $\alpha = 0,05$ .

Źródło: obliczenia własne.

<sup>268</sup> P. Bohdziewicz, B. Urbaniak, *Wdrażanie zmian w administracji samorządowej: deficyty uczestnictwa pracowniczego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2013, nr 2, s. 53; A. Piotrowska-Piątek, *Standaryzacja usług w procesach obsługi klienta w jednostkach administracji publicznej. Przykład Urzędu Statystycznego w Kielcach [w:] Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, op. cit., s. 47–48.*

Podobny wniosek, jak w poprzednim badanym obszarze zarządzania dotyczącym Zarządzania kadrami, można wysunąć po analizie danych zawartych w tabeli 26. Związek Usług publicznych jako wskaźnika ogółem oraz jego kryteriów (Standardy świadczenia usług publicznych, Planowanie świadczenia usług publicznych, Doskonalenie świadczenia usług publicznych) z wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego jest słaby i nieistotny statystycznie.

Istotą usług publicznych jest ich dostarczanie szerokiemu gronu odbiorców, znajdujących się w obszarze ich oddziaływania w jednakowej ilości i jakości. Jak zauważa Janusz Sasak i Paula Pyplacz<sup>269</sup>, w przypadku administracji publicznej oznacza to, że wszyscy mieszkańcy powinni mieć możliwość równoprawnego dostępu z ich korzystania, niezależnie, czy płacą za te usługi czy nie. Większość z nich ma charakter niematerialny – informacyjny.

Biorąc pod uwagę coraz większą świadomość społeczeństwa i bardziej powszechny charakter usług, ten obszar potencjału instytucjonalnego nie ma bezpośredniego wpływu na rozwój podległych mu obszarów. Z całą pewnością jednak wpływa na sprawniejsze realizowanie funkcji przypisanych do danego urzędu gminy.

**Tabela 26. Usługi publiczne, w tym komunalne, a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji**

Obszar zarządzania	Usługi publiczne, w tym komunalne	Wskaźnik korelacji Pearsona
Kryteria zarządzania	11. Standardy świadczenia usług publicznych	0,135*
	12. Planowanie świadczenia usług publicznych	0,174*
	13. Doskonalenie świadczenia usług publicznych	0,088*
	<b>Wskaźnik ogółem</b>	0,149*

\* Wartości współczynnika korelacji liniowej nieistotne statystycznie, przy poziomie istotności  $\alpha = 0,05$ .

Źródło: obliczenia własne.

W przypadku natomiast obszaru zarządzania związanego z Partycypacją społeczną i stymulowaniem rozwoju społecznego (tabela 27), niektóre wskaźniki (obejmujące kryteria składające się na ten obszar) z miarą poziomu rozwoju lokalnego wykazują słabe skorelowanie, istotne statystycznie (np. wskaźnik ogółem oraz Współpraca z organizacjami pozarządowymi, wsp. korelacji odpowiednio 0,295 oraz 0,283), a niektórych związek również można uznać za słaby, ale nieistotny statystycznie (np. Wspieranie inicjatyw społecz-

<sup>269</sup> J. Sasak, P. Pyplacz, *Integracja usług publicznych w systemach informatycznych administracji publicznej* [w:] *Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, red. R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smoląg, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 35–45.

nych, Komunikacja i partycypacja społeczna, wsp. korelacji odpowiednio 0,198 oraz 0,187).

**Tabela 27. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji**

Obszar zarządzania	Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	Wskaźnik korelacji Pearsona
Kryteria zarządzania	14. Komunikacja i partycypacja społeczna	0,187*
	15. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	<b>0,283</b>
	16. Wspieranie inicjatyw społecznych	0,198*
	<b>Wskaźnik ogółem</b>	<b>0,295</b>

\* Wartości współczynnika korelacji liniowej nieistotne statystycznie, przy poziomie istotności  $\alpha = 0,05$ .

Źródło: obliczenia własne.

Słabą, ale istotną zależność korelacyjną dodatnią obserwuje się natomiast dla obszaru zarządzania związanego ze współpracą między jednostkami samorządu terytorialnego a wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego (wsp. korelacji 0,272) (tabela 28).

**Tabela 28. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji**

Obszar zarządzania	Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	Wskaźnik korelacji Pearsona
Kryteria zarządzania	19. Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	<b>0,272</b>
	<b>Wskaźnik ogółem</b>	<b>0,272</b>

Źródło: obliczenia własne.

Wyniki badań pokazują, jak ważną rolę w rozwoju lokalnym pełnią te dwa wymienione obszary zarządzania. Partycypacja społeczna realizowana poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi i współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego wskazuje, że w każdej społeczności lokalnej powinna być tworzona płaszczyzna wspólnych działań, dając podstawy współuczestnictwa i współdecydowania o rozwoju danego terytorium.

Jak zauważa Konrad Rokoszewski<sup>270</sup>, administracja lokalna, dysponując skutecznymi środkami do tworzenia i stymulowania procesów partycypacji

<sup>270</sup> K. Rokoszewski, *Partycypacja społeczna w samorządzie lokalnym – w poszukiwaniu nowych form współpracy samorządu w trzecim sektorze* [w:] *Koncepcje zarządzania jednostkami*

i współpracy, prowadzić może do bliższego kontaktu władz lokalnych z obywatelami, dając tym ostatnim szansę podejmowania aktywności i rozwiązywania problemów najbliżej ich miejsca występowania. W każdej społeczności lokalnej to właśnie samorząd i organizacje trzeciego sektora, tworząc przestrzeń działań partnerskich, budują zręby społeczeństwa obywatelskiego, świadomego własnych potrzeb i aktywnie włączającego się w procesy rozwoju lokalnego.

## 7.2. Poziom rozwoju lokalnego i poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego według typu gminy

Na wstępie wzięto pod uwagę poziom rozwoju lokalnego w różnych typach gmin, czyli gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Dane te przedstawia tabela 29.

Dokonując analizy danych zawartych w tej tabeli można zauważyć, że prawie wszystkie gminy miejskie (10 gmin na 11 miejskich, co stanowi około 91%) posiadają wysoki poziom rozwoju lokalnego, tylko jedna gmina miejska została zaliczona do grupy o przeciętnym poziomie rozwoju. Gminy miejsko-wiejskie to w większości gminy o przeciętnym poziomie rozwoju lokalnego (12 na 15 badanych gmin, co stanowi 80%), a gminy wiejskie zaliczają się do gmin zarówno o przeciętnym (23 gminy, co stanowi 50% gmin wiejskich), jak i niskim (odpowiednio 19 gmin, 41,3%) poziomie rozwoju lokalnego.

**Tabela 29. Poziom rozwoju lokalnego w różnych typach gmin**

Typ gminy Poziom rozwoju lokalnego	Gmina miejska (1)		Gmina miejsko-wiejska (3)		Gmina wiejska (2)		Ogółem Gminy	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
<b>Wysoki</b>	10	90,9	2	13,3	4	8,7	16	22,2
<b>Przeciętny</b>	1	9,1	12	80	23	50	36	50
<b>Niski</b>	0	0	1	6,7	19	41,3	20	27,8
<b>Ogółem</b>	11	100	15	100	46	100	72	100

Źródło: opracowanie własne.

---

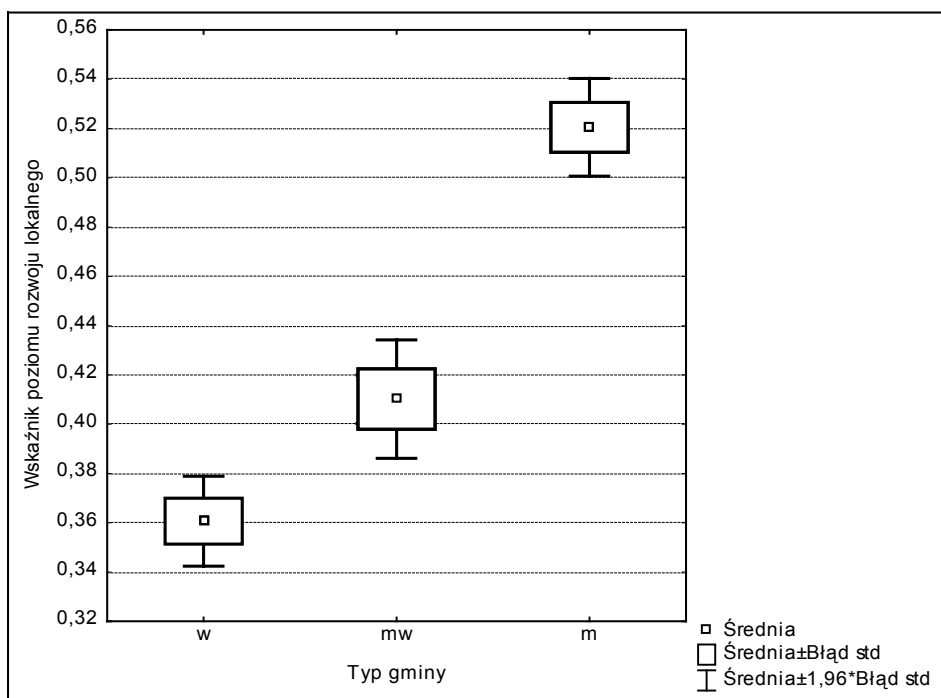
*Samorządu terytorialnego*, red. R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smoląg, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 81–91.

Z kolei w tabeli 30 przedstawiono podstawowe charakterystyki statystyczne dotyczące zarówno osiągniętego poziomu rozwoju lokalnego, jak i potencjału instytucjonalnego w różnych typach gmin.

**Tabela 30. Podstawowe charakterystyki statystyczne według typu gmin**

Typ gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Średni wskaźnik rozwoju potencjału instytucjonalnego	Odchyl. stand.	Min.	Max.
Wiejskie	46	0,361	2,53	0,063	1,05	4,1
Miejsko-wiejskie	15	0,410	2,79	0,047	1,85	3,65
Miejskie	11	0,520	3,06	0,033	2,10	4,2
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>2,66</b>	<b>0,079</b>	<b>1,05</b>	<b>4,2</b>

Źródło: opracowanie własne.



w – gmina wiejska, mw – gmina miejsko-wiejska, m – gmina miejska

**Rysunek 7. Wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego w różnych typach gmin**

Źródło: opracowanie własne.

Najwyższym poziomem rozwoju lokalnego wśród badanych gmin województwa podkarpackiego odznaczają się gminy miejskie. Wartość średnia miary syntetycznej rozwoju lokalnego dla tego typu gmin wyniosła 0,520. Natomiast grupa gmin miejsko-wiejskich, zawierająca 15 jednostek, osiągnęła średnią miarę syntetyczną rozwoju na poziomie 0,410. Najniższy poziom rozwoju lokalnego wśród badanych gmin posiadają gminy wiejskie. Średnia wartość miary syntetycznej dla 46 gmin wiejskich wyniosła 0,361. Dla wszystkich badanych 72 gmin województwa podkarpackiego średni wskaźnik rozwoju lokalnego kształtuje się na poziomie 0,395.

W celu zbadania, czy średnie wartości miary syntetycznej określającej poziom rozwoju lokalnego w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich różnią się w sposób statystycznie istotny, zastosowano analizę wariancji. Wartości testu  $F = 35,838$  oraz  $p = 0,0000$  potwierdzają wniosek o statystycznej istotności różnic średniego poziomu rozwoju lokalnego w różnych typach gmin.

Graficzną prezentacją omawianych różnic rozwoju lokalnego są wykresy pudełkowe przedstawione na rysunku 7.

W celu określenia związku między poziomem rozwoju lokalnego a typem gminy wykorzystano współczynniki korelacji T Czuprowa, V Cramera i C Pearsona (tabela 31). Wyniki badań potwierdzają takie zależności między tymi zmiennymi. Współczynnik korelacji V Cramera wynoszący 0,544, natomiast T Czuprowa 0,646, a C Pearsona nawet 0,746 świadczą o umiarkowanej i dość silnej statystycznie istotnej zależności korelacyjnej.

**Tabela 31. Pomiar korelacji między poziomem rozwoju lokalnego a typem gmin**

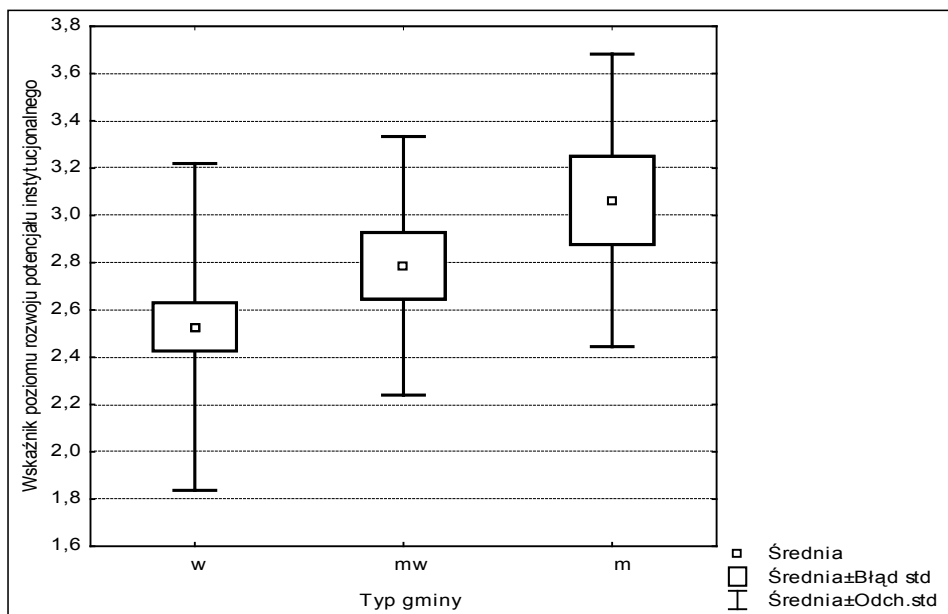
Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
42,55	0,000	0,544	0,746	0,646	4

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc natomiast pod uwagę średni wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego zauważyć można podobną prawidłowość. W gminach miejskich wskaźnik ten jest najwyższy, osiąga poziom równy 3,06, w gminach miejsko-wiejskich kształtuje się na poziomie 2,79, natomiast najniższy poziom 2,53 występuje w gminach wiejskich.

Przy pomocy analizy wariancji zbadano czy średnie wartości wskaźnika poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego w różnych typach gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) różnią się od siebie w sposób statystycznie istotny.

Okazało się, że istnieją statystycznie istotne różnice średniego poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego w różnych typach gmin. Świadczą o tym wyniki analizy wariancji ( $F = 3,307$ ;  $p = 0,0425$ ). Wniosek ten potwierdzają także wykresy pudełkowe przedstawione na rysunku 8.



w – gmina wiejska, mw – gmina miejsko-wiejska, m – gmina miejska.

**Rysunek 8. Wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego według typu gminy**

Źródło: opracowanie własne.

Do pomiaru związku między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego a typem gminy wykorzystano te same współczynniki korelacji (T Czuprowa, V Cramera i C Pearsona) (tabela 32). Wyniki badań potwierdzają takie zależności między tymi zmiennymi. Współczynniki korelacji V Cramera wynoszący 0,340, natomiast T Czuprowa 0,405, a C Pearsona 0,531, świadczą o umiarkowanej, statystycznie istotnej zależności korelacyjnej.

**Tabela 32. Pomiar korelacji między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego a typem gmin**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
16,67	0,002	0,340	0,531	0,405	4

Źródło: opracowanie własne.

### 7.3. Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego oraz jego obszarów a poziom rozwoju lokalnego

W wydzielonych metodą *k*-średnich trzech grupach gmin o podobnym poziomie rozwoju potencjału instytucjonalnego (silnych, przeciętnych i słabych)<sup>271</sup> zbadano, jaki poziom rozwoju lokalnego posiadają gminy do nich zaliczone. Otrzymane wyniki prezentuje tabela 33.

**Tabela 33. Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
Silne	21	0,448	0,094	0,260	0,577
Przeciętne	23	0,390	0,057	0,288	0,484
Słabe	28	0,360	0,065	0,285	0,519
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Dla grupy silnych pod względem poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego kształtował się w przedziale od 0,260 do 0,577. Średnia wartość tego wskaźnika w grupie silnych jest najwyższa spośród wszystkich wydzielonych grup i wynosi 0,448. Dla grupy gmin przeciętnych wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego wyniósł 0,390, a najniższy poziom wystąpił w grupie gmin słabych – 0,360.

Analizę wariancji zbadano, czy średnie wartości wskaźnika poziomu rozwoju lokalnego w wydzielonych grupach gmin różnią się w sposób statystycznie istotny. Otrzymane wyniki  $F = 8,915$ ,  $p = 0,00036$  potwierdzają ten fakt.

Podjęto także próbę określenia związku między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego w wydzielonych grupach gmin a poziomem rozwoju lokalnego. Obliczone współczynniki korelacji (T Czuprowa, V Cramera i C Pearsona) zawiera tabela 34. Otrzymane wyniki wskazują na istnienie umiarkowanej i dość silnej statystycznie istotnej zależności korelacyjnej.

W kolejnym etapie badań ocenie poddano wartości wskaźnika poziomu rozwoju lokalnego w gminach wydzielonych metodą *k*-średnich ze względu na poszczególne obszary, wchodzące w skład wskaźnika rozwoju potencjału insty-

<sup>271</sup> Wyniki grupowania gmin województwa podkarpackiego metodą *k*-średnich zamieszczono w rozdziale 6 (pkt 6.3).

tuczonalnego (tj. Zarządzanie strategiczne i finansowe, Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Zarządzanie kadrami, Usługi publiczne, w tym komunalne, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju, Stymulowanie rozwoju gospodarczego, Zarządzanie projektami, Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyka i zapobieganie korupcji).

**Tabela 34. Pomiar korelacji między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju gmin**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
18,06	0,001	0,354	0.549	0,421	4

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym analizowanym obszarem potencjału instytucjonalnego jest Zarządzanie strategiczne i finansowe.

**Tabela 35. Poziom rozwoju obszaru Zarządzania strategicznego i finansowego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju gmin**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
<b>Silne</b>	16	0,456	0,099	0,260	0,577
<b>Przeciętne</b>	34	0,383	0,063	0,287	0,488
<b>Słabe</b>	22	0,370	0,069	0,285	0,519
<b>Ogółem</b>	72	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 35 można zauważyć, że grupa gmin określona jako silne w zakresie Zarządzania strategicznego i finansowego posiada także najwyższy średni wskaźnik rozwoju lokalnego (0,456). Drugą w kolejności jest grupa gmin przeciętnych o średnim wskaźniku rozwoju lokalnego wynoszącym 0,383, a najniższy średni wskaźnik rozwoju lokalnego zaobserwowano w grupie gmin słabych pod względem zarządzania strategicznego i finansowego. Wartość średniego wskaźnika rozwoju lokalnego w wydzielonych grupach według kryterium poziomu rozwoju Zarządzania strategicznego i finansowego różni się w sposób statystycznie istotny, co potwierdzają wyniki analizy wariancji ( $F = 7,2281$ ;  $p = 0,0014$ ).

Pomiędzy poziomem rozwoju Zarządzania strategicznego i finansowego a poziomem rozwoju lokalnego gmin zauważyć można umiarkowaną statystycznie istotną zależność korelacyjną (tabela 36).

**Tabela 36. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Zarządzania strategicznego i finansowego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
13,99	0,007	0,312	0,494	0,371	4

Źródło: opracowanie własne.

Organizacja i funkcjonowanie urzędu to kolejne kryterium podziału gmin na trzy grupy. Wydzielono tutaj 16 gmin zaliczonych do silnych, 25 gmin znalazło się w klasie przeciętnych, natomiast 31 gmin zakwalifikowało się do klasy gmin słabych. W wydzielonych grupach zbadano, jak kształtuje się średni wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego. Grupa silnych w zakresie Organizacji i funkcjonowania urzędu posiada najwyższy średni wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego (0,455). W grupie przeciętnych wielkość ta kształtowała się na poziomie 0,398, a w najliczniejszej grupie gmin słabych była najniższa (0,363) (tabela 37).

Pomiędzy wydzielonymi grupami pod względem poziomu organizacji i funkcjonowania urzędu zauważa się statystycznie istotne różnice średniego poziomu rozwoju lokalnego ( $F = 8,6707$ ;  $p = 0,0004$ ).

**Tabela 37. Organizacja i funkcjonowanie urzędu w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
<b>Silne</b>	16	0,455	0,090	0,260	0,577
<b>Przeciętne</b>	25	0,398	0,075	0,288	0,537
<b>Słabe</b>	31	0,363	0,059	0,285	0,519
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Otrzymane wartości współczynników korelacji (tabela 38) wskazują na istnienie statystycznie istotnej zależności pomiędzy poziomem Organizacji i funkcjonowania urzędu a poziomem rozwoju lokalnego gmin.

**Tabela 38. Badanie korelacji między poziomem obszaru Organizacji i funkcjonowania urzędu w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
15,53	0,004	0,328	0,516	0,390	4

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 39 przedstawiono średnie wartości wskaźnika rozwoju lokalnego w grupach gmin silnych, przeciętnych i słabych wydzielonych metodą *k*-średnich pod względem poziomu Zarządzania kadrami. Najliczniejszą grupą (47 gmin) okazała się grupa gmin słabych w zakresie zarządzania kadrami, osiągająca najwyższy średni wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego (0,406). W grupie silnych pod względem poziomu zarządzania kadrami, do której zaliczono 11 gmin, średnia miara syntetyczna poziomu rozwoju lokalnego była nieznacznie niższa w porównaniu do poprzedniej grupy i wyniosła 0,391. W 14 gminach określanych jako przeciętne pod względem poziomu zarządzania kadrami wskaźnik ten wyniósł 0,364. Przeprowadzona analiza wariancji dla tych grup gmin w zakresie Zarządzania kadrami nie potwierdziła statystycznie istotnych różnic średniego poziomu rozwoju lokalnego ( $F = 1,4908$ ;  $p = 0,2324$ ).

**Tabela 39. Poziom rozwoju obszaru Zarządzania kadrami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
Silne	11	0,391	0,084	0,260	0,509
Przeciętne	14	0,364	0,066	0,285	0,483
Słabe	47	0,406	0,082	0,287	0,577
Ogółem	72	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast poziom rozwoju obszaru Zarządzania kadrami nie wykazuje statystycznie istotnego wpływu na poziom rozwoju lokalnego (tabela 40).

**Tabela 40. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Zarządzania kadrami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
5,54	0,236	0,196	0,327	0,233	4

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym badanym obszarem potencjału instytucjonalnego gmin województwa podkarpackiego jest poziom rozwoju Usług publicznych (tabela 41).

Analiza tej tabeli pokazuje, że najwięcej gmin zaliczono do grupy przeciętnych (34), 25 gmin zakwalifikowało się do grupy gmin słabych, a do silnych w zakresie poziomu rozwoju usług publicznych zostało zaliczonych 13 gmin. Najwyższy poziom rozwoju lokalnego w wydzielonych grupach gmin posiadają

liderzy rozwoju usług publicznych – silni (0,428), natomiast w pozostałych dwóch grupach (przeciętne i słabe) kształtuje się on na zbliżonym poziomie (odpowiednio 0,387 i 0,390) .

**Tabela 41. Poziom rozwoju obszaru Usług publicznych w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
Silne	13	0,428	0,069	0,319	0,527
Przeciętne	34	0,387	0,082	0,260	0,538
Słabe	25	0,390	0,081	0,302	0,577
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wariancji nie potwierdziła statystycznie istotnych różnic średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w grupach gmin wydzielonych według kryterium poziomu rozwoju usług publicznych ( $F = 1,3243$ ;  $p = 0,2727$ ).

Badanie korelacji między poziomem rozwoju usług publicznych a poziomem rozwoju lokalnego gmin wykazało brak statystycznie istotnej zależności pomiędzy badanymi zmiennymi (tabela 42).

**Tabela 42. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Usług publicznych w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
3,73	0,443	0,161	0,272	0,192	4

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na kryterium poziomu rozwoju Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju wydzielono 24 gminy, tworzące grupę silnych, 22 gminy zaliczone do grupy przeciętnych oraz 26 gmin zakwalifikowanych do grupy gmin słabych. Średni poziom rozwoju lokalnego w dwóch pierwszych grupach gmin jest bardzo zbliżony (miara syntetyczna wynosi odpowiednio 0,413 i 0,414 ). Niższy wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego posiadają natomiast gminy zaliczone do grupy słabych (0,364) (tabela 43).

Analiza wariancji potwierdziła statystycznie istotne różnice średniego poziomu wskaźnika rozwoju lokalnego w wyodrębnionych grupach gmin pod względem rozwoju partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego ( $F = 3,4561$ ;  $p = 0,0371$ ).

Informacje zawarte w tabeli 44 wskazują na brak statystycznie istotnego wpływu poziomu partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju na poziom rozwoju lokalnego gmin.

**Tabela 43. Poziom rozwoju obszaru Partycypacji społecznej w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
<b>Silne</b>	24	0,413	0,088	0,260	0,577
<b>Przeciętne</b>	22	0,414	0,071	0,308	0,538
<b>Słabe</b>	26	0,364	0,071	0,285	0,537
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 44. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
4,15	0,386	0,170	0,286	0,202	4

Źródło: opracowanie własne.

Pod względem zmiennej: Stymulowanie rozwoju gospodarczego, w grupie silnych znalazło się 11 gmin, najbardziej liczną grupę utworzyły gminy słabe (40 gmin), natomiast do grupy przeciętnych zakwalifikowało się 21 gmin. W wydzielonych gminach zbadano poziom rozwoju lokalnego. Najwyższy wskaźnik średniego poziomu rozwoju lokalnego posiadają gminy zaliczone do grupy silnych (0,444), dla przeciętnych miara ta wyniosła 0,384, a dla grupy gmin słabych 0,388 (tabela 45).

**Tabela 45. Poziom rozwoju obszaru Stymulowanie rozwoju gospodarczego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
<b>Silne</b>	11	0,444	0,073	0,325	0,538
<b>Przeciętne</b>	21	0,384	0,065	0,260	0,537
<b>Słabe</b>	40	0,388	0,085	0,285	0,577
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki analizy wariancji ( $F = 2,5299$ ;  $p = 0,0870$ ) nie potwierdziły statystycznie istotnych różnic średniego poziomu rozwoju lokalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych.

Zmienna Stymulowanie rozwoju gospodarczego nie wykazuje statystycznie istotnego skorelowania z poziomem rozwoju lokalnego badanych gmin (tabela 46).

**Tabela 46. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Stymulowania rozwoju gospodarczego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
9,20	0,056	0,253	0,412	0,301	4

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym obszarem wchodzącym w skład potencjału instytucjonalnego badanych urzędów gmin jest Zarządzanie projektami. Jak można zauważyć analizując tabelę 47, najwięcej gmin zaliczono do grupy słabych – 36, następnie do grupy przeciętnych – 20 i najmniej do silnych – 16. Biorąc pod uwagę średni wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego, najwyższym charakteryzuje się grupa gmin przeciętnych (0,408), a najniższym grupa silnych (0,374).

Wyniki analizy wariancji ( $F = 0,845$ ;  $p = 0,434$ ) nie potwierdziły statystycznie istotnych różnic średniego poziomu rozwoju lokalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych.

**Tabela 47. Poziom rozwoju obszaru Zarządzania projektami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
<b>Silne</b>	16	0,374	0,072	0,260	0,527
<b>Przeciętne</b>	20	0,408	0,068	0,310	0,537
<b>Słabe</b>	36	0,398	0,089	0,285	0,577
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei analiza korelacji poziomu rozwoju zarządzania projektami nie wykazuje statystycznie istotnego związku z poziomem rozwoju lokalnego badanych gmin (tabela 48).

Przedostatnim obszarem brany pod uwagę w ocenie potencjału instytucjonalnego badanych urzędów gmin jest Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (tabela 49). Tutaj najbardziej liczną jest grupa gmin przecięt-

nych (30 jednostek), których średni poziom rozwoju lokalnego osiąga poziom 0,412. Mniej liczną jest grupa gmin słabych, obejmująca 26 gmin. Średni poziom rozwoju wynosi tutaj 0,368. Silne obejmują tylko 16 gmin, ale ich średni poziom rozwoju lokalnego jest najwyższy, wynoszący 0,415.

Wyniki analizy wariancji ( $F = 3,481$ ;  $p = 0,036$ ) potwierdziły występujące statystyczne różnice dotyczące poziomu rozwoju lokalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych.

**Tabela 48. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Zarządzania projektami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
6,74	0,150	0,216	0,358	0,257	4

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 49. Poziom rozwoju obszaru Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
<b>Silne</b>	16	0,415	0,092	0,260	0,577
<b>Przeciętne</b>	30	0,412	0,081	0,288	0,538
<b>Słabe</b>	26	0,363	0,062	0,285	0,488
<b>Ogółem</b>	<b>72</b>	<b>0,395</b>	<b>0,080</b>	<b>0,260</b>	<b>0,577</b>

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając związek tych dwóch zmiennych, okazuje się, że zmienna Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego nie wykazuje statystycznie istotnego skorelowania z poziomem rozwoju lokalnego badanych gmin (tabela 50).

**Tabela 50. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
2,07	0,723	0,120	0,205	0,143	4

Źródło: opracowanie własne.

Dziewiątym, ostatnim brany pod uwagę obszarem potencjału instytucjonalnego urzędów gmin województwa podkarpackiego jest Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji. Analizując poziom rozwoju tego obszaru, stwierdza się, że grupa silnych obejmuje 26 urzędów gmin. Poziom rozwoju lokalnego tej grupy gmin wynosi 0,396. Podobna liczebność charakteryzuje grupę gmin słabych, bo 27. Jednak ich poziom rozwoju lokalnego wynosi tylko 0,379. Dane te zawarto w tabeli 51.

Dokonując oceny różnic między grupami, okazuje się, że wyniki analizy wariancji ( $F = 1,378$ ;  $p = 0,259$ ) nie potwierdzają statystycznie istotnych różnic średniego poziomu rozwoju lokalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych.

**Tabela 51. Poziom rozwoju obszaru Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego**

Gminy	Liczba gmin	Średni wskaźnik rozwoju lokalnego	Odchylenie standardowe	Min.	Max.
Silne	26	0,396	0,081	0,260	0,537
Przeciętne	19	0,418	0,092	0,288	0,577
Słabe	27	0,379	0,068	0,287	0,537
Ogółem	72	0,395	0,080	0,260	0,577

Źródło: opracowanie własne.

Badając związek poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego i poziomu rozwoju lokalnego stwierdza się brak takiej zależności (tabela 52).

**Tabela 52. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego**

Chi <sup>2</sup>	p =	V Cramera	C Pearsona	T Czuprowa	st. swob.
3,55	0,471	0,157	0,265	0,187	4

Źródło: opracowanie własne.

## 7.4. Proponowane kierunki działań na rzecz zmian w potencjale instytucjonalnym administracji lokalnej

Z punktu widzenia założeń badawczych poczynionych w pracy w tym podrozdziale wyodrębniono i sklasyfikowano obszary zarządzania, wchodzące w skład potencjału instytucjonalnego, na te wymagające:

- bardzo dużej zmiany: poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego nie przekracza 2 – bardzo niski,
- dużej zmiany: poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego mieści się między 2 a 3 – poziom niski,
- umiarkowanej zmiany: poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego mieści się między 3 a 4 – poziom średni,
- niewielkiej zmiany: poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego powyżej 4 – poziom wysoki.

Dane te poszerzone o wskaźnik rozwoju lokalnego dla badanych grup urzędów gmin zaprezentowano w tabeli 53. Ocena wartości średnich poszczególnych obszarów zarządzania wskazuje, że w gminach o wyższym poziomie rozwoju lokalnego obserwuje się wyższy poziom potencjału instytucjonalnego urzędów gmin.

Dokonując szczegółowej analizy obszarów wchodzących w skład potencjału instytucjonalnego z podziałem na silne, przeciętne i słabe, można zauważyć wyraźne różnice między tymi grupami gmin.

W grupie silnych poziom rozwoju ośmiu spośród dziewięciu obszarów zarządzania plasuje się w tych urzędach gmin, które wymagają umiarkowanej zmiany. Tylko jeden obszar dotyczący Organizacji i funkcjonowania urzędu wymaga niewielkiej zmiany (stadium rozwoju powyżej 4). Są to urzędy gmin, które charakteryzują się także wysokim poziomem rozwoju lokalnego, wynoszącym 0,448.

W kolejnej grupie urzędów gmin określonej jako przeciętne można zauważyć, że pięć obszarów zarządzania (spośród dziewięciu badanych) są zaliczone do grupy o niskim poziomie rozwoju potencjału instytucjonalnego. Należą do nich: Zarządzanie strategiczne i finansowe, Zarządzanie kadrami, Usługi publiczne, w tym komunalne, Stymulowanie rozwoju gospodarczego oraz Zarządzanie projektami. Te obszary zarządzania będą wymagały dużej zmiany (poziom rozwoju mieści się między 2 a 3 stadium rozwoju). Natomiast obszary, które będą wymagały umiarkowanej zmiany, to: Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji. Ich poziom rozwoju mieści się w przedziale między 3 a 4 stadium. Z kolei ogólny wskaźnik rozwoju lokalnego tej grupy urzędów gmin wynosi 0,390.

W najgorszej sytuacji znajdują się urzędy gmin zaliczone do grupy słabych. Tutaj poziom rozwoju lokalnego jest najniższy i wynosi 0,360. Podobnie sytuacja kształtuje się w odniesieniu do poszczególnych obszarów potencjału instytucjonalnego. Aż cztery obszary zarządzania, niestety, wymagają bardzo dużych zmian, ich poziom rozwoju mieści się bowiem między stadium 1 a 2. Należą do nich: Zarządzanie strategiczne i finansowe, Usługi publiczne, w tym komunalne, Stymulowanie rozwoju gospodarczego oraz Zarządzanie projektami. Pozostałe

pięć obszarów zarządzania wymagają dużej zmiany, a są nimi: Organizacja i funkcjonowanie urzędu, Zarządzanie kadrami, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

W pracy analizowano, które spośród tych obszarów zarządzania mają związek z osiągniętym poziomem rozwoju lokalnego. Okazuje się (tabela 53), że dotyczy to tylko dwóch obszarów niezależnie od tego, do jakiej grupy został zaliczony dany urząd gminy. Taki związek ma miejsce tylko w odniesieniu do Zarządzania strategicznego i finansowego oraz Organizacji i funkcjonowania urzędu.

Patrząc jednak na wszystkie brane pod uwagę urzędy gmin, niezależnie od wyodrębnionych grup (czyli silnych, przeciętnych i słabych), można zauważyć, że istnieje osiem obszarów zarządzania, które wymagają dużych zmian, a ich poziom rozwoju mieści się między 2 a 3 stadium rozwoju. Są nimi: Zarządzanie strategiczne i finansowe, Zarządzanie kadrami, Usługi publiczne, w tym komunalne, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, Stymulowanie rozwoju gospodarczego, Zarządzanie projektami, Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji.

Na uwagę zasługują zwłaszcza te obszary zarządzania, które mają związek z rozwojem lokalnym. Są nimi: Zarządzanie strategiczne i finansowe, Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego oraz Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.

Zarządzanie strategiczne to proces formułowania celów strategicznych, metod ich osiągania oraz monitorowania ich realizacji. W procesie zarządzania strategicznego finanse odgrywają podstawową rolę. Warunkiem osiągnięcia założeń strategicznych jest prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej oraz zarządzanie finansami. Istotą zarządzania finansami jest realizacja założonej polityki finansowej przez władze gminy, ich koordynacja i kontrola tej polityki prowadzona w ramach przyjętych celów strategicznych. Do głównych instrumentów zarządzania strategicznego i finansowego w samorządzie terytorialnym zalicza się: strategię rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz studia i plany zagospodarowania przestrzennego.

Zarządzanie strategiczne i finansowe to obszar tworzący pewną płaszczyznę działań urzędu, tzw. płaszczyznę rozwojową<sup>272</sup>. Niskie stadium osiągnięte przez ten obszar, a mający związek z rozwojem lokalnym, będzie wymagał działań skierowanych na poprawę jego funkcjonowania, czyli osiągnięcie lepszych rezultatów w przyszłości. Istotą rozwoju tego obszaru jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższej

---

<sup>272</sup> Poszczególne obszary zarządzania zostały zaliczone do kilku płaszczyzn funkcjonowania urzędu gminy. Więcej informacji na ten temat w podrozdziale 4.3.

perspektywie przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi.

Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (obszar piąty) oraz Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (obszar ósmy) to obszary, które tworzą płaszczyznę współpracy. Chodzi tu o zdiagnozowanie sprawności urzędu gminy we współpracy na poziomie lokalnym (współdziałanie ze społecznością lokalną w zakresie rozwoju lokalnego) i sprawność urzędu we współpracy danej jednostki samorządu lokalnego z inną. W obszarze partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego zwraca się uwagę na aktywne uczestnictwo mieszkańców we wspólnym podejmowaniu decyzji dotyczących życia społecznego. Z kolei współpraca jest ważną formą integracji między jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie społeczności lokalnych. Rozwój różnych form współpracy może doprowadzić chociażby do: poprawy efektywności i skuteczności świadczenia usług publicznych, zwiększenia lokalnego potencjału absorpcji zewnętrznych środków finansowych, poprawy konkurencyjności lokalnych i regionalnych rynków pracy czy poprawy stanu gospodarek lokalnych.

Niestety, dokonana analiza pokazuje, że poziom rozwoju tej płaszczyzny współpracy nie jest wysoki, wymaga wprowadzenia dużych zmian. Dążenie do osiągnięcia stadium wyższego wymaga pracy organizacyjnej i merytorycznej w odniesieniu do pracowników poszczególnych urzędów gmin, jak też ich mieszkańców. Przekonanie samorządów lokalnych, że współpraca między jednostkami wzmocni ich przewagę konkurencyjną jest wyzwaniem dla władz lokalnych. Współpraca jest więc ważną formą integracji między jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie społeczności lokalnych. Zaangażowanie różnych sił politycznych i społecznych, w tym liderów lokalnych, czy mieszkańców w różne projekty służy też uczeniu się tej współpracy i jest okazją do przełamywania stereotypów. Należy rozbudzać świadomość, by partnerstwo nie było rozumiane wąsko i sprowadzane tylko do wybranych dziedzin, lecz by próbowało obejmować kompleksowo wiele aspektów życia i funkcjonowania lokalnych społeczności.

Obszar drugi, dotyczący Organizacji i funkcjonowania urzędu jest tym, który wymaga umiarkowanej zmiany. Oznacza to, że jego poziom mieści się między 3 a 4 stadium rozwoju i tym, który – według przeprowadzonych badań – ma związek z poziomem rozwoju lokalnego. Jest też tym, który został oceniony najwyższej spośród wszystkich branych pod uwagę obszarów potencjału instytucjonalnego. Organizacja i funkcjonowanie urzędu z punktu widzenia działalności tego typu organizacji wpływa na pozostałe obszary. To tutaj rozdziela się zadania i przydziela uprawnienia do ich wykonania. To obszar w dużym stopniu decydujący o sprawności działania całego urzędu i kształtujący jego wizerunek na zewnątrz. Obejmuje więc wszelkie działania administracyjne, mające miejsce w urzędzie gminy.

Tabela 53. Poziom rozwoju poszczególnych obszarów potencjału instytucjonalnego urzędów gmin woj. podkarpackiego

Wyodrębnione urzędy gmin ze względu na poziom rozwoju potencjału instytucjonal.	Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego			Wysoki (stadia rozwoju powyżej 4)	Poziom rozwoju lokalnego
	Bardzo niski (pomijaj 2)	Niski (stadia rozwoju między 2 a 3)	Średni (stadia rozwoju między 3 a 4)		
Silne	Wymagający bardzo dużej zmiany	Wymagający dużej zmiany	Wymagający umiarkowanej zmiany	Wymagający niewielkiej zmiany	0,448
Przeciętne	–	–	1. Zarządzanie strategiczne i finansowe (obszar 1) 2. Zarządzanie kadrami (obszar III) 3. Usługi publiczne, w tym komunalne (obszar 2) 4. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (obszar 5) 5. Stymulowanie rozwoju gospodarczego (obszar 6) 6. Zarządzanie projektami (obszar 7) 7. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (obszar 8) 8. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (obszar 9)	1. Organizacja i funkcjonowanie urzędu (obszar 2)	0,390
	–	1. Zarządzanie strategiczne i finansowe (obszar 1) 2. Zarządzanie kadrami (obszar 3) 3. Usługi publiczne, w tym komunalne (obszar 4) 4. Stymulowanie rozwoju gospodarczego (obszar 6) 5. Zarządzanie projektami (obszar 7)	1. Organizacja i funkcjonowanie urzędu (obszar 2) 2. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (obszar 5) 3. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (obszar 8) 4. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (obszar 9)	–	0,390

Slabe					0,360
<b>1. Zarządzanie strategiczne i finansowe (obszar 1)</b> 2. Usługi publiczne, w tym komunalne (obszar 4) 3. Stymulowanie rozwoju gospodarczego (obszar 6) 4. Zarządzanie projektami (obszar 7)	<b>1. Organizacja i funkcjonowanie urzędu (obszar 2)</b> 2. Zarządzanie kadrami (obszar 3) 3. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (obszar 5) 4. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (obszar 8) 5. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (obszar 9)				
<b>Urzędy gmin ogółem</b>			<b>1. Organizacja i funkcjonowanie urzędu (obszar 2)</b>		0,395
			<b>1. Zarządzanie strategiczne i finansowe (obszar 1)</b> 2. Zarządzanie kadrami (obszar 3) 3. Usługi publiczne, w tym komunalne (obszar 4) <b>4. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (obszar 5)</b> 5. Stymulowanie rozwoju gospodarczego (obszar 6) 6. Zarządzanie projektami (obszar 7) <b>7. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (obszar 8)</b> 8. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji (obszar 9)		

Pogrubioną czcionką zaznaczono istniejącą zależność korelacyjną między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego i jego obszarów a poziomem rozwoju lokalnego

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się na podstawie przeprowadzonej analizy potencjału instytucjonalnego, że dążenie do spełnienia pozostałych wymogów dotyczących wyższych stadiów rozwoju pozwoli na lepsze, sprawniejsze funkcjonowanie administracji lokalnej. Ukazując związek wybranych obszarów tego potencjału z rozwojem lokalnym, działania powinny być skupione przede wszystkim na tych obszarach, które stanowią kluczowe znaczenie dla tego rozwoju.

\* \* \*

Bardzo ważnym aspektem badawczym poruszonym w pracy było poszukiwanie i ocena związku między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego a poziomem rozwoju gmin województwa podkarpackiego.

Podstawy metodyczne do tej części pracy zaprezentowano w podrozdziale 1.2.3.

Przeprowadzone badania potwierdziły występowanie takiej zależności dodatniej o przeciętnej sile (wsp. korelacji 0,371). Oznacza to, że między poziomem potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej występuje związek z poziomem rozwoju lokalnego.

Analizując jednak bardziej szczegółowo uzyskane wyniki, okazało się, że związek między tymi zmiennymi nie dotyczy wszystkich obszarów wchodzących w skład potencjału instytucjonalnego urzędów gmin. Niską dodatnią, ale istotną statystycznie zależność korelacyjną z wskaźnikiem rozwoju lokalnego można zauważyć w odniesieniu do następujących obszarów:

- Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego (wsp. korelacji 0,295),
- Organizacja i funkcjonowanie urzędu (wsp. korelacji 0,276),
- Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (wsp. korelacji 0,272),
- Zarządzanie strategiczne i finansowe (wsp. korelacji 0,264).

W przypadku zaś pięciu obszarów potencjału instytucjonalnego, tj. Zarządzania kadrami, Usług publicznych, w tym komunalnych, Stymulowania rozwoju gospodarczego, Zarządzania projektami oraz Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji, zależność ze wskaźnikiem poziomu rozwoju lokalnego jest niska i nieistotna statystycznie.

Badania przedstawione w tym rozdziale koncentrowały się także na poszukiwaniu związku między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego a poziomem rozwoju lokalnego w zależności od charakteru gminy. Okazało się, że takie zależności występują niezależnie od typu gminy, czyli miejskiej, miejsko-wiejskiej i wiejskiej.

Kolejno badaniami objęto grupy gmin wydzielone ze względu na poziom potencjału instytucjonalnego (silne, przeciętne i słabe). Obliczone wskaźniki korelacji wskazują na istnienie umiarkowanej i dość silnej statystycznie istotnej zależności korelacyjnej między tymi grupami a poziomem rozwoju lokalnego. Biorąc jednak pod uwagę poszczególne obszary zarządzania w grupie urzędów gmin silnych, przeciętnych i słabych, okazuje się, że niektóre z nich nie przejawiają takiej zależności. Dotyczy to Zarządzania kadrami, Usług publicznych, Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego, Stymulowania rozwoju gospodarczego, Zarządzania projektami, Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego oraz Etyki i zapobiegania korupcji.

Realizacja założeń badawczych pracy wymagała także zaproponowania kierunków zmian w potencjale instytucjonalnym urzędów gmin w kontekście rozwoju lokalnego (skupiając się na obszarach kluczowych, mających związek z poziomem rozwoju lokalnego). Wzięto tu pod uwagę grupy gmin w zależności od osiągniętego poziomu rozwoju instytucjonalnego (silne, przeciętne i słabe), jak i odniesiono się do wszystkich wylosowanych urzędów gmin. We wszystkich badanych urzędach gmin zaznaczono, że jedynym obszarem zarządzania, który wymaga umiarkowanej zmiany (stadium rozwoju mieści się między 3 a 4) jest Organizacja i funkcjonowanie urzędu. Pozostałe obszary potencjału instytucjonalnego, mające związek z rozwojem lokalnym, a wymagające dużych zmian to: Zarządzanie strategiczne i finansowe (obszar tworzący płaszczyznę rozwojową), Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego oraz Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (tworzące płaszczyznę współpracy). Ich znajomość pozwoli władzom lokalnym odpowiedzialnym za rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego na podejmowanie odpowiednich działań, wspierających rozwój instytucjonalny, a tym samym sprawność funkcjonowania urzędów gmin.

## ZAKOŃCZENIE

W strukturze samorządu terytorialnego ustawa o samorządzie gminnym<sup>273</sup> wyznaczyła gminie rolę jednostki podstawowej. Każda gmina zgodnie z ustawową definicją wykonuje zadania i wyznaczone sobie cele we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wśród wielorakości tych zadań i celów na plan pierwszy wysuwa się dążenie gminy do ciągłego rozwoju.

Analizując gminy w Polsce, zauważa się ich duże zróżnicowanie, biorąc pod uwagę chociażby poziom ich rozwoju społeczno-gospodarczego czy stopień ich zaawansowania w budowie stosunków rynkowych. Są gminy, które charakteryzują się podobnymi uwarunkowaniami rozwoju, a rozwijają się inaczej (odznaczają się wyższym lub niższym poziomem rozwoju).

Jak wykazano w pracy, w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego ważne miejsce zajmuje administracja lokalna. To od prowadzonej przez nią polityki rozwoju i stosowanych środków jej realizacji zależy właściwy kierunek i osiągnięte tempo rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym. Aby sprostać tej roli, administracja lokalna powinna między innymi w odpowiedni sposób kształtować swoje struktury i metody funkcjonowania, wyznaczać i inicjować procesy rozwojowe czy aktywizować lokalną społeczność. Wszelkie więc działania wspomagające rozwój lokalny wymagają ciągłego doskonalenia oraz sporych umiejętności, kreatywności i wiedzy ze strony administracji.

W pracy zrealizowano cel główny i składające się na niego zadania i cele szczegółowe, a także na podstawie studiów literaturowych i badań empirycznych zweryfikowano pozytywnie hipotezę główną (mówiącą o tym, że poziom i struktura potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej ma związek z poziomem rozwoju lokalnego). W badaniach empirycznych przyjęto do analizy założenia czterech hipotez szczegółowych, których wyniki przedstawiono poniżej.

Podstawą weryfikacji pierwszej hipotezy był obliczony średni syntetyczny wskaźnik poziomu potencjału instytucjonalnego urzędów gmin. Stwierdza się, że w branej pod uwagę skali od 1 (poziom najniższy) do 5 (poziom najwyższy), wskaźnik ten osiągnął poziom równy 2,66. Podwyższenie poziomu tego potencjału wymaga wyodrębnienia obszarów o niskiej efektywności. Sprawnie działający urząd to organizacja dążąca do osiągnięcia wyższych stadiów rozwoju, do doskonałości funkcjonowania.

---

<sup>273</sup> Ustawa z dn. 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

Najwyższy poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego dotyczy płaszczyzny współpracy, obejmującej obszar związany z Partycypacją społeczną i stymulowaniem rozwoju społecznego oraz Współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego. To pokazuje, jak ważną rolę pełni ta płaszczyzna w rozwoju gmin.

Należy jednak dodać, że oprócz tych obszarów są jeszcze inne, których poziom rozwoju jest wyższy od średniego wskaźnika obliczonego dla wszystkich obszarów potencjału instytucjonalnego urzędu gminy. Dotyczą one Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji oraz Organizacji i funkcjonowania urzędu jako całości. Etyka to obszar przenikający różne płaszczyzny funkcjonowania urzędu. Każde bowiem działanie powinno być zgodne ze standardami czy regułami zachowań przyjętymi dla danej organizacji. Z kolei Organizacja i funkcjonowanie urzędu to obszar tworzący płaszczyznę działań administracyjnych. To tutaj podejmuje się najważniejsze decyzje administracyjne, rozdziela zadania, przypisuje uprawnienia czy obowiązki. Prawidłowo funkcjonujące organy i aparat wykonawczy jest wyznacznikiem sprawności działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

Średni poziom rozwoju gmin wynosi 0,395. Wysokim syntetycznym wskaźnikiem rozwoju odznaczają się gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie i wiejskie, które są położone w bezpośrednim sąsiedztwie Rzeszowa lub przy głównych trasach komunikacyjnych.

Aby określić, czy wyższy poziom potencjału instytucjonalnego implikuje wyższy poziom rozwoju lokalnego, podzielono urzędy gmin na silne, przeciętne oraz słabe i dla nich policzono średni wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego. Okazało się, że wyższemu poziomowi potencjału instytucjonalnego odpowiada wyższy poziom rozwoju lokalnego. Potwierdzeniem tego są obliczone także współczynniki korelacji V Cramera, T Czuprowa i C Pearsona, które wskazują na istnienie umiarkowanej i dość silnej zależności korelacyjnej. Przeprowadzone badania potwierdziły więc hipotezę pierwszą, mówiącą o związku średniego poziomu potencjału instytucjonalnego urzędów gmin z poziomem rozwoju lokalnego.

Z kolei aby zweryfikować hipotezę drugą, badaniami objęto obszary zarządzania, stanowiące składowe potencjału instytucjonalnego urzędów gmin i tutaj szukano ich związku z rozwojem lokalnym. Okazało się, że taki związek istnieje, ale tylko w odniesieniu do niektórych obszarów zarządzania. Dotyczy on Zarządzania strategicznego i finansowego (obszar ten jest częścią składową płaszczyzny rozwoju), Organizacji i funkcjonowania urzędu gminy (obszar ten tworzy płaszczyznę działań administracyjnych), Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego oraz Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (te obszary tworzą płaszczyznę współpracy). Takiego związku nie

zauważono w odniesieniu do czwartej płaszczyzny funkcjonowania urzędów gmin, mianowicie: płaszczyzny dobrych usług publicznych. Jej elementami składowymi jest obszar Zarządzanie kadrami oraz Realizacja usług publicznych, w tym komunalnych.

W związku z tym, że nie wszystkie obszary zarządzania, wchodzące w skład potencjału instytucjonalnego urzędów gmin, mają związek z rozwojem lokalnym, tej hipotezy nie można potwierdzić.

W przypadku weryfikacji trzeciej hipotezy szczegółowej dokonano obliczenia średniego wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego dla zespołu gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Okazało się, że zróżnicowanie tego wskaźnika ma miejsce w zależności od typu gminy. W gminach miejskich zagregowany wskaźnik osiągnął poziom 3,06 i był najwyższy (powyżej 3 stadium rozwoju), gminach miejsko-wiejskich 2,79, a w wiejskich 2,53. Zbadano także za pomocą analizy wariancji, czy średnie wartości tego wskaźnika w różnych typach gmin różnią się od siebie w sposób statystycznie istotny. Wyniki badań potwierdzają istnienie tych różnic, co pozwala zweryfikować tę hipotezę pozytywnie.

W pracy założono także (hipoteza czwarta), że występuje zależność korelacyjna między poziomem potencjału instytucjonalnego w grupach gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich a poziomem rozwoju tych gmin. Tę hipotezę zweryfikowano pozytywnie, wykorzystując w tym celu współczynniki korelacji V Cramera, T Czuprowa i C Pearsona. Uzyskane wyniki badań potwierdzają istnienie zależności umiarkowanej, statystycznie istotnej między tymi badanymi zmiennymi.

Należy jednak podkreślić, że potencjał instytucjonalny urzędu gminy stanowi ważny, ale nie jedyny czynnik warunkujący rozwój lokalny. Dążenie do rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wymaga uwzględnienia wielu czynników o charakterze zarówno endogenicznym, jak i egzogenicznym. W pracy jednak skupiono się na obszarach zarządzania warunkujących sprawne funkcjonowanie urzędów gmin jako całości organizacyjnych.

Przeprowadzone badania i osiągnięte wyniki tych badań mogą, zdaniem autorki, stanowić przyczynek do podobnych analiz w przyszłości, być przedmiotem zainteresowania prac poznawczych, badawczych oraz wdrożeniowych. Wzbogacają prezentowaną wiedzę dotyczącą zarówno rozwoju lokalnego, jak i potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej.

Uzyskane w ten sposób informacje dotyczące poziomu rozwoju lokalnego ułatwią władzom lokalnym dokonanie realnej oceny sytuacji społeczno-gospodarczej danej gminy. Pozwolą ocenić miejsce danej gminy na tle innych jednostek tego samego szczebla i stać się podstawą usprawniania prowadzonej polityki lokalnej przez władze samorządowe, wprowadzania odpowiednich zmian,

w tym instytucjonalnych, czy mogą mieć przełożenie na przygotowanie odpowiednich programów i działań o charakterze strategicznym.

Instytucją odpowiedzialną za przebieg procesów rozwojowych w gminie jest administracja gminna. To urząd gminy, prowadząc stały monitoring tego, co się w gminie dzieje, staje się odpowiedzialny za rozwój podległego mu terytorium. Analiza potencjału instytucjonalnego urzędu gminy i jego obszarów umożliwia zwrócenie uwagi na determinanty sprawności funkcjonowania tego typu organizacji, czyli te obszary zarządzania, które stanowią tzw. wąskie gardła, wymagające wprowadzania zmian w jej działalności. Wyniki badań pokazują, że dużych zmian należy dokonać głównie w obszarze Zarządzania strategicznego i finansowego, Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju społecznego oraz Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Dotyczy to więc zarówno płaszczyzny rozwoju, jak i współpracy, dwóch kluczowych płaszczyzn funkcjonowania urzędu gminy. Wprowadzanie zmian w ich obrębie może posłużyć do udoskonalania procesu zarządzania, poprawy efektywności działania czy lepszego wypełniania swoich zadań, w tym pełnienia misji. Współcześnie w dobie rosnącej konkurencji między jednostkami terytorialnymi zasadne wydaje się prowadzenie badań i analiz nad zależnościami rozwoju lokalnego i potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej.

## BIBLIOGRAFIA

- Ackoff R.L., *O system pojęć systemowych*, „Prakseologia” 1973, nr 2.
- Aczel A.D., *Statystyka w zarządzaniu*, PWN, Warszawa 2000.
- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2001.
- Adamowicz M., Janulewicz P. (red. nauk.), *Wykorzystanie metod wielowymiarowych w określeniu pozycji konkurencyjnej gminy na przykładzie woj. lubelskiego* [w:] *Metody ilościowe w badaniach ekonomicznych*, (red.) B. Borkowski, K. Kukuła, Wyd. SGGW, Tom XIII/1, Warszawa 2012.
- Argyris Ch., *Zrozumienie zachowania ludzkiego w organizacji: jeden punkt widzenia* [w:] *Nowoczesna teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1965.
- Bański J., Czapiewski K.Ł., *Ekspertyza. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.
- Bardhan P., *Institutions matter, but which ones?*, „Economic of Tradition” 2005, vol. 13(3).
- Bartkowiak P., *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo AE, Poznań 2008.
- Batko R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Bielski M., *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1996.
- Bieńkowska W., *Poziom rozwoju lokalnego gmin wiejskich województwa mazowieckiego*, „Oeconomica” 2013, 299(70).
- Bhagaran M.R., Virgin I., *Generic aspects of institutional capacity development in development countries*, Stockholm Environment Institute, Stockholm 2004.
- Błaszczuk W., *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, PWN, Warszawa 2005.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Bogdanienko J., *Kilka refleksji na temat wpływu zmian w zarządzaniu na funkcjonowanie sektora publicznego* [w:] *Zarządzanie instytucjami publicznymi – teoria i praktyka*, Materiały I Konferencji Naukowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Bogdanienko J. (red. nauk.), *Organizacja i zarządzanie w zarysie*, Wyd. UW, Warszawa 2010.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Bohdziewicz P., Urbaniak B., *Wdrażanie zmian w administracji samorządowej: deficyty uczestnictwa pracowniczego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2013, nr 2.

- Borys T. (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005.
- Bowerman M., Ball A., Graham F., *Benchmarking as a tool for the modernisation of local government*, „Financial Accountability and Management” 2001, vol. 17(4).
- Bowerman M., Graham F., Ball A., Fry J., *The evolution of benchmarking in U.K. local authorities*, „Benchmarking: An International Journal” 2002, vol. 9(5).
- Boyne G.A., Day P., Walker R.M., *The evaluation of public service inspection: A theoretical framework*, „Urban Studies” 2002, vol. 39(7).
- Bozeman B., *What organization theorists and public Policy researchers can learn from one another: publicness theory as a case-in point*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2013, vol. 34, no 2.
- Brańka P., Jopek D., Musiał-Malago M., *Rola infrastruktury instytucjonalnej w rozwoju lokalnym na przykładzie lokalnych grup działania w woj. małopolskim* [w:] *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy*, (red.) T. Kudłacz, A. Hołuj, CeDeWu, Warszawa 2015.
- Bratnicki M., *Pomiar efektywności organizacji świadczącej usługi publiczne* [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, (red.) A. Frączkiewicz-Wronka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne – wyłaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 3.
- Brousseau E., Garrouste P., Raynaud E., *Institutional changes: Alternative theories and consequences for institutional design*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 2011, vol. 79.
- Brzozowski M., Gierałtowski P., Milczarek D., Siwińska-Gorzelał J., *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Wyd. UW, Warszawa 2006.
- Budnikowski A., *Ekonomia międzynarodowa*, PWE, Warszawa 2017.
- Bugdol M., *Cele jakości w systemach zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Difin, Warszawa 2006.
- Celarek K., *Informatyka i informatyka jako instrument kreowania rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, (red.) M. Dylewski, nr 39, Poznań 2011.
- Chudak M., *Wspieranie rozwoju lokalnego poprzez marketing miasta (wybrane aspekty na przykładzie Leszna)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 530, Szczecin 2009.
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wyd. UAM w Poznaniu, Poznań 2008.
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, Nauki Ekonomiczne, t. XIX, z. 3., Włocławek 2005.
- Cieślak St., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2004.

- Clarke J., *Performing for the public: doubt, desire and the evaluation of public services. In the values of bureaucracy*, ed. by Paul du Gay, Oxford University Press, UK, 2005.
- Coleman J. S., *Constructed Organization, First Principles*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1991, nr 7.
- Cornescu V., Adam R., *Considerations regarding the role of indicators used in the analysis and assessment of sustainable development in the UE*, Procedia Economics and Finance, 2014.
- Czekaj J. (red. nauk.), *Metody organizacji i zarządzania*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007.
- Czekaj M., *Wieloletni plan inwestycyjny a budżet gminy w kontekście analizy jej zdolności kredytowej*, „Finanse Komunalne” 2000, nr 1.
- Czyszkiewicz R. *Wskaźnik Rozwoju Wspólnot Terytorialnych – koncepcja o praktycznym zastosowaniu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 12.
- Denhardt R., Denhardt J., *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk 2003.
- Derek M., *Funkcja turystyczna jako czynnik rozwoju lokalnego w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2008.
- Dobler C., *The Impact of Formal and Informal Institutions on Per Capita Income*, „Hohenheimer Discussionbeiträge” 2009, nr 319.
- Dolnicki B. (red. nauk.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
- Downe J., Martin S.J., *Regulation inside government: processes and impact of inspection of local public services*, „Policy and Politics” 2007, vol. 35(2).
- Dziechciarz J., *Ekonometria. Metody, przykłady, zadania*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Dziekański P., *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego [w:] Społeczne wyzwania współczesnych państw*, (red.) D. Gizicka, IS-L, Lublin, Lublin 2011.
- Edquist C., Johnson B., *Institutions and Organizations in systems of innovation [w:] Systems of innovation; technologies, institutions and organizations*, ed. by Edquist C., Pinter/Cassell Academic, London–Washington 1997.
- Fiedor B., Kociszewski K., *Ekonomia rozwoju*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Filip P., *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające procesy zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych [w:] Sprawozdawczość i rewizja finansowa w procesie poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, Wyd. AE Kraków, Kraków 2005.
- Filip P., *Systemy kontrolne stosowane w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] Zarządzanie finansami lokalnymi*, (red.) E. Chilicka, P. Filip i inni, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Filip P., Grzebyk M., *Zarządzanie i organizacja pracy*, Wyd. UR, Rzeszów 2014.
- Flieger M., *Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego: zastosowanie zarządzania procesowego w urzędach gmin – wyniki badań*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2013, nr 35.
- Flieger M., *Doskonalenie funkcjonowania urzędów gmin poprzez osiągnięcie dojrzałości procesowej [w:] Strategie i mechanizmy odnowy przedsiębiorstw*, (red.) G. Bełz,

- S. Cyfert, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 276, Wrocław 2012.
- Flieger M., *Usprawnienia systemów zarządzania w gminach w świetle współczesnych modeli i działania samorządu terytorialnego w Polsce – studium przypadku*, *Studia i Materiały*, seria „Zarządzanie i Finanse”, nr 2, Kielce 2012.
- Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Michigan 1997.
- Gancarczyk M., *Instytucja a organizacja w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 5–6.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Gawel T., Klimczak T., *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii [w:] Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. I, (red.) B. Polaszkiwicz i J. Boehlke, Toruń 2005.
- Gawroński H., *Zarządzanie publiczne w polskich samorządach terytorialnych*, Wyd. PWSZ w Elblągu, Elbląg 2014.
- Godłów-Legiędź J., *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku [w:] Nowa ekonomia instytucjonalna*, (red.) S. Rudolf, Kielce 2005.
- Golimowska S., Kopińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, IPiPS, Warszawa 2002.
- Gorynia M., Saykiewicz J.N., *Zarządzanie zmianą w warunkach transformacji i globalizacji*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 1.
- Górnjak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej [w:] Administracja publiczna*, (red.) J. Hausner, PWN, Warszawa 2005.
- Grabiński T., *Analiza taksonometryczna krajów Europy w ujęciu regionów*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2003.
- Gralak K., *Wykorzystanie instrumentów zarządzania publicznego w doskonaleniu potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej w Polsce*, „Acta Scientiarum Polonorum. Acta Oeconomia” 2008, nr 7(4).
- Greń J., *Statystyka matematyczna – modele i zadania*, PWN, Warszawa 1982.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2006.
- Gruszevska E., *Dezintegracja w zinstytucjonalizowanym świecie [w:] Procesy integracyjne i dezintegracyjne we współczesnej gospodarce*, (red.) B. Polszakiewicz, J. Boehlke, t. VII, „Ekonomia i Prawo”, Toruń 2011.
- Gruszevska E., *Transformacja instytucji nieformalnych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 3(247).
- Grzebyk M., *Analiza porównawcza poziomu rozwoju wspólnot terytorialnych na przykładzie wybranych gmin miejskich województwa podkarpackiego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wrocław 2011.
- Grzebyk M., *Determinants influencing the competitiveness of local government units [w:] Ekonomický rozvoj a management regionu*, Hradec Kralove 2.a 3. unora 2010.
- Grzebyk M., *Funkcjonowanie elektronicznej e-administracji na przykładzie wybranych gmin województwa podkarpackiego [w:] Vplyv vyuzivania nastrojov Business Intelligence na vykonnost podnikov*, *Zbornik vedeckych prac*, Kosice 2015.

- Grzebyk M., *Rola i miejsce władz lokalnych w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy* [w:] *Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przygranicznych*, Wyd. WST-E w Jarosławiu, Jarosław 2012.
- Grzebyk M., *Strategia gminy jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym* [w:] *Współczesne trendy w zarządzaniu i marketingu organizacji*, red. nauk. E. Wolanin-Jarosz, T. Kożak-Siary, Jarosław 2013.
- Grzebyk M., *Zarządzanie i jego główne funkcje*, Wyd. WSGiZ w Krakowie, Mielec 2012.
- Grzebyk M., Filip P., *Ocena możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego gmin powiatu rzeszowskiego w układzie instytucjonalno-organizacyjnym*, *Zeszyty Naukowe AR w Krakowie*, nr 395, Seria „Ekonomika” 2001, (28).
- Grzebyk M., Filip P., *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rozwój zrównoważony i problemy obszarów wiejskich*, Zeszyt 29, Wyd. UR, Rzeszów 2012.
- Grzebyk M., Pierścieniak A., *Analiza instytucjonalna w urzędach gmin Podkarpacia – metodyka oceny potencjalnej sprawności instytucjonalnej urzędu gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 9(788).
- Grzebyk M., Pierścieniak A., *Wymiary zarządzania rozwojem gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2014, nr 12(779).
- Grzebyk M., Pierścieniak A., *Zarządzanie kadrami a jakość usług publicznych*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 6(785).
- Grzebyk M., Stec M., *Social and economic development of Ukraine in comparison to European Union Member States: statistical evaluation*, „Economic Annals XXI”, nr 5–6, Kijów 2014.
- Grzebyk M., Stec M., *Sustainable development in EU countries: concept and rating of levels of development*, „Sustainable Development” 2015, vol. 23(2).
- Hartley J., Butler M.J.R., Benington J., *Local Government Modernization. UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective*, „Public Management Review” 2002, vol. 4, no 3.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI w.*, (red.) M. Maroda, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hellwig Z., *Wielowymiarowa analiza porównawcza i jej zastosowanie w badaniach wielocechowych obiektów gospodarczych* [w:] *Metody i modele ekonomiczno-matematyczne w doskonaleniu zarządzania gospodarką socjalistyczną*, (red. nauk.) W. Welfe, PWE, Warszawa 1981.
- Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura* [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, (red.) A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo UWrocł. Wrocław 1999.
- Hodgson G.M., *What Are Institutions?*, „Journal of Economic Issues” 2006, vol. XL, no. 1.
- Hodgson G.M., *The Evolution of Institutional Economics. Agency, Structure and Darwinism America Institutionalism*, Routledge, London – New York 2004.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration. An introduction*, Palgrave Macmillan, London 1994.

- Ignatczyk W., Chromińska M., *Statystyka, teoria i zastosowanie*, WSB, Poznań 2004.
- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wyd. UW, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i Europie*, A. Bosacki, H. Izdebski, A. Nielicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008.
- Jon P., *Local governance in western Europe*, Sage Publications, London, UK 2001.
- Jabłoński A.W., *Anglosaska koncepcja nowej administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka: administracja publiczna w procesie przemian*, (red.) A. Ferens, J. Macek, Wyd. UWrocl., Wrocław 2002.
- Jakubowska A., *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, [http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/14\\_A.Jakubowska\\_Partnerstwo\\_publiczno....pdf](http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/14_A.Jakubowska_Partnerstwo_publiczno....pdf)
- Jałowiecki B., *Rozwój lokalny*, seria nr 16, Wyd. Instytut Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, UW, Warszawa 1989.
- Jałowiecki B., *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, WSFiZ, Białystok 2002.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, Wyd. Śląskie Wydawnictwa Naukowe WSZiNS, Tychy 2002.
- Jełowicki M., *Nauka administracji, zagadnienia wybrane*, PWN, Warszawa 1987.
- Jon P., *Local governance in western Europe*, Sage Publications, London, UK 2001.
- Juchniewicz M. (red. nauk.), *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wyd. BFKK w Białymstoku, Białystok 2009.
- Kalisia-Mędelska M., *Funkcjonowanie władz lokalnych i sprawności podległej im administracji na przykładzie gmin woj. łódzkiego*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 101, Wrocław 2010.
- Kamińska A., Janulewicz P., *Klasyfikacja gmin wiejskich woj. lubelskiego na podstawie rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin., Oeconomia” 2009, nr 275(57).
- Kawala J., *Kultura administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Ketterer T.D., Rodríguez-Pose A., *Institutions vs. 'first-nature' geography: What drives economic growth in Europe's regions?* Papers in Regional Science, online: 2 JUN 2016, DOI: 10.1111/pirs.12237.
- Kiczek M., Pompa-Roborzyński M., *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, „Humanities and Social Sciences” 2013, vol. XVIII, 20(2).
- Kieżun W., *Koncepcje i teorie zarządzania publicznego* [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Kieżun W., *O sprawną administrację publiczną*, z. nr (III), Lus et Lex, Warszawa 2005.
- Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1.

- Kingston Ch., Caballero G., *Comparing Theories of Institutional Change*, „Journal of Institutional Economics” 2009, vol. 5(2).
- Klasik A., *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia* [w:] *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, (red.) A. Klasik, PAN KPZK, nr 218, Warszawa 2005.
- Kołodko G., *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista” 2004, nr 4.
- Kortan J. (red. nauk.), *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1997.
- Kosiedowski W. (red. nauk.), *Strategie i polityka rozwoju lokalnego (na przykładzie Polski północno-wschodniej)*, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001.
- Kot J., *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki* [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawarz, Wyd. UŁ, Łódź 2001.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka zarządzania strategicznego*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.
- Kot S.M., Jakubowski J., Sokołowski A., *Statystyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1965.
- Kożuch A., *Zarządzanie finansami lokalnymi*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 1.
- Kożuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Kożuch B., *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, Wyd. Akademickie, Warszawa 2001.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- Kuder D., *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 19, Rzeszów 2011.
- Kudłacz T., *Problemy integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, (red.) T. Kudłacz i P. Lityński, Wyd. KPZK PAN, Warszawa 2015.
- Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs St., *Evaluating administrative modernization in German Local Governments: success or failure of the „New Steering Model”?*, „Public Administration Review” 2008, vol. 68(5).
- Kukuła K., *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa 2000.
- Kukuła K., Luty L., *Propozycja procedury wspomagającej wybór porządkowania linowego*, „Przegląd Statystyczny” 2015, nr 2.
- Kunasz M., *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie* [w:] *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, (red.) D. Kopycińska, Wyd. USz, Szczecin 2006.
- Kuźniar W., *Aktywność marketingowa gmin i jej oddziaływanie na rozwój turystyki wiejskiej*, Wyd. UR, Rzeszów 2013.
- Leven Ch., *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego* [w:] *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, (red.) L. Salamon, B. Seidel, P. Bury, T. Markowski, Wyd. Techeko, Łódź 1995.
- Lisowska R., *Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach zmarginalizowanych*, Wyd. UŁ, Łódź 2013.

- Lissowska M., *Sfera instytucjonalna jako endogeniczny czynnik dynamiki gospodarczej* [w:] *Wzrost i zmiany ustroju gospodarki polskiej*, (red.) J. Beksiak, SGH, Warszawa 1992.
- Listwan T., Tracz K., *Doskonalenie kadr administracji samorządowej jako czynnik jakości usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 2.
- Mahoney J., Thelen K., *A Theory of Gradual Institutional Change* [w:] *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, eds. J. Mahoney, K. Thelen, Cambridge, UK 2010.
- Malik K., *Zarządzanie rozwojem regionalnym z uwzględnieniem kryterium zrównoważenia i trwałości* [w:] *Zarządzanie rozwojem, aspekty społeczne, ekonomiczne i ekologiczne*, (red.) B. Piontek, F. Piontek, PWE, Warszawa 2007.
- Malina A., *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Marciniak S. (red. nauk.), *Makro i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, PWN, Warszawa 2007.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- Martin S.J., *Implementing „Best Value”. Local Public Services in transition*, „Public Administration” 2000, vol. 78(1).
- Martyniak Z., *Efektywność organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2002, nr 11.
- Mazur S., *Potencjał instytucjonalny terytorialnej administracji publicznej*, ZN AE w Krakowie, nr 667, 2004.
- Mazur S., *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2011.
- Mazur S., *Zmiana instytucjonalna*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 2–3(24–25).
- McLaughlin K., *Lessons drawing from the international experience of modernizing local governance*, „Public Management Review” 2002, vol. 4(1).
- Meadows D.H., Randers J., Meadows D.L., *Limits to growth: the 30-year update*, Earthscan, London 2005.
- Michałowski S., Pawłowska A. (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wyd. UMCS, Lublin 2004.
- Michalska M., *Analiza rozwoju gmin województwa lubuskiego w kontekście zrównoważonego rozwoju*, ZN Politechniki Białostockiej „Ekonomia i Zarządzanie”, nr 11, Białystok 2008.
- Miłaszewicz D., *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Wyd. Naukowe USz, nr 19, Szczecin 2011.
- Misiąg W. (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.
- Młodak A., *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa 2006.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Nawojczyk M., *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, ZN WSBH w Sosnowcu, Seria „Zarządzanie” 2015, nr 2.

- Nazarczuk J.M., *Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, Wyd. UW-M w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- North D.C., *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives” 1991, nr 5.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, The Cambridge University Press 1990.
- Norton A., *Western European Local Government in Comparative Perspective* [w:] *Local Government In Europe Trends and Development*, eds. R. Batley, G. Stoker, Macmillan, London 1991.
- Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
- Nowak J.F., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006.
- Noworól A., *Organizacja terytorialna – ewolucja pojęcia*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIV, z. 13, Łódź 2013.
- Nowy słownik języka polskiego*, (red.) E. Sobol, PWN, Warszawa 2003.
- Opolski K., Modzelewski P., *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, „Studia Regionalne” 2009, nr 2.
- Owczarczuk M., *Zmiany instytucjonalne w gospodarce – wybrane aspekty teoretyczne*, „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 2(62).
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych, narzędzie zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Panek T., *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Wyd. SGH, Warszawa 2009.
- Parto S., *Economic Activity and Institutions: Taking Stock*, „Journal of Economic Issues” 2005, vol. 39, no. 1.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Pawluczuk A., *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się* [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, (red.) J. Osipiński, SGH, Warszawa 2008.
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Wyd. Placet, Warszawa 2007.
- Piasecki R., *Rozwój gospodarczy a globalizacja. Ekonomia rozwoju w zderzeniu z rzeczywistością*, PWE, Warszawa 2003.
- Piątek S., *Instytucjonalne formy organizacji* [w:] *Organizacja i zarządzanie w zarysie*, (red.) J. Bogdanienko, Wyd. UW, Warszawa 2010.
- Piekarz H., Stabryła A., *Parametryzacja i kwantyfikacja w analizie efektywności organizacyjnej*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, nr 345, Kraków 1991.
- Pierścieniak A., *Organizacja gminy w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych*, „Współczesne Zarządzanie” 2008, nr 4.
- Pierścieniak A., *Potencjał organizacji do współpracy zewnętrznej – ujęcie teoretyczne i metodyka pomiaru*, Wyd. UR, Seria „Monografie i Opracowania”, nr 18, Rzeszów 2015.
- Pierścieniak A., Grzebyk M., *Etyka i zapobieganie korupcji w administracji lokalnej*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2016, nr 6 (797).

- Pierścieniak A., Grzebyk M., *Przygotowanie instytucjonalne urzędów gmin z Podkarpacia do realizacji strategii w latach 2014–2020*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Wyd. Społecznej Akademii Nauk, tom XVI, zeszyt 6, część I, 2015.
- Pierścieniak A., Grzebyk M., *Rozwiązania administracyjne w urzędzie gminy*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 5(784).
- Pierścieniak A., Grzebyk M., *Wymiary zarządzania współczesną instytucją publiczną*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2014, nr 10(777).
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2003.
- Pike A., *What Kind of Local and Regional Development and for Whom?*, „Regional Studies” December 2007, vol. 41.9., DOI: 10.1080/00343400701543355
- Pilch T., Bauman T., *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wyd. Żak, Warszawa 2001.
- Pilewicz T., *Strategie na rzecz rozwoju lokalnego na przykładzie wybranych gmin w Polsce*, „Monografie i Opracowania”, Wyd. SGH, nr 595, 2014 .
- Piotrowska-Piątek A., *Standaryzacja usług w procesach obsługi klienta w jednostkach administracji publicznej. Przykład Urzędu Statystycznego w Kielcach [w:] Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, (red.) R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smołąg, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016.
- Plawgo B., *Determinanty rozwoju lokalnego na obszarze problemowym Polski Wschodniej [w:] Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Wybór referatów konferencyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Pociecha J., Padolec B., Sokołowski A., Zając K., *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1988.
- Poskrobko B., *Cykliczność, trwałość i równoważenie rozwoju [w:] Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, (red.) B. Poskrobko, S. Kozłowski, PAN Białystok–Warszawa 2005.
- Potoczek A., *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego [w:] Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2001.
- Potoczek A., Stępień J., *Kadry i zarządzanie w administracji*, Wyd. Prodruck, Poznań–Toruń 2005.
- Potoczek A., Stępień J., *Kwalifikacje pracowników administracji publicznej w kontekście zadań związanych z zarządzaniem rozwojem*, „Współczesne Zarządzanie” 2007, nr 2.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.
- Pańska-Turyńska B., *Statystyka dla ekonomistów*, wyd. III, Difin, Warszawa 2011.
- Ratajczak M., *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?*, Zeszyty Naukowe, nr 9, PTE, Kraków 2011.
- Ratajczak M., *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2.
- Regulski J., *Ekonomika miasta*, PWE, Warszawa 1982.
- Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.

- Rodríguez-Pose A., *Do institutions matter for regional development?* „Regional Studies” 2013, vol. 47.
- Rodrik D., *Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them.* „Studies in Comparative International Development” 2000, vol. 35.
- Rokoszewski K., *Partycypacja społeczna w samorządzie lokalnym – w poszukiwaniu nowych form współpracy samorządu z trzecim sektorem* [w:] *Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, (red.) R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smołąg, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016.
- Romanowska M., *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2009.
- Rosner A. (red. nauk.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2007.
- Rudolf W., *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, Wyd. WSPiNM, Kielce 2014.
- Rydlewski G., *Jakość rządzenia – przesłanki i uwarunkowania. (Kontekst administracji publicznej w Polsce)* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, (red.) A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, SEAP, Białystok 2004.
- Sasak J., Pyplacz P., *Integracja usług publicznych w systemach informatycznych administracji publicznej* [w:] *Koncepcje zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, (red.) R. Kucęba, R. Olejnik, K. Smołąg, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016.
- Sikora J., *Lokalne układy społeczne* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, (red.) S. Wykrętowicz, Wydawnictwo WSB, Poznań 2001.
- Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2016.
- Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 2007.
- Smarzewska A., *Działalność samorządów gminnych na rzecz rozwoju lokalnego w kontekście posiadanych Strategii Rozwoju Gminy* [w:] *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, (red.) M. Adamowicz, Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2006.
- Smoleń M., *Procesy zmian rozwojowych w gospodarce regionu Podkarpacia*, Difin, Warszawa 2009.
- Sobczyk M., *Statystyka. Podstawy teoretyczne. Przykłady, zadania*, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 1998.
- Sobol E. (red.), *Podręczny słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1996.
- Sokołowicz M.E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wyd. UŁ, Łódź 2015.
- Sokołowski A., *Materiały kursowe*, t. 3, StatSoft Polska, Kraków 2014.
- Stanisz A., *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Analizy wielowymiarowe*, t. 3, StatSoft, Kraków 2007.
- Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wyd. WSBiA w Warszawie, Warszawa 2011.
- Stankiewicz M.J. (red.), *Pozytywny potencjał organizacji. Wstęp do użytecznej teorii zarządzania*, Dom Organizatora, TNOiK, Toruń 2010.
- Starzyńska W., *Statystyka praktyczna*, PWN, Warszawa 2000 .

- Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C., *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 2011.
- Stec M., *Uwarunkowania rozwojowe województw w Polsce – analiza statystyczno-ekonometryczna* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, (red.) M.G. Woźniak, R. Fedan, Wyd. UR, Rzeszów 2011.
- Stec M., Filip P., Grzebyk M., Pierścieniak A., *Socio-economic development in EU member states – concept and classification*, „Engineering Economics” 2014, vol. 25, no. 5.
- Steurer R., Hametner M., *Objectives and indicators in sustainable development strategies: similarities and variances cross Europe*, „Sustainable Development” 2013, vol. 21 (4).
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Stoker G., *Introduction: Trends In Western European Local Government* [w:] *Local Government in Europe Trends and Developments*, eds. R. Batley, G. Stoker, Macmillan, London 1991.
- Stoner J.A.F., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
- Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Strąk T., *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012.
- Strońska-Ziemann J., Czyżewski A., *Próba oceny spójności rozwoju gmin powiatu pilskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, Wyd. UP w Poznaniu, 2012, nr 3(25).
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M., *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 10.
- Sztando A., *Gminny monitoring lokalnego rozwoju gospodarczego* [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, (red.) S. Korenik, Z. Przybył, UE we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, Samorząd Terytorialny, 1998, nr 11.
- Sztando A., *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, ZN Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, 2009, nr 29.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, Wyd. UE we Wrocławiu, Seria „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21).
- Szymła Z., *Podstawy badań rozwoju regionalnego* [w:] *Folia Oeconomica Bochniensia*, Zeszyty Naukowe nr 3 w Bochni, WSE w Bochni, Bochnia 2005.
- Szymła Z., *Regionalne uwarunkowania rozwoju przemysłu*, AE w Krakowie, Ossolineum, Kraków 1994.
- Ślusarz G., *Rozwój lokalny i regionalny w aspekcie procesów integracyjnych* [w:] *Rozwój lokalny w aspekcie procesów integracyjnych z Unią Europejską*, (red.) A. Czudec, G. Ślusarz, UR, Rzeszów–Brzozów 2000.
- Truskolaski T., *Kapitał instytucjonalny w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Proces tworzenia kapitału instytucjonalnego*, (red.) K. Meredyka, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010.

- Walczak W., *Etyka w urzędach administracji samorządowej*, „Współczesne Zarządzanie”, 2010, nr 3.
- Walenia A., *Zastosowanie metody statystycznej unitaryzacji zerowanej do oceny możliwości absorpcji środków UE przez sektor samorządowy Podkarpacia*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, ZN nr 91, SGH, Warszawa 2009.
- Wasilewska E., *Statystyka opisowa nie tylko dla socjologów. Teoria. Przykłady. Zadania*, Wyd. SGGW, Warszawa 2008.
- Wawrzyniec R., *Możliwości wykorzystania Nowej Ekonomii Instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 2(30).
- Wielka encyklopedia PWN*, pod red. J. Wojnowskiego, tom 24, Warszawa 2004.
- Williamson O., *Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1991, nr 7.
- Williamson O.E., *Transaction Cost Economics and Organization Theory* [w:] *Organization Theory: From Chestert Barnard to the Present and Beyond*, ed. by O.E. Williamson, Oxford University Press, Oxford 1995.
- Wiśniakowska L., *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 2007.
- Wojciechowski E., *Tendencje zmian w administracji publicznej* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, (red.) R. Broł, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1083, Wrocław 2005.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.
- Wojewodziec T., *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin województwa małopolskiego*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 94, Wrocław 2002.
- Wojtasiewicz L., *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne* [w:] *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, (red.) W. Maik, Biuletyn KPZK, nr 177, Warszawa 1997.
- Wojtowicz D., *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, MBA 2, 2009.
- Wojtyna A., *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa 2008.
- Wójtowicz W., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, PWN, Warszawa 2000.
- Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wyd. KUL w Lublinie, Lublin 2006.
- Zaleski J., Kociński C., Solecki A., Turowski B., Wysocki S., Duda J., Skiba W., Szarycz A., Tomaszewski P., *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, (red.) H. Sochacka-Krysiak, Wyd. SGH, Warszawa 2006.
- Zawicki M., Mazur S. (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wyd. II, Wyd. WSAP AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Zbiegień-Maciąg L., *Etyka w zarządzaniu*, Wyd. CIM, Warszawa 1996.
- Zeliaś A., *Dobór zmiennych diagnostycznych* [w:] *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, (red.) A. Zeliaś, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2000.

- Zeliaś A. (red.), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2000.
- Zeliaś A., Pawełek B., Wanat S., *Metody statystyczne. Zadania i sprawdziany*, PWE, Warszawa 2002.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976.
- Ziębicki B., *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2014.
- Zimnicka A., *Mierniki promocji gospodarczej gmin* [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, (red.) J. Rutkowski, D. Stawasz, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Zioło M., *Metody ilościowe w analizie i prognozowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, (red.) A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Zioło M., *Strategia rozwoju gminy jako podstawowy instrument realizacyjny jej polityki rozwoju – aspekty wybrane*, ZN WSB w Poznaniu, 2010, nr 31.
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, „Monografie i Opracowania”, Wyd. SGH, 2000, nr 483.
- Ziółkowski M., *Strategia rozwoju jako podstawa zarządzania w gminie*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Wyd. SGH, 2001, z. 21.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.
- Zweynert J., Goldschmidt N., *The Two Transitions in Central and Eastern Europe as Processes of Institutional Transplantation*, „Journal of Economic Issues” 2006, vol. 40, no.4.
- Żabski Ł., *Znaczenie strategii gminy w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, „Prace Naukowe WSZiP” 2013, t. 23(3).

### **Inne źródła**

- Cyfert S., *Dostosowanie systemu zarządzania urzędem administracji samorządowej do koncepcji good governance*, Projekt badawczy finansowany ze środków NCN nr DEC-2013/09/B/H54/01143.
- Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego*, Regionalne Obserwatorium Terytorialne „Monitoruj Podkarpacie”, Rzeszów 2013.
- Produkt Krajowy Brutto. Rachunki Regionalne w 2014 r.*, GUS w Warszawie.
- Rocznik Statystyczny Województwa Podkarpackiego*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2013, 2014, 2015.
- Strategia województwa podkarpackiego na lata 2007–2020*, Wyd. Zarządu Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2006.
- Ustawa z dn. 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

## SPIS TABEL

Tabela 1. Przegląd badań dotyczących funkcjonowania administracji lokalnej .....	35
Tabela 2. Główne cechy charakteryzujące funkcjonowanie organizacji publicznych ....	59
Tabela 3. Podstawowe wymiary potencjału organizacji .....	89
Tabela 4. Podstawowe dane charakteryzujące województwo podkarpackie w latach 2012–2014 .....	95
Tabela 5. Współczynniki zmienności dla poszczególnych cech diagnostycznych w latach 2005–2013 .....	102
Tabela 6. Syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju gmin województwa podkarpackiego .....	104
Tabela 7. Gminy zaliczone do grupy o wysokim poziomie rozwoju lokalnego .....	108
Tabela 8. Gminy zaliczone do grupy o średnim poziomie rozwoju lokalnego .....	109
Tabela 9. Gminy zaliczone do grupy o niskim poziomie rozwoju lokalnego .....	110
Tabela 10. Obszary i kryteria zarządzania brane pod uwagę w analizie instytucjonalnej urzędu gminy .....	114
Tabela 11. Analiza obszaru: Zarządzanie strategiczne i finansowe .....	116
Tabela 12. Analiza obszaru: Organizacja i funkcjonowanie urzędu .....	117
Tabela 13. Analiza obszaru: Zarządzanie kadrami .....	118
Tabela 14. Analiza obszaru: Usługi publiczne, w tym komunalne .....	120
Tabela 15. Analiza obszaru: Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego .....	121
Tabela 16. Analiza obszaru: Stymulowanie rozwoju gospodarczego .....	122
Tabela 17. Analiza obszaru: Zarządzanie projektami .....	123
Tabela 18. Analiza obszaru: Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego .....	124
Tabela 19. Analiza obszaru: Etyka i zapobieganie korupcji .....	124
Tabela 20. Zestawienie osiągniętych wyników dotyczących wskaźnika ogólnego i poszczególnych obszarów zarządzania wchodzących w skład potencjału instytucjonalnego urzędów gmin .....	126
Tabela 21. Zestawienie gmin o wyższym lub niższym wskaźniku potencjału instytucjonalnego od wskaźnika ogólnego .....	136
Tabela 22. Potencjał instytucjonalny urzędów gmin a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego – badanie korelacji .....	147
Tabela 23. Zarządzanie strategiczne i finansowe a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji .....	150
Tabela 24. Organizacja i funkcjonowanie urzędu a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji .....	150
Tabela 25. Zarządzanie kadrami a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji .....	151

Tabela 26. Usługi publiczne, w tym komunalne, a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji .....	152
Tabela 27. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji .....	153
Tabela 28. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego gmin – badanie korelacji .....	153
Tabela 29. Poziom rozwoju lokalnego w różnych typach gmin .....	154
Tabela 30. Podstawowe charakterystyki statystyczne według typu gmin .....	155
Tabela 31. Pomiar korelacji między poziomem rozwoju lokalnego a typem gmin ...	156
Tabela 32. Pomiar korelacji między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego a typem gmin .....	157
Tabela 33. Poziom rozwoju potencjału instytucjonalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	158
Tabela 34. Pomiar korelacji między poziomem rozwoju potencjału instytucjonalnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju gmin .....	159
Tabela 35. Poziom rozwoju obszaru Zarządzania strategicznego i finansowego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju gmin .....	159
Tabela 36. Badanie korelacji między poziomem rozwoju Zarządzania strategicznego i finansowego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	160
Tabela 37. Organizacja i funkcjonowanie urzędu w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	160
Tabela 38. Badanie korelacji między poziomem obszaru Organizacji i funkcjonowania urzędu w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	160
Tabela 39. Poziom rozwoju obszaru Zarządzania kadrami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	161
Tabela 40. Badanie korelacji między poziomem obszaru Zarządzania kadrami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	161
Tabela 41. Poziom rozwoju obszaru Usług publicznych w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	162
Tabela 42. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Usług publicznych w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego ..	162
Tabela 43. Poziom rozwoju obszaru Partycypacji społecznej w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	163
Tabela 44. Badanie korelacji między poziomem rozwoju Partycypacji społecznej i stymulowania rozwoju w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	163
Tabela 45. Poziom rozwoju obszaru Stymulowanie rozwoju gospodarczego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	163
Tabela 46. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Stymulowania rozwoju gospodarczego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	164
Tabela 47. Poziom rozwoju obszaru Zarządzania projektami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	164

Tabela 48. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Zarządzania projektami w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	165
Tabela 49. Poziom rozwoju obszaru Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	165
Tabela 50. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	165
Tabela 51. Poziom rozwoju obszaru Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziom rozwoju lokalnego .....	166
Tabela 52. Badanie korelacji między poziomem rozwoju obszaru Etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji w grupie silnych, przeciętnych i słabych a poziomem rozwoju lokalnego .....	166
Tabela 53. Poziom rozwoju poszczególnych obszarów potencjału instytucjonalnego urzędów gmin woj. podkarpackiego .....	170

## SPIS RYSUNKÓW I MAP

### Spis rysunków

Rysunek 1. Schemat metodyki postępowania w określaniu związku między potencjałem instytucjonalnym administracji lokalnej a rozwojem lokalnym .....	26
Rysunek 2. Powiązanie działań wewnętrznych urzędu gminy z rozwojem lokalnym .....	91
Rysunek 3. Poziom osiągniętego wskaźnika syntetycznego w poszczególnych obszarach zarządzania na tle wskaźnika średniego .....	127
Rysunek 4. Poziom osiągniętego wskaźnika syntetycznego dla poszczególnych kryteriów składających się na dany obszar zarządzania na tle średniego zagregowanego wskaźnika dla wszystkich branż pod uwagę obszarów zarządzania .....	128
Rysunek 5. Zestawienie gmin o wyższym lub niższym wskaźniku potencjału instytucjonalnego od wskaźnika ogólnego .....	140
Rysunek 6. Poziom rozwoju poszczególnych obszarów zarządzania w urzędach gmin uznanych za silne, przeciętne i słabe .....	141
Rysunek 7. Wskaźnik poziomu rozwoju lokalnego w różnych typach gmin .....	155
Rysunek 8. Wskaźnik poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego według typu gminy .....	157

### Spis map

Mapa 1. Przestrzenna lokalizacja gmin wylosowanych do szczegółowych badań .....	107
Mapa 2. Przestrzenne położenie gmin w zależności od osiągniętego zagregowanego wskaźnika poziomu rozwoju lokalnego .....	111
Mapa 3. Przestrzenne położenie gmin w zależności od osiągniętego zagregowanego wskaźnika poziomu rozwoju potencjału instytucjonalnego .....	143

## ANEKS

**Załącznik 1. Wielkość zagregowanego wskaźnika syntetycznego potencjału instytucjonalnego dotyczącego wylosowanych gmin z podziałem na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie województwa podkarpackiego**

Lp.	GMINA	Obszary zarządzania urzędem gminy									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Gminy miejskie									
1.	Dębica (1)	4,50	3,67	2,67	1,33	2,67	3	3	3	1	<b>2,95</b>
2.	Jarosław (1)	1,5	3	1,67	1	3	2	2	3	3	<b>2,1</b>
3.	Jasło (1)	1,75	2,33	2	1,67	2,67	2	2	4	3	<b>2,2</b>
4.	Leżajsk (1)	3	3,67	2,67	2,67	3,33	2	2	3	3	<b>2,95</b>
5.	Lubaczów (1)	2,25	3	2,33	2,67	3,67	3	3	4	1	<b>2,75</b>
6.	Łańcut (1)	4	4,33	3	2,67	2,67	2	2	3	4	<b>3,25</b>
7.	Mielec (1)	4,25	4,33	2	1	3	2	2	4	3	<b>2,95</b>
8.	Przeworsk (1)	4,5	5	4	3,33	4,33	4	2	5	5	<b>4,2</b>
9.	Radymno (1)	3,25	4,33	5	2,67	3	2	2	1	1	<b>3,2</b>
10.	Sanok (1)	4	4,67	2	3,33	3,67	5	5	5	5	<b>3,85</b>
11.	Stalowa Wola (1)	4,25	4	2,67	2,67	3	4	2	3	3	<b>3,3</b>
<b>Średnia w gminach miejskich</b>		<b>3,39</b>	<b>3,85</b>	<b>2,73</b>	<b>2,27</b>	<b>3,18</b>	<b>2,82</b>	<b>2,45</b>	<b>3,45</b>	<b>2,91</b>	<b>3,06</b>
Lp.	Gmina	Gminy miejsko-wiejskie									
1.	Baranów Sandom. (3)	2,5	3,67	5	2,67	2,67	3	3	3	5	<b>3,3</b>
2.	Błażowa (3)	2	3,67	2,33	1,67	3	3	1	5	1	<b>2,5</b>
3.	Boguchwała (3)	5	3	2,33	3,33	3	2	3	2	4	<b>3,3</b>
4.	Borowa (3)	2,5	2,33	1,67	1	3,33	2	1	1	1	<b>2,0</b>
5.	Brzostek (3)	2	2,67	2	1,67	2,67	1	2	2	1	<b>2,05</b>
6.	Brzozów (3)	1,5	2	2	2	2	2	2	2	1	<b>1,85</b>
7.	Głogów Młp. (3)	2,5	4,67	2,67	4,67	3,33	2	2	2	3	<b>3,25</b>
8.	Jedlicze (3)	2,25	2,33	2,33	2	3,67	3	4	4	4	<b>2,75</b>
9.	Kolbuszowa (3)	2	3,67	2,33	1,33	4	2	3	3	4	<b>2,70</b>
10.	Lesko (3)	2,5	2,33	3	2,67	3,33	3	2	3	3	<b>2,75</b>

11.	Nisko (3)	3,75	3,33	2,67	3,67	4,33	4	4	4	4	<b>3,65</b>
12.	Nowa Dęba (3)	2,5	3	5	3,33	4,33	1	3	3	5	<b>3,45</b>
13.	Radomyśl Wielki (3)	2,75	3	2	3	2,67	3	3	3	3	<b>2,75</b>
14.	Strzyżów (3)	2,5	3	2,33	2	2,67	2	4	2	2	<b>2,5</b>
15.	Zagórz (3)	2,5	2,67	3,67	2,33	3	4	4	4	3	<b>3,0</b>
<b>Średnia w gminach miejsko-wiejskich</b>		<b>2,58</b>	<b>3,02</b>	<b>2,76</b>	<b>2,49</b>	<b>3,2</b>	<b>2,47</b>	<b>2,73</b>	<b>2,87</b>	<b>2,93</b>	<b>2,79</b>
<b>Lp.</b>	<b>Gmina</b>	<b>Gminy wiejskie</b>									
1.	Bircza (2)	1,5	2	2,33	2	1,67	1	2	2	4	<b>1,95</b>
2.	Brzyaska (2)	2,25	2,33	2,33	2,33	2,67	3	2	2	2	<b>2,35</b>
3.	Cisna (2)	2,75	3	3	3	3	3	3	3	5	<b>3,05</b>
4.	Chmielnik (2)	2,75	4	3	4,33	4,33	4	5	5	4	<b>3,8</b>
5.	Czudec (2)	1,25	2	2,67	1	2	1	3	1	1	<b>1,7</b>
6.	Dębica (2)	3,25	4	3,33	2	4,33	4	5	4	4	<b>3,55</b>
7.	Domaradz (2)	1,75	2,67	2,67	2,33	3	2	1	3	4	<b>2,45</b>
8.	Dubiecko (2)	3,25	2,67	4	2,33	4	2	5	5	5	<b>3,45</b>
9.	Dydnia (2)	1,25	2,33	2,33	2,33	2,67	2	3	2	4	<b>2,25</b>
10.	Dynów (2)	2	4	2,67	2,33	2,33	2	4	3	3	<b>2,7</b>
11.	Fredropol (2)	1	1	1,33	1	1	1	1	1	1	<b>1,05</b>
12.	Frysztak (2)	1,25	4,67	1,67	2,33	3,33	2	2	4	3	<b>2,60</b>
13.	Gorzyce (2)	2	2	2,33	1,67	2,67	1	3	3	1	<b>2,1</b>
14.	Hyżne (2)	1,5	2,00	1,33	1,67	3,33	2	1	2	3	<b>1,95</b>
15.	Harasiuki (2)	1,5	2	2	2	3	2	2	1	1	<b>1,95</b>
16.	Jarocin (2)	2,25	2,67	2,33	1	3,33	3	3	3	1	<b>2,35</b>
17.	Jasienica Rosielna (2)	2,25	2,33	2,67	2,67	2,33	2	3	1	3	<b>2,4</b>
18.	Jawornik Polski (2)	3,5	4	4	3	4	3	4	4	4	<b>3,7</b>
19.	Jodłowa (2)	1,5	2,33	2	1	2	2	2	1	3	<b>1,8</b>
20.	Kołaczyce (2)	2	1,67	2	1	1,33	1	2	1	1	<b>1,55</b>
21.	Komańcza (2)	2,75	3,00	1,33	1,67	3,00	3	1	3	3	<b>2,4</b>
22.	Krasne (2)	2,5	3,67	3,33	3	3	2	3	3	2	<b>2,95</b>
23.	Krempna (2)	1,25	2	2,33	1,33	1,33	1	1	1	4	<b>1,65</b>
24.	Krościenko-Wyżne (2)	1	1,67	1,67	1,33	2	1	1	1	1	<b>1,4</b>
25.	Krzywcza (2)	1,75	2,67	2,67	2	1,67	1	2	3	4	<b>2,2</b>
26.	Kuryłówka (2)	3,75	4,00	3,67	4,67	4,33	5	5	5	2	<b>4,1</b>

27.	Markowa (2)	2	2	1,67	4,33	2,67	3	1	2	1	<b>2,35</b>
28.	Laszki (2)	2,5	2,33	3	4,33	3,33	2	2	1	3	<b>2,85</b>
29.	Lutowiska (2)	1,75	2,33	1,67	1	3	2	3	3	1	<b>2,0</b>
30.	Niebylec (2)	3	3,67	2,67	2,67	4	4	3	4	3	<b>3,25</b>
31.	Nowy Żmigród (2)	3	3	2,67	5	2,67	2	4	3	4	<b>3,25</b>
32.	Nozdrzec (2)	2,5	5	3,67	2	2,67	2	5	2	5	<b>3,2</b>
33.	Olszanica (2)	2	3	2,67	2,67	3,33	3	4	3	2	<b>2,75</b>
34.	Przeclaw (2)	2	3	3	2	2,33	3	1	3	3	<b>2,45</b>
35.	Pysznica (2)	2	2,67	2,67	1,67	3,33	3	2	3	4	<b>2,55</b>
36.	Rokietnica (2)	1,75	2,67	3,67	1	2,33	3	4	3	1	<b>2,35</b>
37.	Ropczyce (2)	2,25	3,67	3,33	2	4,67	4	3	3	4	<b>3,2</b>
38.	Solina (2)	3	4,67	2,67	4,67	3,33	2	2	2	4	<b>3,4</b>
39.	Stary Dzików (2)	2,25	2,67	2,33	2,33	3	3	3	3	4	<b>2,65</b>
40.	Świlcza (2)	2	3	2,33	3,33	3,33	3	4	3	2	<b>2,8</b>
41.	Trzebowniko (2)	4,25	4,33	4,33	2,67	3,33	4	1	3	3	<b>3,6</b>
42.	Tyrawa Wołoska (2)	2,5	2,33	2,33	1	2,67	2	1	3	2	<b>2,15</b>
43.	Wielopole Skrzyńskie (2)	1,75	2,33	2	2,33	2,33	2	3	3	2	<b>2,2</b>
44.	Wielkie Oczy (2)	2,75	2,67	2,67	1	3	1	1	1	1	<b>2,15</b>
45.	Wiśniowa (2)	1,75	2	2,67	1	2,33	3	3	1	4	<b>2,1</b>
46.	Zaleszany (2)	1,5	1,67	2	1	2,33	3	1	1	1	<b>1,65</b>
<b>Średnia w gminach wiejskich</b>		<b>2,18</b>	<b>2,82</b>	<b>2,59</b>	<b>2,25</b>	<b>2,86</b>	<b>2,39</b>	<b>2,61</b>	<b>2,54</b>	<b>2,76</b>	<b>2,53</b>
<b>Średnia we wszystkich typach gmin</b>		<b>2,45</b>	<b>3,02</b>	<b>2,64</b>	<b>2,30</b>	<b>2,98</b>	<b>2,47</b>	<b>2,61</b>	<b>2,75</b>	<b>2,82</b>	<b>2,66</b>

Gminy oznaczone symbolem (1) to miejskie, symbolem (2) to gminy wiejskie, a symbolem (3) to miejsko-wiejskie. Obszary zarządzania zostały oznaczone od 1 do 9 zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami, a kolumna nr 10 określa średni syntetyczny wskaźnik rozwoju potencjału instytucjonalnego.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem programu *Statistica*.

**Załącznik 2. Podział urzędów gmin na silne, przeciętne i słabe ze względu na poziom zagregowanego wskaźnika syntetycznego potencjału instytucjonalnego**

Lp.	GMINA	Obszary zarządzania									Wsk. synt.
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
		Urzędy gmin uznane za silne									
1.	Boguchwała (3)	5	3	2,33	3,33	3	2	3	2	4	<b>3,3</b>
2.	Chmielnik (2)	2,75	4	3	4,33	4,33	4	5	5	4	<b>3,8</b>
3.	Dębica (1)	4,50	3,67	2,67	1,33	2,67	3	3	3	1	<b>2,95</b>
4.	Dębica (2)	3,25	4	3,33	2	4,33	4	5	4	4	<b>3,55</b>
5.	Dubiecko (2)	3,25	2,67	4	2,33	4	2	5	5	5	<b>3,45</b>
6.	Głogów Młp. (3)	2,5	4,67	2,67	4,67	3,33	2	2	2	3	<b>3,25</b>
7.	Jawornik Polski (2)	3,5	4	4	3	4	3	4	4	4	<b>3,7</b>
8.	Kuryłówka (2)	3,75	4	3,67	4,67	4,33	5	5	5	2	<b>4,1</b>
9.	Leżajsk (1)	3	3,67	2,67	2,67	3,33	2	2	3	3	<b>2,95</b>
10.	Łańcut (1)	4	4,33	3	2,67	2,67	2	2	3	4	<b>3,25</b>
11.	Mielec (1)	4,25	4,33	2	1	3	2	2	4	3	<b>2,95</b>
12.	Niebylec (2)	3	3,67	2,67	2,67	4	4	3	4	3	<b>3,25</b>
13.	Nisko (3)	3,75	3,33	2,67	3,67	4,33	4	4	4	4	<b>3,65</b>
14.	Nowa Dęba (3)	2,5	3	5	3,33	4,33	1	3	3	5	<b>3,45</b>
15.	Nozdrzec (2)	2,5	5	3,67	2	2,67	2	5	2	5	<b>3,2</b>
16.	Przeworsk (1)	4,5	5	4	3,33	4,33	4	2	5	5	<b>4,2</b>
17.	Radymno (1)	3,25	4,33	5	2,67	3	2	2	1	1	<b>3,2</b>
18.	Sanok (1)	4	4,67	2	3,33	3,67	5	5	5	5	<b>3,85</b>
19.	Solina (2)	3	4,67	2,67	4,67	3,33	2	2	2	4	<b>3,4</b>
20.	Stalowa Wola (1)	4,25	4	2,67	2,67	3	4	2	3	3	<b>3,3</b>
21.	Trzebownik (2)	4,25	4,33	4,33	2,67	3,33	4	1	3	3	<b>3,6</b>
<b>Średnia w urzędach gmin uznanych za silne</b>		<b>3,56</b>	<b>4,02</b>	<b>3,24</b>	<b>3</b>	<b>3,57</b>	<b>3</b>	<b>3,19</b>	<b>3,43</b>	<b>3,57</b>	<b>3,45</b>
L.P	Gmina	Urzędy gmin uznane za przeciętne									
1.	Baranów Sandom. (3)	2,5	3,67	5	2,67	2,67	3	3	3	5	<b>3,3</b>
2.	Błazowa (3)	2	3,67	2,33	1,67	3	3	1	5	1	<b>2,5</b>
3.	Cisna (2)	2,75	3	3	3	3	3	3	3	5	<b>3,05</b>

4.	Domaradz (2)	1,75	2,67	2,67	2,33	3	2	1	3	4	<b>2,45</b>
5.	Dynów (2)	2	4	2,67	2,33	2,33	2	4	3	3	<b>2,7</b>
6.	Frysztak (2)	1,25	4,67	1,67	2,33	3,33	2	2	4	3	<b>2,60</b>
7.	Jasienica Rosielna (2)	2,25	2,33	2,67	2,67	2,33	2	3	1	3	<b>2,4</b>
8.	Jedlicze (3)	2,25	2,33	2,33	2	3,67	3	4	4	4	<b>2,75</b>
9.	Kolbuszowa (3)	2	3,67	2,33	1,33	4	2	3	3	4	<b>2,70</b>
10.	Krasne (2)	2,5	3,67	3,33	3	3	2	3	3	2	<b>2,95</b>
11.	Laszki (2)	2,5	2,33	3	4,33	3,33	2	2	1	3	<b>2,85</b>
12.	Lesko (3)	2,5	2,33	3	2,67	3,33	3	2	3	3	<b>2,75</b>
13.	Lubaczów (1)	2,25	3	2,33	2,67	3,67	3	3	4	1	<b>2,75</b>
14.	Markowa (2)	2	2	1,67	4,33	2,67	3	1	2	1	<b>2,35</b>
15.	Nowy Żmigród (2)	3	3	2,67	5	2,67	2	4	3	4	<b>3,25</b>
16.	Olszanica (2)	2	3	2,67	2,67	3,33	3	4	3	2	<b>2,75</b>
17.	Pysznica (2)	2	2,67	2,67	1,67	3,33	3	2	3	4	<b>2,55</b>
18.	Radomyśl Wielki (3)	2,75	3	2	3	2,67	3	3	3	3	<b>2,75</b>
19.	Ropczyce (2)	2,25	3,67	3,33	2	4,67	4	3	3	4	<b>3,2</b>
20.	Stary Dzików (2)	2,25	2,67	2,33	2,33	3	3	3	3	4	<b>2,65</b>
21.	Strzyżów (3)	2,5	3	2,33	2	2,67	2	4	2	2	<b>2,5</b>
22.	Świlcza (2)	2	3	2,33	3,33	3,33	3	4	3	2	<b>2,8</b>
23.	Zagórz (3)	2,5	2,67	3,67	2,33	3	4	4	4	3	<b>3,0</b>
<b>Średnia w urzędach gmin uznanych za przeciętne</b>		<b>2,25</b>	<b>3,04</b>	<b>2,70</b>	<b>2,68</b>	<b>3,13</b>	<b>2,70</b>	<b>2,87</b>	<b>3</b>	<b>3,04</b>	<b>2,76</b>
<b>L.P</b>	<b>Gmina</b>	<b>Urzędy gmin uznane za słabe</b>									
1.	Bircza (2)	1,5	2	2,33	2	1,67	1	2	2	4	<b>1,95</b>
2.	Borowa (3)	2,5	2,33	1,67	1	3,33	2	1	1	1	<b>2,0</b>
3.	Brzostek (3)	2	2,67	2	1,67	2,67	1	2	2	1	<b>2,05</b>
4.	Brzozów (3)	1,5	2	2	2	2	2	2	2	1	<b>1,85</b>
5.	Brzyska (2)	2,25	2,33	2,33	2,33	2,67	3	2	2	2	<b>2,35</b>
6.	Czudec (2)	1,25	2	2,67	1	2	1	3	1	1	<b>1,7</b>
7.	Dydnia (2)	1,25	2,33	2,33	2,33	2,67	2	3	2	4	<b>2,25</b>
8.	Fredropol (2)	1	1	1,33	1	1	1	1	1	1	<b>1,05</b>
9.	Gorzyce (2)	2	2	2,33	1,67	2,67	1	3	3	1	<b>2,1</b>
10.	Hyżne (2)	1,5	2	1,33	1,67	3,33	2	1	2	3	<b>1,95</b>

11.	Harasiuki (2)	1,5	2	2	2	3	2	2	1	1	<b>1,95</b>
12.	Jarocin (2)	2,25	2,67	2,33	1	3,33	3	3	3	1	<b>2,35</b>
13.	Jarostaw (1)	1,5	3	1,67	1	3	2	2	3	3	<b>2,1</b>
14.	Jasło (1)	1,75	2,33	2	1,67	2,67	2	2	4	3	<b>2,2</b>
15.	Jodłowa (2)	1,5	2,33	2	1	2	2	2	1	3	<b>1,8</b>
16.	Kołaczyce (2)	2	1,67	2	1	1,33	1	2	1	1	<b>1,55</b>
17.	Komańcza (2)	2,75	3,00	1,33	1,67	3,00	3	1	3	3	<b>2,4</b>
18.	Krempna (2)	1,25	2	2,33	1,33	1,33	1	1	1	4	<b>1,65</b>
19.	Krościenko- Wyżne (2)	1	1,67	1,67	1,33	2	1	1	1	1	<b>1,4</b>
20.	Krzywca (2)	1,75	2,67	2,67	2	1,67	1	2	3	4	<b>2,2</b>
21.	Lutowiska (2)	1,75	2,33	1,67	1	3	2	3	3	1	<b>2</b>
22.	Przeclaw (2)	2	3	3	2	2,33	3	1	3	3	<b>2,45</b>
23.	Rokietnica (2)	1,75	2,67	3,67	1	2,33	3	4	3	1	<b>2,35</b>
24.	Tyrawa Woło- ska (2)	2,5	2,33	2,33	1	2,67	2	1	3	2	<b>2,15</b>
25.	Wielopole Skrzyńskie (2)	1,75	2,33	2	2,33	2,33	2	3	3	2	<b>2,2</b>
26.	Wielkie Oczy (2)	2,75	2,67	2,67	1	3	1	1	1	1	<b>2,15</b>
27.	Wiśniowa (2)	1,75	2	2,67	1	2,33	3	3	1	4	<b>2,1</b>
28.	Zaleszany (2)	1,5	1,67	2	1	2,33	3	1	1	1	<b>1,65</b>
<b>Średnia w urzędach gmin uznanych za słabe</b>		<b>1,78</b>	<b>2,25</b>	<b>2,15</b>	<b>1,46</b>	<b>2,42</b>	<b>1,89</b>	<b>1,96</b>	<b>2,04</b>	<b>2,07</b>	<b>2</b>
<b>Średnia we wszyst- kich urzędach gmin</b>		<b>2,45</b>	<b>3,02</b>	<b>2,64</b>	<b>2,3</b>	<b>2,98</b>	<b>2,47</b>	<b>2,61</b>	<b>2,75</b>	<b>2,82</b>	<b>2,66</b>

Gminy oznaczone symbolem (1) to miejskie, symbolem (2) to gminy wiejskie, a symbolem (3) to miejsko-wiejskie. Obszary zarządzania zostały oznaczone od 1 do 9 zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami, a kolumna nr 10 określa średni syntetyczny wskaźnik rozwoju potencjału instytucjonalnego.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem programu *Statistica*.

**Załącznik 3. Urzędy gmin zaliczone do grupy silnych w poszczególnych obszarach potencjału instytucjonalnego**

Lp.	Gmina	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1.	Boguchwała (2)	+	-	-	+	-	-	-	-	+
2.	Chmielnik (2)	-	-	-	+	+	+	+	+	+
3.	Dębica (1)	+	+	-	-	+	+	+	+	-
4.	Dębica (2)	+	-	-	-	-	-	-	-	+
5.	Dubiecko (2)	+	-	+	-	+	-	+	+	+
6.	Głogów Młp. (3)	-	+	-	+	+	-	-	-	-
7.	Jawornik Polski (2)	+	+	+	-	+	-	+	+	+
8.	Kuryłówka (2)	+	+	+	+	+	+	+	+	-
9.	Leżajsk (1)	+	-	-	-	+	-	-	-	-
10.	Łańcut (1)	+	+	-	-	-	-	-	-	+
11.	Mielec (1)	+	+	-	-	+	-	-	+	-
12.	Nowa Dęba (3)	-	-	+	+	+	-	-	-	+
13.	Niebylec (2)	-	+	+	-	+	+	-	+	-
14.	Nisko (3)	+	-	-	+	+	+	+	+	+
15.	Nozdrzec (2)	-	+	+	-	-	-	+	-	+
16.	Przeworsk (1)	+	+	+	+	+	+	-	+	+
17.	Radymno (1)	+	+	+	-	-	-	-	-	-
18.	Sanok (1)	+	+	-	+	+	+	+	+	+
19.	Solina (2)	-	+	-	+	+	-	-	-	+
20.	Stalowa Wola (1)	+	+	-	-	-	+	-	-	-
21.	Trzebownisko (2)	+	+	+	-	-	+	-	-	-

Obszary zarządzania zostały oznaczone od 1 do 9 zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami, „+” oznacza, że poszczególne obszary zarządzania urzędem gmin są także zaliczone do grupy liderów, a „-” oznacza, że dany obszar nie osiągnął stadium najwyższego (tylko niższe i gdyby to była podstawa podziału urzędów gmin, byłyby zaliczone do grupy przeciętnych lub słabych).

Źródło: opracowanie własne.

**Załącznik 4. Urzędy gmin zaliczone do grupy przeciętnych w poszczególnych obszarach potencjału instytucjonalnego**

Lp.	Gmina	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1.	Baranów Sandomierski (3)	+	+	-	+	+	+	+	+	-
2.	Błazowa (3)	+	+	-	-	-	+	-	-	-
3.	Cisna (2)	+	+	-	+	+	+	+	+	-
4.	Domaradz (2)	-	+	+	+	+	-	-	+	-
5.	Dynów (2)	+	+	-	+	-	-	-	+	+
6.	Frysztak (2)	-	-	-	+	-	-	-	-	+
7.	Jasienica Rosielna (2)	+	-	+	+	-	-	+	-	+
8.	Jedlicze (2)	+	-	-	+	+	+	-	-	-
9.	Kolbuszowa (3)	+	+	-	-	-	-	+	+	-
10.	Krasne (2)	+	-	+	+	+	-	+	+	-
11.	Laszki (2)	+	-	+	-	+	-	+	-	+
12.	Lesko (3)	+	-	-	+	-	+	-	+	+
13.	Lubaczów (1)	+	+	-	+	-	-	+	-	-
14.	Markowa (2)	+	-	-	-	+	+	-	+	-
15.	Nowy Żmigród (2)	+	+	+	-	-	-	-	+	-
16.	Olszanica (2)	+	+	+	+	-	+	-	+	-
17.	Pysznica (2)	-	+	+	-	+	+	-	+	-
18.	Radomyśl Wlk (3)	+	-	-	+	+	+	+	+	+
19.	Ropczyce (3)	+	-	+	+	-	-	+	+	-
20.	Stary Dzików (2)	+	-	-	+	+	+	+	+	-
21.	Strzyżów (3)	+	+	-	+	+	-	-	-	-
22.	Świlcza (2)	+	+	-	-	+	+	-	+	-
23.	Zagórz (3)	+	+	-	-	+	-	-	+	+

Obszary zarządzania zostały oznaczone od 1 do 9 zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami, „+” oznacza, że poszczególne obszary zarządzania urzędem gmin są także zaliczone do grupy przeciętnych, a „-” oznacza, że dany obszar nie osiągnął tego stadium (tylko niższe i gdyby to była podstawa podziału urzędów gmin, byłyby zaliczone do grupy przeciętnych lub słabych).

Źródło: opracowanie własne.

**Załącznik 5. Urzędy gmin zaliczone do grupy słabych w poszczególnych obszarach potencjału instytucjonalnego**

Lp.	Gmina	Obszary zarządzania								
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1.	Bircza (2)	+	+	-	-	+	+	+	+	-
2.	Borowa (2)	-	+	+	+	-	+	+	+	+
3.	Brzostek (3)	-	+	+	+	-	+	+	+	+
4.	Brzozów (3)	+	+	+	-	+	+	+	+	+
5.	Brzyska (2)	-	+	+	-	+	-	+	+	+
6.	Czudec (2)	+	+	+	+	+	+	-	-	+
7.	Dydnia (2)	+	+	+	-	+	+	-	+	-
8.	Fredropol (2)	+	+	+	+	+	+	+	+	+
9.	Gorzyce (2)	+	+	+	+	+	+	-	-	+
10.	Harasiuki (2)	+	+	+	-	-	+	+	+	+
11.	Hyżne (2)	+	+	+	+	-	+	+	+	-
12.	Jarocin (2)	-	-	-	+	-	-	-	-	+
13.	Jarosław (1)	+	-	+	+	-	+	+	-	-
14.	Jasło (1)	+	+	+	+	-	+	+	-	-
15.	Jodłowa (2)	+	+	+	+	+	+	+	+	-
16.	Kołaczyce (2)	-	+	+	+	+	+	+	+	+
17.	Komańcza (2)	-	-	+	+	+	-	+	-	-
18.	Krempna (2)	+	+	+	+	+	+	+	-	-
19.	Krościenko Wyżne (2)	+	+	+	+	-	+	+	+	+
20.	Krzyweza (2)	+	-	+	-	+	+	+	-	-
21.	Lutowiska (2)	+	+	+	+	-	+	-	-	+
22.	Przeclaw (2)	-	+	+	-	+	-	-	-	-
23.	Rokietnica (2)	+	+	-	+	+	-	-	-	+
24.	Tyrawa Wołoska (2)	-	+	+	+	+	+	+	-	+
25.	Wielkie Oczy (2)	-	-	-	+	-	+	+	+	+
26.	Wielopole Skrzyńskie (2)	+	+	+	-	+	+	-	-	+
27.	Wiśniowa (2)	+	+	-	+	-	-	-	+	-
28.	Zaleszany (2)	+	+	+	+	+	-	+	+	+

Obszary zarządzania zostały oznaczone od 1 do 9 zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami, „+” oznacza, że poszczególne obszary zarządzania urzędem gmin są także zaliczone do grupy słabych, a „-” oznacza, że dany obszar nie osiągnął tego stadium (tylko niższe i gdyby to była podstawa podziału urzędów gmin, byłyby zaliczone do grupy przeciętnych lub słabych).

Źródło: opracowanie własne.



