

Wiesława Lizińska, Renata Marks-Bielska,

Karolina Babuchowska, Magdalena Wojarska

# Stabilność realizacji zadań przez gminy woj. warmińsko-mazurskiego

**Zadanie samorządu jakim jest zarządzanie na poziomie lokalnym, jest złożone i wielowymiarowe, związane z zarządzaniem różnymi procesami rozwoju, w których zaangażowanych jest wiele podmiotów. Zarządzanie to obejmuje procesy, mechanizmy i instytucje, dzięki którym mieszkańcy, przedsiębiorcy i społeczności wyrażają swoje potrzeby i interesy [Herrera, 2016].**

Dodatkowo, przekształcenia zachodzące w państwie, społeczeństwie oraz w otoczeniu jednostki terytorialnej powodują, że problem zadań administracji publicznej zyskał rangę jakiejś wcześniej nie posiadał [Potoczek, 2016]. I chociaż samorządy lokalne na świecie funkcjonują wg zróżnicowanych ram konstytucyjnych i instytucjonalnych, to jednak ich cechą wspólną jest to, że wypełniane przez nie zadania mogą być w podobny sposób zagrożone z powodu zmian społecznych i gospodarczych [Stoker, 2011].

Zasadniczym problemem organów administracji na szczeblu lokalnym jest zatem zapewnienie sprawnej realizacji zadań publicznych. Burzliwe otoczenie, w jakim funkcjonują urzędy administracji, wymusza na nich działania doskonalące, dopasowujące standardy ich funkcjonowania do coraz wyższych wymagań społeczeństwa [Kobylińska, 2013]. Realizacja działań przez samorządy lokalne wymaga jednak zapewnienia odpowiedniego zaplecza, czy też zasobów, często

charakteryzujących się ograniczonością, co staje się przyczyną konfliktów między różnymi grupami interesariuszy [Stawasz, 2016]. Akceptacja społeczności lokalnej sposobu funkcjonowania samorządów, wypracowanych i stosowanych wzorców działania, jest natomiast istotna nie tylko w aspekcie umożliwiania rzeczywistego uczestnictwa w rozwiązywaniu spraw danej społeczności, ale także możliwości wykorzystania szans rozwojowych [Gąciarz, 2012]. Szczególne znaczenie takie szanse rozwojowe mogą mieć w jednostkach o niskiej atrakcyjności inwestycyjnej. Mogą one bowiem stać się środowiskiem sprzyjającym powstawaniu przedsiębiorczych przewag konkurencyjnych [Godlewska-Majkowska, 2012].

Złożoność funkcji samorządu lokalnego, ich zróżnicowanie i odpowiedzialność za wypełniane zadania, są zatem częścią nowoczesnych uwarunkowań aktywności samorządu lokalnego. Tylko dzięki możliwości budowania potencjału lokalnego i rozwoju lokalnych, systemowych rozwiązań można mieć nadzieję na sprostanie wyzwaniom, jakie stwarzają te złożoności. W ten sposób można osiągnąć rozwiązania zaprojektowane z myślą o różnorodnych i złożonych uwarunkowaniach. Systemy samorządowe można jednak generalnie podzielić na dwie grupy: te, które starają się wypełniać wszystkie swoje funkcje w sposób zrównoważony i te, które dążą do zwiększenia efektywności tylko w wybranych funkcjach [Sto-

ker, 2011]. Ważnym elementem dyskusji dotyczącej skupiania się przez samorzady lokalne na określonych zadaniach jest również to jakie są przyczyny takiej sytuacji. Jak zauważają G. Bel i X. Fageda [2007], przyczynami takiej sytuacji mogą być m.in. obowiązujące nie tylko reguły czy wartości, ale także przyzwyczajenia oraz presja ze strony społeczności lokalnej i otoczenia.

Powstaje zatem pytanie, czy władze lokalne wypełniając swoje zadania starają się, aby były one nie tylko wypełniane na wysokim poziomie sprawności, ale także, aby ich realizacja nie odbywała się w sposób selektywny, tzn. by nie skupiała się na wybranych zadaniach? Jeśli samorzady lokalne funkcjonują często w warunkach ograniczonych zasobów oraz dodatkowo starają się zaspokoić potrzeby zróżnicowanych grup interesariuszy, to czy osiągnięta stabilność (mierzona poziomem równowagi sprawności wypełnianych zadań we wszystkich obszarach ich aktywności) jest zależna od specyfiki jednostek samorządu lokalnego (typ gminy)?

### Cel i metodyka badań

Jednym z celów badań, w ramach szerzej realizowanego projektu, była diagnoza i ocena stabilności gmin w wypełnianiu zadań w podstawowych obszarach ich funkcjonowania: gospodarczo-prze-strzennym, finansowym, administracyjnym, zarządzania kadrami w urzędzie, świadczenia usług społeczno-kulturalno-oświatowych. W artykule skupiono się

na analizie tego problemu w gminach woj. warmińsko-mazurskiego. W analizach tych uwzględniono wyniki badań uzyskanych na poziomie kraju oraz w poszczególnych typach gmin.

Badania przeprowadzono w latach 2015–2016, wśród 61 gmin województwa (N=116). Wyniki badań dla woj. warmińsko-mazurskiego odniesiono do wyników uzyskanych na poziomie kraju dla 1220 gmin uczestniczących w badaniach (N=2479). Struktura poszczególnych typów gmin w badanym województwie odpowiadała ich udziałowi w zbiorowości ogółem (tab. 1).

W badaniach założono, że gmina jest stabilna wówczas, gdy powierzone jej zadania w poszczególnych obszarach wykonuje w równym stopniu i z efektami. W związku z tym, że aktywność i efekty działań gmin w ww. obszarach w realizowanym projekcie badawczym mierzone za pomocą wskaźników cząstkowych sprawności instytucjonalnej, przyjęto, że gmina jest tym bardziej stabilna, im różnice pomiędzy wskaźnikami cząstkowymi sprawności gminy z poszczególnych obszarów są jak najmniejsze. W celu określenia stabilności gmin obliczono zatem wskaźnik syntetyczny, zgodnie z metodyką zamieszczoną w raporcie z realizacji projektu [Marks-Bielska i in., 2017].

Ze względu na to, że w określeniu wskaźnika sprawności instytucjonalnej uwzględniono 5 wskaźników cząstkowych, liczba zmiennych do obliczenia wskaźnika stabilności wyniosła 10. Uży-

Tablica1 **Struktura badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego na tle gmin w Polsce**

województwo	ogółem	zwrot		gminy miejskie			gminy wiejskie			gminy miejsko-wiejskie		
		liczba	%	ogółem	zwrot	zwrot (%)	ogółem	zwrot	zwrot (%)	ogółem	zwrot	zwrot (%)
warmińsko-mazurskie	116	61	52,6	16	8	50,0	67	35	52,2	33	18	54,5
ogółem	2479	1220	49,5	305	150	49,2	1566	770	49,2	608	300	49,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL, GUS i wyników badań bezpośrednich.

**Tablica 2 Charakterystyki rozkładu wskaźnika stabilności gmin woj. warmińsko-mazurskiego na tle gmin w Polsce**

Województwo	średnia	min.	max.	SD	V	A	K-3
<b>warmińsko-mazurskie</b>	0,5890	0,2158	0,8756	0,1395	0,2368	0,0820	-0,2810
miejskie	0,7073	0,4111	0,8442	0,1455	0,2057	-1,3170	1,5680
wiejskie	0,5559	0,2158	0,8756	0,1378	0,2479	0,2310	0,3970
miejsko-wiejskie	0,6007	0,4186	0,8179	0,1142	0,1901	0,2850	-0,2700
<b>Polska</b>	<b>0,5721</b>	<b>0,0000</b>	<b>1,0000</b>	<b>0,1313</b>	<b>0,2295</b>	<b>0,1400</b>	<b>0,3260</b>
miejskie	0,6697	0,3122	0,9919	0,1383	0,2065	-0,0660	-0,3630
wiejskie	0,5380	0,1367	0,9020	0,1161	0,2158	0,1010	0,2730
miejsko-wiejskie	0,6110	0,0000	1,0000	0,1297	0,2123	-0,2990	1,3900

Uwagi: min. – wartość minimalna; max. – wartość maksymalna; V – współczynnik zmienności; A – współczynnik asymetrii; K – współczynnik kurtozy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL, GUS i wyników badań bezpośrednich.

skane zmienne posłużyły do budowy wskaźnika stabilności gminy (ST) metodą Hellwiga [Hellwig i in., 1994]. Wartości zmiennych poddano standaryzacji, a następnie wyznaczono wzorzec. Obliczono odległość euklidesową pomiędzy poszczególnymi obserwacjami (gminami) a wzorcem. Miarę syntetyczną, czyli wskaźnik stabilności gminy, zdefiniowano ostatecznie jako:

$$ST = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0}$$

gdzie:

$$d_0 = d_i + 2S(d_i)$$

przy czym:

$$\bar{d}_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n d_{i0}; S(d_0) = \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (d_{i0} - \bar{d}_0)^2 \right]^{\frac{1}{2}}$$

### Stabilność gmin woj. warmińsko-mazurskiego na tle gmin w Polsce

Odnosząc się do oceny funkcjonowania instytucji, w tym samorządu lokalnego, na potrzeby realizowanych badań sprawność instytucjonalną zdefiniowano jako permanentną gotowość do kształtowania partnerskich relacji gospodarczych i społecznych, jednocześnie zarówno z przedsiębiorcami jak i z lokalną społecznością, zdolność szybkiej i kompetentnej odpowiedzi władz lokalnych na potrzeby przedsiębiorców zamierzających podjąć działalność gospodarczą i prowadzących ją na terenie określonej gminy. Uwzględniana jest m.in. umiejętność formułowania celów, uzgadnianie ich z lokalną

społecznością, a także sprawne podejmowanie decyzji. Metodyka obliczania wskaźnika sprawności instytucjonalnej i wskaźników cząstkowych szerzej omówiona jest w raporcie z realizacji projektu [Marks-Bielska i in., 2017].

Zgodnie z opracowaną metodyką badań, na podstawie obliczonych wartości wskaźników cząstkowych wskaźnika sprawności instytucjonalnej w podstawowych 5 obszarach wyodrębnionych w badaniach oraz różnic występujących między tymi składowymi, obliczono wskaźnik stabilności samorządów lokalnych, którego wartości informują o tym, czy wypełniają one swoje zadania w sposób stabilny w poszczególnych obszarach, czy też nie.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tablicy 2, średnia wartość wskaźnika stabilności dla gmin ukształtowała się w Polsce na poziomie 0,5721. Natomiast w przypadku gmin woj. warmińsko-mazurskiego średnia wartość wskaźnika stabilności była wyższa i wynosiła 0,5890. Wśród badanej zbiorowości gmin znalazły się takie, które charakteryzowały się bardzo niską stabilnością, co było konsekwencją dużych różnic pomiędzy wartościami współczynników cząstkowych wskaźnika sprawności. Można zatem wnioskować, że w poszczególnych obszarach funkcjonowania, samorządy lokalne wypełniały swoje zadania w bardzo róż-

nym stopniu. Odwrotnością tej sytuacji była ta, w której samorządy lokalne wypełniały swoje zadania we wszystkich obszarach w sposób zrównoważony.

Uwzględniając typ gmin uczestniczących w badaniach, w woj. warmińsko-mazurskim na tle gmin kraju można zauważyć, że gminami z województwa, które charakteryzowały się wyższą średnią wartością wskaźnika stabilności wobec tego rodzaju jednostek w kraju, były gminy miejskie i wiejskie. Jednocześnie można wskazać, że w badanej zbiorowości w kraju były gminy wiejskie, które osiągnęły poziom stabilności wyższy niż wartości maksymalne dla każdego typu gmin w woj. warmińsko-mazurskim.

Na podstawie dokładniejszej analizy można stwierdzić, że badana zbiorowość gmin województwa i w Polsce charakteryzowała się jednak stosunkowo niskim rozproszeniem pod względem wartości wskaźnika stabilności (odchylenie standardowe dla województwa 0,1395; dla Polski 0,1313) oraz przeciętną zmiennością (współczynnik zmienności odpowiednio 0,2368 i 0,2295).

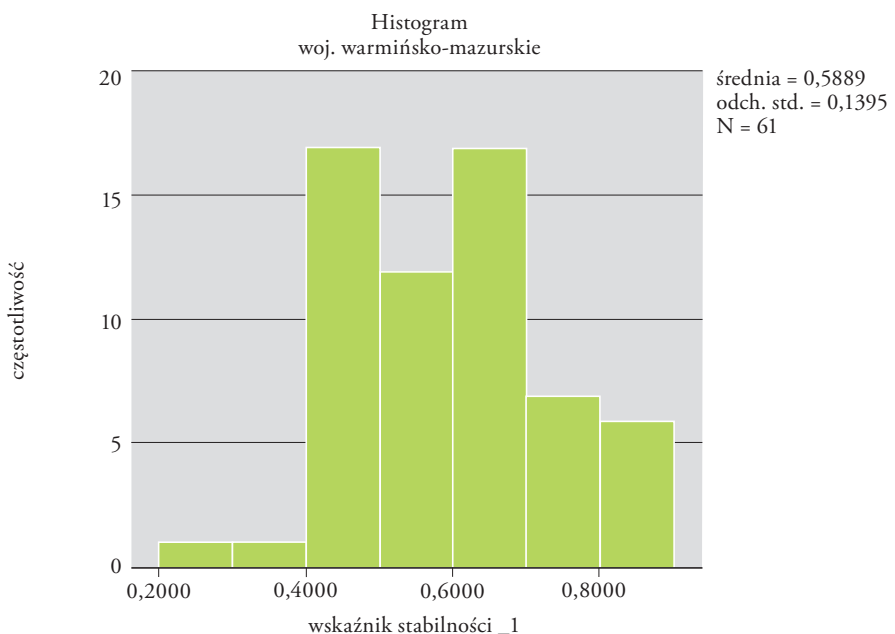
Analizując rozkład wartości wskaźnika stabilności gmin woj. warmińsko-mazurskiego, na podstawie danych zamieszczonych na rysunku 1 zauważyć można, że zdecydowana większość badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego osiągnęła stabilność wypełnianych zadań w podstawowych obszarach aktywności na poziomie koncertującym się wokół wartości średniej.

Pod względem wartości wskaźnika stabilności, badana zbiorowość gmin charakteryzowała się z jednej strony stosunkowo dużym rozproszeniem – uwzględniając położenie wartości maksymalnej i minimalnej względem mediany (rys. 2). Warto również zaznaczyć, że liczba gmin odbiegających znacznie od mediany w postaci wartości wyższych była większa niż liczba gmin, które przyjmowały wartości najniższe.

### Stabilność gmin a ich sprawność instytucjonalna

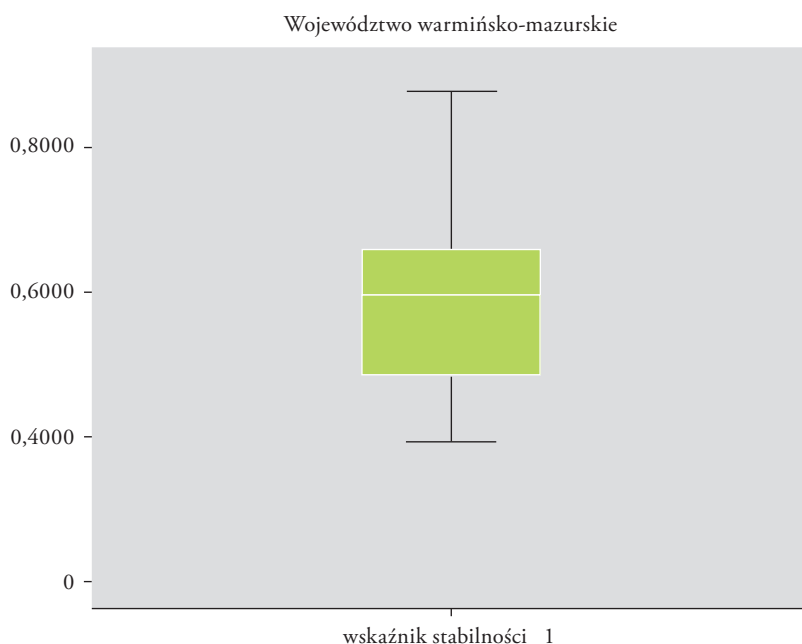
Obliczone wartości wskaźnika stabilności oraz wskaźnika sprawności in-

Rysunek 1 **Rozkład wartości wskaźnika stabilności gmin woj. warmińsko-mazurskiego**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL, GUS i wyników badań bezpośrednich.

## Rysunek 2 Położenie, rozproszenie i kształt rozkładu wartości wskaźnika stabilności gmin woj. warmińsko-mazurskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL, GUS i wyników badań bezpośrednich.

stytucjonalnej pozwoliły następnie na przeprowadzenie analizy mającej na celu określenie zróżnicowania badanych gmin, uwzględniającego wartości obu wskaźników w poszczególnych przedziałach ich wartości. Przedziały wartości wskaźnika stabilności (ST) i sprawności (SPR) zostały określone wg formuły: stabilność (sprawność) niska: <wartość min.; średnia – SD>, stabilność (sprawność) średnia: <średnia – SD; średnia + SD>, stabilność (sprawność) wysoka: <średnia + SD, wartość max.>. Przyjęcie takiej liczby przedziałów było uwarunkowane tym, że analizowano 2 wskaźniki, a wyodrębnienie większej liczby przedziałów dla każdego z nich nie sprzyjałoby przejrzystości odbioru.

Jak wynika z danych zawartych w tabelicy 3, wśród badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego najwięcej (24 gminy – 39,34 proc.) było jednostek, które osiągnęły zarówno sprawność instytucjonalną jak i stabilność na poziomie średnim. Są to zatem gminy, które z jednej strony nie tylko realizują swoje zadania z różną intensywnością w poszczególnych obszarach aktywności władz samorządowych, ale dodatkowo działania te nie zawsze przynoszą zakładane efekty.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że tylko 1 gmina o wysokiej sprawności instytucjonalnej charakteryzowała się jednocześnie niską stabilnością. Jest to zatem jednostka, która osiągnęła wysoki poziom sprawności realizowanych

Tablica 3 **Struktura badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego pod względem wartości wskaźnika stabilności i sprawności**

	Stabilność (ST)			łącznie liczba gmin	
	niska	średnia	wysoka		
Sprawność (SPR)	niska	6	7	0	13
	średnia	6	24	6	36
	wysoka	1	7	4	12
łącznie liczba gmin	13	38	11	61	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL, GUS i wyników badań bezpośrednich.

zadań, ale nie realizowała ich z równą intensywnością we wszystkich obszarach aktywności gmin.

W badanej grupie gmin nie było żadnej o niskiej sprawności i wysokiej stabilności. A zatem nie było takiej gminy, która realizowałaby stosunkowo nieliczne i mało skuteczne zadania we wszystkich obszarach aktywności.

Wśród 61 gmin, które wzięły udział w badaniach, tylko 4 (6,5 proc.) charakteryzowały się jednocześnie wysokim poziomem sprawności instytucjonalnej oraz wysokim stopniem stabilności. Są to zatem samorządy lokalne, które nie tylko realizują swoje zadania z taką samą intensywnością we wszystkich obszarach aktywności, ale jednocześnie przynoszą one efekty na najwyższym poziomie.

Ze względu na próbę określenia zachodzących interakcji pomiędzy sprawnością instytucjonalną gmin woj. warmińsko-mazurskiego a stabilnością wypełnianych przez nie zadań, przedstawiono również graficznie rozrzut badanych gmin pod względem wartości wskaźnika stabilności i sprawności (rys. 3). Jak wy-

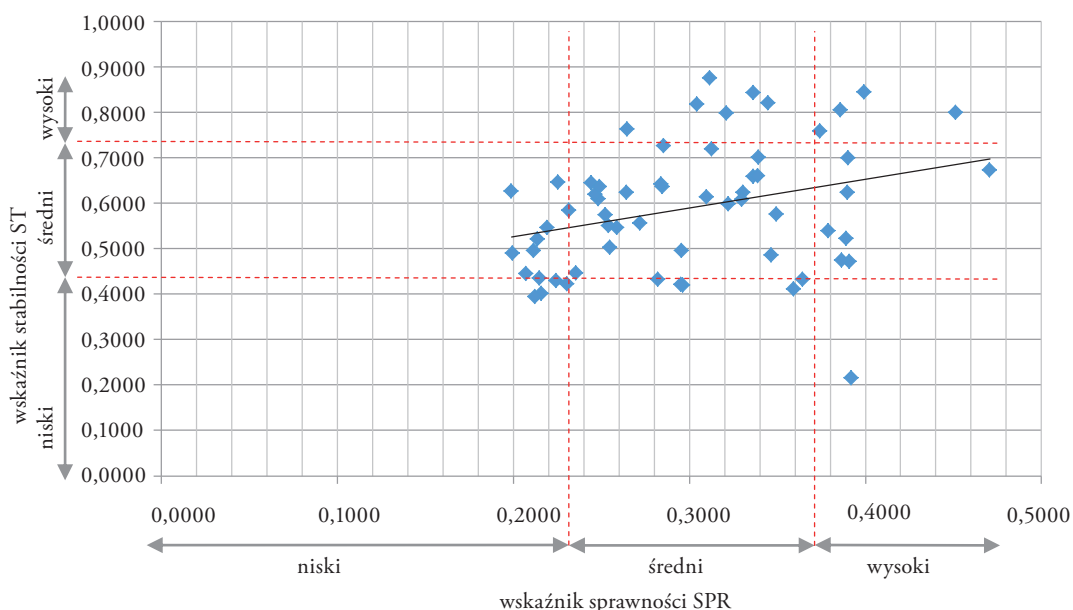
ka z danych, w miarę wzrostu wartości wskaźnika sprawności instytucjonalnej i wartości wskaźnika stabilności zwiększał się rozrzut pomiędzy badanymi gminami.

## Podsumowanie

Gminy, nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale także na poziomie mniejszych układów terytorialnych, funkcjonują w zróżnicowanych uwarunkowaniach rozwojowych. Jednak w procesie społeczno-ekonomicznego rozwoju, poprzez wypełnianie powierzonych ww. jednostkom terytorialnym zadań, istotną rolę pełnią władze lokalne. Złożone i zmieniające się uwarunkowania rozwojowe mogą powodować, że władze te realizują zadania z różną intensywnością i skutecznością.

Wyniki przeprowadzonych badań wśród gmin woj. warmińsko-mazurskiego na tle wyników badań ogólnokrajowych pozwoliły na stwierdzenie, że stabilność realizowanych zadań przez władze samorządowe, zarówno w województwie jak i w kraju jest zróżnicowana, jednak w obu przypadkach wartości wskaźnika stabilności gmin koncentrowały się wokół wartości średnich dla obu zbiorowości gmin.

Rysunek 3 Rozrzut badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego pod względem wartości wskaźnika stabilności i sprawności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL, GUS i wyników badań bezpośrednich.



Spośród 61 gmin objętych badaniami tylko 18,0 proc. z nich osiągnęło stabilność realizowanych zadań w wyodrębnionych obszarach aktywności na wysokim poziomie. Z tej grupy tylko 4 (6,5 proc.) podejmowało te zadania na najwyższym poziomie sprawności.

Interesujący jest fakt, że najmniej liczne podzbiory to gminy o skrajnie różnych wskaźnikach, bowiem tylko 1 gmina o wysokiej sprawności instytucjonalnej charakteryzowała się jednocześnie niską stabilnością, nie było natomiast żadnej,

która realizowałaby stosunkowo nieliczne i mało skuteczne zadania we wszystkich obszarach aktywności (niska sprawność i wysoka stabilność). Częściej gminy (4 jednostki) osiągnęły wysoki poziom sprawności realizowanych zadań i realizowały je z równą intensywnością we wszystkich obszarach aktywności gmin. Można było również zauważyć, że w miarę wzrostu wartości wskaźnika sprawności instytucjonalnej i wartości wskaźnika stabilności, zwiększał się rozrzut pomiędzy badanymi gminami.

### Bibliografia:

1. Bel G., Fegeda X. [2007], *Why do Local Government Privatise Public Services? A Survey of empirical Studies*, "Local Government Studies", 33(4), pp. 517-534. doi: 10.1080/03003930701417528.
2. Gąciarz B. [2012], *Instytucjonalizacja samorządu terytorialnego a szanse rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych*, „Studia Humanistyczne” AGH. T. 11/4, s. 19-27.
3. Godlewska-Majkowska H. (red.) [2012], *Atrakcyjność inwestycyjna regionów jako uwarunkowanie przedsiębiorczych przewag konkurencyjnych*, Oficyna Wydawnicza SGH.
4. Hellwig Z., Ostasiewicz S., Siedlecka U., Siedlecki J. [1994], *Studia nad rozwojem gospodarczym Polski*. Raporty. Studia nad Strategią, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych.
5. Herrera E.W. [2016], *Governance and Development: The Importance of Legitimacy and Institutional Change*, in: *Local Governance, Economic Development and Institution*, Gómez G. M., Knorringa P. (eds.), EADI Global Development Series, Palgrave Macmillan, pp. 19-38.
6. Kobylińska U. [2013], *Mierniki sprawności usług publicznych*. Współczesne Zarządzanie, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Nr 2, s. 131-140.
7. Marks-Bielska R., Lizińska W., Babuchowska K., Wojarska M. [2017], *Raport z wykonania projektu badawczego – Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, Olsztyn.
8. Potoczek A. [2016], *Zarządzanie publiczne – perspektywa terytorialna*, w: *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, Krukowski K., Sasak J. (red.), „Studia i Monografie”, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 10-22.
9. Stawasz D. [2016], *Nowoczesne podejście do zarządzania sprawami publicznymi*. w: *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, Krukowski K., Sasak J. (red.), „Studia i Monografie”, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 23-34.
10. Stoker G. [2011], *Was Local Governance Such A Good Idea? A Global Comparative Perspective*, "Public Administration", Vol. 89, No. 1, pp. 15-31, doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x.

Projekt *Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03039.

dr hab. **Wiesława Lizińska**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

dr hab. **Renata Marks-Bielska**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

dr **Karolina Babuchowska**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

dr **Magdalena Wojarska**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.