



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Praca badawcza pt.

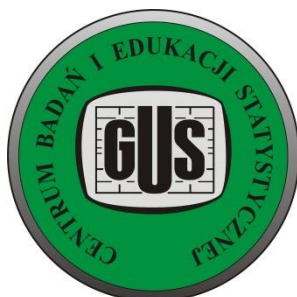
**„Pozyskanie nowych wskaźników
dotyczących realizacji usług publicznych
z zakresu partycypacji społecznej”**

Raport końcowy

**Praca powstała w ramach Projektu „Wsparcie systemu
monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej
2007-2013 oraz programowania i monitorowania polityki
spójności w perspektywie finansowej 2014-2020”**

**Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków
Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013**

Warszawa, 2015



Wykonawca: Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS

Kierowniczką projektu: Karolina Goś-Wójcicka

Zespół badawczy:

Eksperti/cki wiodący/e: Karolina Goś-Wójcicka, dr Sławomir Nałęcz, dr Małgorzata Wojtkowiak-Jakacka

Eksperti/cki: Robert Buciak, Helena Chruściak, Irena Drabik, Agata Girul, Katarzyna Jaszczyk El-Guerouani, Teresa Jurczyńska-Kałuża, Anna Knapp, Danuta Komarowska, Hanna Korpalska-Golec, Wacław Mazur, Małgorzata Piwowarczyk, Tomasz Sekuła, Bogumiła Szalla, Rafał Wilk, Halina Woźniak

Specjalistki: Magdalena Kazanecka, Małgorzata Rynkiewicz

Specjalistki IT: Daria Pluta, Elżbieta Szczepanowska

Ankieterki: Monika Bojanowska, Janina Cieślak, Anna Karczewska, Bożena Kulczycka, Magdalena Mikuła, Lidia Rosińska, Beata Ruskiewicz



Spis treści

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW	5
1. WSTĘP	6
ZAKRES PRACY BADAWCZEJ	6
CELE I PROBLEMATYKA PRACY BADAWCZEJ	7
2. DIAGNOZA JAKOŚCI DANYCH I SPOSOBÓW ICH POZYSKANIA	10
PRZEGLĄD I WERYFIKACJA PRZYDATNOŚCI ISTNIEJĄCYCH ŹRÓDEŁ DANYCH	10
ŹRÓDŁA DANYCH WYBRANE DO NALICZANIA WSKAŹNIKÓW	10
3. BADANIE PILOTAŻOWE	16
ZAKRES PODMIOTOWY	16
DOBÓR JEDNOSTEK DO BADANIA.....	16
PRZEBIEG BADANIA.....	17
ANALIZA UWAG ZGŁASZANYCH PRZEZ RESPONDENTÓW	18
WNIOSKI Z REALIZACJI BADANIA PILOTAŻOWEGO.....	20
Uwagi ogólne dotyczące organizacji badania	20
Uwagi do aplikacji	21
Uwagi do formularza.....	21
ANALIZA UZUPEŁNIAJĄCA DOTYCZĄCA BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO	22
4. METODOLOGIA TWORZENIA WSKAŹNIKÓW WYNIKOWYCH I ANALIZA DANYCH	23
WYBÓR WSKAŹNIKÓW.....	23
DOSKONALENIE JAKOŚCI POZYSKANYCH ZBIORÓW DANYCH	23
WERYFIKACJA ORAZ SELEKCJA WSKAŹNIKÓW WYNIKOWYCH.....	23
ZESTAW WSKAŹNIKÓW.....	24
KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW I ANALIZA DANYCH.....	27
1. WSPIERANIE PARTYCYPACJI OBYWATELI I ICH ORGANIZACJI W ZARZĄDZANIU SFERĄ PUBLICZNĄ	27
2. WSPIERANIE ORGANIZACJI I INICJATYW OBYWATELSKICH W REALIZACJI ZADAŃ POŻYTKU PUBLICZNEGO	61
5. RAPORT JAKOŚCI.....	96
BADANIA GUS	96
Badanie pilotażowe „Partycypacja lokalna”	96
Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu).....	108
ŹRÓDŁA ADMINISTRACYJNE	110



Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym.....	110
Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego	115
System Informacji Podatkowej, dane pochodzące z deklaracji podatkowej PIT za 2013 r.....	117
Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych	121
6. REKOMENDACJE	124
Potrzeby udoskonalenia systemów zbierania danych administracyjnych	124
Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym.....	124
Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego	125
System Informacji Podatkowej, dane z deklaracji podatkowej PIT w zakresie odpisu 1% podatku PIT oraz darowizn	126
Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych	127
Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu).....	127
Możliwości włączenia sprawdzonych źródeł i wskaźników do statystyki publicznej	127
Potrzeby dalszych badań i analiz	129
ANEKS.....	131
Wyjaśnienie podstawowych pojęć stosowanych we wskaźnikach .	131



WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
JST	jednostki samorządu terytorialnego
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MF	Ministerstwo Finansów
MW	Monitoringu współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
NIP	numer identyfikacji podatkowej
PIT	System Informacji Podatkowej, dane pochodzące z deklaracji podatkowej PIT
PL	formularz „Partycypacja lokalna”
OPP	organizacja pożytku publicznego
RB	Rb-28s. Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego
RS	Ewidencja stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu
SOF-1	Sprawozdanie z działalności fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych
UZP	Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych



1. WSTĘP

ZAKRES PRACY BADAWCZEJ

Niniejszy raport jest efektem realizacji pracy badawczej pt. „Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej”, do którego wykonania zobowiązało się Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS w Jachrance na zlecenie Głównego Urzędu Statystycznego, zgodnie z umową nr 25/BR- POPT/CB i ES/2015 z dnia 8 stycznia 2015 r. Praca badawcza realizowana była w ramach projektu „Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programowania i monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

Zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Przedmiotu Zamówienia pierwszy etap realizacji projektu skończył się w lutym br., a w jego ramach zastały wykonane następujące prace:

- określono zakres danych niezbędnych do realizacji celów badania i niedostępnych w zdiagnozowanych zasobach informacyjnych statystyki publicznej,
- przeprowadzono rozpoznanie zbiorów danych będących w dyspozycji organów administracji publicznej oraz innych podmiotów, pod kątem ich jakości oraz możliwości wykorzystania dla realizacji celów projektu,
- przygotowano badanie pilotażowe pn. „Partycypacja lokalna” w celu pozyskania danych niedostępnych w zdiagnozowanych zasobach informacyjnych statystyki publicznej i danych administracyjnych,
- zaprojektowano wstępny zestaw wskaźników monitorujących obszary zgodne z przedmiotowym zakresem projektu.

Rezultaty tych prac zostały przedstawione w raporcie metodologicznym, który został złożony 28 lutego br.

Drugi etap pracy badawczej, który trwał między marcem a październikiem 2015 r. i obejmował następujące prace:

- przetestowanie opracowania danych ze źródeł administracyjnych,
- realizację badania pilotażowego „Partycypacja lokalna” wśród jednostek samorządu terytorialnego (JST),
- wstępne naliczenie wskaźników na podstawie danych ze źródeł administracyjnych oraz z badania pilotażowego,
- opracowanie raportu zawierającego opis wypracowanej metodologii tworzenia wskaźników i prezentację przykładowych analiz oraz wartości wskaźników, które dotyczą 2013 r. lub 2014 r., a także rekomendacje.

W efekcie przeprowadzonej pracy badawczej osiągnięto następujące rezultaty, które zaprezentowano w niniejszym raporcie:

- opis podjętych w ramach projektu działań diagnozujących jakość i sposoby pozyskiwania danych – **rozdział 2 i rozdział 4**
- informacje dotyczące przeprowadzenia badania pilotażowego wraz z wnioskami - **rozdział 3**
- metodologia obliczania wskaźników wynikowych – **rozdział 4**
- analiza danych – **rozdział 4**
- raport jakości – **rozdział 5**



- rekomendacje dotyczące ewentualnych udoskonaleń systemów zbierania danych administracyjnych i pozaadministracyjnych w zakresie partycypacji społecznej oraz polityk ją wspierających – **rozdział 6**
- rekomendacje dotyczące ewentualnego włączenia do statystyki publicznej sprawdzonych metod pozyskiwania danych i ich opracowywania wskaźników, a także zamieszczania informacji wyników w funkcjonujących w statystyce publicznej bazach danych - **rozdział 6**
- rekomendacje dotyczące ewentualnych potrzeb dalszych badań i analiz w obszarze usług publicznych związanych z partycypacją społeczną - **rozdział 6**.

Ponadto do raportu dołączone zostały:

1. zestaw baz danych zawierający testowe naliczenie wskaźników służących monitorowaniu partycypacji społecznej, na który składają się:
 - a. bazy danych ze wskaźnikami:
 - baza danych jednostkowych ze sprawozdania „Partycypacja lokalna” – dane należy chronić tajemnicą statystyczną,
 - baza danych jednostkowych z *Monitoringu współpracy urzędów z sektorem pozarządowym (MW)* – dane należy chronić tajemnicą statystyczną,
 - baza danych z deklaracji podatkowej PIT w zakresie odpisu 1% podatku PIT oraz zagregowane na poziomie gmin, powiatów i województw,
 - baza danych jednostkowych z *Wykazu stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu*
 - baza danych jednostkowych ze *Sprawozdania Rb-285 z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowych jednostek* – dane są informacją publiczną, a więc mogą być udostępniane w formie jednostkowej,
 - baza danych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych zagregowanych na poziomie gminy,
 - baza danych jednostkowych z *desk research*¹ nt. budżetów partycypacyjnych
 - b. tablice wynikowe zawierające podstawowe przekroje terytorialne wskaźników ustawione w kolejności według numeracji wskaźników,
2. formularz sprawozdania „Partycypacja lokalna” (PL),
3. rozkłady procentowe z poszczególnych pytań ze sprawozdania „Partycypacja lokalna”,
4. streszczenie raportu w języku nietechnicznym.

CELE I PROBLEMATYKA PRACY BADAWCZEJ

Celem głównym pracy badawczej było zaprojektowanie systemu pozyskiwania i opracowywania przez statystykę publiczną danych dotyczących realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) usług publicznych wzmacniających partycypację społeczną w wymiarze zwiększenia udziału obywateli i ich organizacji w zarządzaniu sferą publiczną oraz realizacji zadań pożytku publicznego.

W ramach realizacji pracy badawczej zostały zdiagnozowane aktualne źródła informacji na temat dostępności, jakości i efektów różnych metod włączania obywateli i organizacji w procesy współzarządzania i współdecydowania w obszarze lokalnej sfery publicznej, w tym realizowania zadań publicznych.

¹ Desk research jest techniką badawczą polegającą na pozyskiwaniu i analizie już istniejących dostępnych danych pochodzących z różnych źródeł.



Problematyka partycypacji społecznej nie była dotychczas bezpośrednim przedmiotem badań statystyki publicznej, dlatego niezbędne było określenie definicji tego pojęcia, a biorąc pod uwagę jego szeroki zakres – także wyznaczenie ram, w jakich będzie ono przedmiotem prac badawczych w niniejszym projekcie.

Partycypacja społeczna bywa rozumiana wąsko – przede wszystkim w odniesieniu do sfery działania lokalnych grup obywatelskich czy organizacji pozarządowych². Występuje także, jako synonim partycypacji publicznej czy obywatelskiej, akcentującej przede wszystkim włączanie obywateli w kształtowanie polityk publicznych, m.in. poprzez odpowiednie działania władz – informowanie, konsultowanie, a nawet delegowanie zadań bezpośrednio do obywateli, ich organizacji oraz jednostek pomocniczych, mieszanych zespołów czy ciał konsultacyjno-doradczych³. Partycypacja publiczna czy obywatelska, według szerokiej definicji zaproponowanej przez Stuarta Langtona, obejmuje cztery kategorie zaangażowania obywateli w życie wspólnoty⁴:

- aktywność publiczną obywateli (*public action*),
- zaangażowanie obywateli (*public involvement*),
- partycypację wyborczą (*electoral participation*)
- partycypację obowiązkową (*obligatory participation*).

W niniejszej pracy badawczej partycypacja społeczna była rozumiana głównie jako działania inicjowane przez władze publiczne (w tym przypadku władze lokalne) oraz zaangażowanie obywateli w zakresie usprawnienia procesu decyzyjnego oraz podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych. Zasadniczym celem tych działań jest uzyskanie zgody oraz przychylności obywateli dla działań władz lokalnych, np. na drodze konsultacji społecznych.

Zakres niniejszego projektu obejmuje głównie zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne na poziomie wspólnoty lokalnej, tj. gminy lub powiatu. Dlatego w raporcie stosowane jest określenie „partycypacja społeczna w sprawach publicznych na poziomie lokalnym”, „partycypacja społeczna w sprawach lokalnych” albo najkrócej „partycypacja społeczna”. Mieszkańcy lub ich organizacje mogą w różnych formach wpływać na sprawy publiczne poprzez różne formy wyrażania swoich opinii. Mogą też brać udział w pracach jednostek pomocniczych samorządu lokalnego i różnego rodzaju ciałach konsultacyjno-doradczych (np. rady, zespoły) i mogą też tworzyć na terenie danej JST organizacje obywatelskie lub wspierać ich funkcjonowanie w danej społeczności.

Partycypacja wyborcza nie została włączona do zakresu pracy badawczej z dwóch powodów. Po pierwsze, trudno jest w tym zakresie wskazać usługi realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz obywateli, które mogłyby być realizowane w sposób terytorialnie zróżnicowany. Dostępność tego rodzaju uczestnictwa jest zasadniczo jednakowa na terenie całego kraju dla wszystkich osób posiadających prawa wyborcze. Natomiast miarą efektywności tego rodzaju partycypacji jest przede wszystkim frekwencja wyborcza. Ponadto zakres tej partycypacji, który może podlegać obserwacji statystycznej jest już uwzględniony w działalności badawczej GUS w ramach badań związanych z organami przedstawicielskimi.

² Kazimierzczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, rami teoretyczne* [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnot lokalnych*, pod red. Anny Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 84

³ J.J. Wygnański, D. Długosz, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005

⁴ S. Langton, *What is Citizen Participation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, red. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978 (za: G.P. Green, A. Haines, *Asset Building & Community Development*, Sage Publication, London 2002).



Zasadniczo przedmiotem pracy badawczej nie była partycypacja obowiązkowa (inaczej obligatoryjna), czyli np. płacenie podatków, gdyż jak sama nazwa wskazuje nie ma ona charakteru dobrowolnego - są to obowiązki nałożone na obywateli i ich niewypełnianie podlega karze. Jedynym zakresem uwzględnionym w pracy badawczej w związku z płaceniem podatków są te obszary, gdzie obywatel ma możliwość wyboru, np. przeznaczenie jakiejś kwoty na rzecz pożytku publicznego – a więc wskazanie organizacji pożytku publicznego w celu przekazania jest 1% podatku od dochodów osobistych (PIT).



2. DIAGNOZA JAKOŚCI DANYCH I SPOSOBÓW ICH POZYSKANIA

PRZEGLĄD I WERYFIKACJA PRZYDATNOŚCI ISTNIEJĄCYCH ŹRÓDEŁ DANYCH

W ramach działań diagnozujących dostępność przedmiotowych danych dokonano szczegółowego przeglądu źródeł administracyjnych, pozaadministracyjnych oraz badań prowadzonych przez statystykę publiczną na temat partycypacji społecznej w Polsce. Wybrano jedynie te źródła, które dotyczyły partycypacji społecznej na poziomie lokalnym i które generowały dane na poziomie powiatów lub gmin w całym kraju w okresie ostatnich piętnastu lat. Ponadto, zastosowane w wybranych badaniach metody i uzyskiwane dane musiały mieć charakter ilościowy. Przeglądu źródeł dokonano analizując zakres przedmiotowy i podmiotowy badania, sposób jego realizacji, zastosowane metody badawcze oraz zasięg terytorialny. Sprawdzone również, jaki obszar wspieranych usług lub rodzaj mierzonej partycypacji obejmuje dane źródło. Na podstawie zgromadzonych wniosków dokonano oceny analizowanych badań i systemów informacji, określając m.in. jakość i dostępność danych, w tym możliwości ich pozyskania przez GUS, a także użyteczność zastosowanych metod badawczych oraz użyteczność samego badania. Na tej podstawie sformułowano rekomendacje dotyczące wykorzystania poszczególnych źródeł przy konstruowaniu zestawu wskaźników mierzących obszar lokalnej partycypacji społecznej. Analizie poddano 28 źródeł. Szczegółowy przegląd źródeł danych wraz z ich oceną został zawarty w ramach „Raportu metodologicznego” opracowanego w pracy badawczej w lutym br.

Mając na względzie główny cel projektu tj. zaprojektowanie systemu pozyskiwania i opracowywania przez statystykę publiczną danych dotyczących realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego usług publicznych wzmocniających partycypację społeczną w wymiarze zwiększenia udziału obywateli i ich organizacji w zarządzaniu sferą publiczną oraz realizacji zadań pożytku publicznego większość przeanalizowanych źródeł nie została uznana za przydatne. Głównymi przyczynami ich wykluczenia były:

- brak powtarzalności badania,
- nieodpowiedni poziom opracowania danych (województwo bądź dane ogólnopolskie),
- niereprezentatywność metody doboru badanych jednostek lub niedostateczna liczebność obserwacji w badanej próbie,
- jakościowy a nie ilościowy charakter zbieranych danych,
- niska kompletność badania,
- niska jakość pozyskanych danych.

ŹRÓDŁA DANYCH WYBRANE DO NALICZANIA WSKAŹNIKÓW

W celu naliczenia wskaźników monitorujących realizację usług publicznych związanych z partycypacją społeczną dokonano wyboru źródeł danych - zarówno w zakresie źródeł administracyjnych, jak i badań dotychczas prowadzonych przez statystykę publiczną - które dzięki swojej regularności i jakości umożliwiają systematyczne pozyskiwanie wartościowych danych niezbędnych do naliczenia wskaźników prezentowanych na najniższym poziomie agregacji terytorialnej. W rezultacie wspomnianej powyżej diagnozy i selekcji dostępnych źródeł danych



dotyczących partycypacji lokalnej, do naliczenia przewidzianych w projekcie wskaźników wytypowano następujące źródła danych:

- 1) Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym (MW),
- 2) Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego (RB),
- 3) Ewidencja stowarzyszeń nadzorowanych przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (RS),
- 4) System Informacji Podatkowej, dane pochodzące z deklaracji podatkowej PIT (PIT),
- 5) Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych z Urzędu Zamówień Publicznych (UZP).

Dodatkowo na potrzeby niniejszej pracy badawczej przeprowadzono badanie pilotażowe „Partycypacja lokalna” na próbie gmin województwa dolnośląskiego i wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce w celu przetestowania możliwości zebrania danych dotyczących tych obszarów partycypacji społecznej, które nie mają pokrycia w źródłach administracyjnych. Szczegółowa charakterystyka badania pilotażowego znajduje się w kolejnym rozdziale.

Poniżej prezentowana jest charakterystyka pięciu wyżej wymienionych źródeł danych, z których dane łącznie ze zbiorem z pilotażowego badania „Partycypacja lokalna” zostały wykorzystane do konstrukcji wskaźników usług publicznych w zakresie lokalnej partycypacji społecznej.

Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy Urzędów z sektorem pozarządowym
Akronim	MW
Gestor danych	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS)
Jednostka obserwacji	Urzędy administracji publicznej (rządowej i samorządowej)
Okres referencyjny	Rok
Częstotliwość zbierania danych	Rok
Rodzaj danych (np. ankieta, sprawozdanie statystyczne) i metoda ich pozyskiwania	Dobrowolna ankieta dla urzędów administracji publicznej zbierana elektronicznie przez MPiPS
Kompletność danych (pokrycie badanej populacji danymi)	W 2013 r. - 81% urzędów gminy, 87% starostw powiatowych

Rzetelność danych

Zastosowana metoda pozyskiwania danych - ankieta do samodzielnego wypełniania przez respondenta bez wprowadzenia kontroli logiczno-rachunkowych wpływa na spójność oraz kompletność odpowiedzi, a co za tym idzie - jakość danych. Kwestie te stanowią istotny problem zwłaszcza w odniesieniu do szczegółowych pytań dotyczących kwestii finansowych.

Brak wsparcia merytorycznego przy wypełnianiu ankiety, a także kontroli zakresowych i logicznych, skutkuje obniżoną kompletnością i rzetelnością odpowiedzi - około 3% danych w zbiorze za 2013 r. budziło istotne wątpliwości bądź było niespójnych i wymagało zweryfikowania poprzez bezpośredni kontakt z respondentem - niektóre błędy istotnie zmieniały wyniki dla całej badanej zbiorowości. W związku z powyższym przed wykorzystaniem zbioru danych z tego badania do naliczenia wskaźników wynikowych niniejszego projektu przeprowadzono analizę jakościową danych i wdrożono szereg procedur w celu wycyzszczenia błędów.

Nazwa źródła danych

Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego

Akronim RB

Gestor danych

Ministerstwo Finansów
(Departament Finansów Samorządu Terytorialnego)

Jednostka obserwacji

Jednostka samorządu terytorialnego (województwo, powiat, gmina)

Okres referencyjny

Rok

Częstotliwość zbierania danych

Sprawozdanie sporządzane jest co miesiąc, w różnym zakresie. W miesiącach kończących kwartał, tj. za marzec, czerwiec, wrzesień i grudzień wszystkie jednostki wypełniają sprawozdanie w pełnej szczegółowości. Należy odnotować, że wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wykazywane są tylko w sprawozdaniu za cały rok sprawozdawczy.

Rodzaj danych (np. ankieta, sprawozdanie statystyczne) i metoda ich pozyskiwania

Sprawozdanie składane drogą elektroniczną przez jednostki samorządu terytorialnego do Ministerstwa Finansów.

Kompletność danych (pokrycie badanej populacji danymi)

100%

Rzetelność danych

Jakość danych powinna być wysoka. Sporządzanie sprawozdań budżetowych wspomagane jest przez specjalistyczny program BESTI@ służący do zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego oraz obsługujący elektroniczne przesyłanie sprawozdań budżetowych do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem właściwej terytorialnie Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Wydatki w zakresie funduszu sołeckiego reguluje ustawa o funduszu sołeckim, a formularz sprawozdania zawiera wyodrębnione pole dla wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego - czynniki te powinny mieć przełożenie na wysoką jakość danych.

W zakresie wydatków na rzecz organizacji pozarządowych, ze względu na złożoność klasyfikacji budżetowej oraz jej zmiany, możliwe są błędy w przypisywaniu wydatkowanych kwot do właściwych paragrafów (szczegółowa analiza w tym zakresie znajduje się w Raporcie jakości).

Nazwa źródła danych	Ewidencja stowarzyszeń nadzorowanych przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu
Akronim	RS
Gestor danych	GUS
Jednostka obserwacji	Stowarzyszenia zwykłe i rejestrowe, które mają siedzibę w danym powiecie
Okres referencyjny	Rok
Częstotliwość zbierania danych	Rok
Rodzaj danych (np. ankieta, sprawozdanie statystyczne) i metoda ich pozyskiwania	Dane pozyskiwane są od starostw powiatowych i miast na prawach powiatu, na podstawie zapisów w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. Badanie obejmuje wszystkie ww. urzędy, a udział w nim jest obowiązkowy. Zbieranie danych polega na aktualizacji wykazu stowarzyszeń figurujących w REGON za pośrednictwem aplikacji internetowej. Starostwa i urzędy miast określają m.in. stan aktywności wszystkich stowarzyszeń, które podlegają ich nadzorowi oraz dokonują ewentualnych korekt danych adresowych. Dane przekazywane są za pomocą aplikacji on-line, następnie zapisywane są na serwerze centralnym w GUS.
Kompletność danych (pokrycie badanej populacji danymi)	Za 2014 r. - uzyskano dane z 100% powiatów, w zakresie 85% stowarzyszeń.
Rzetelność danych	W zbiorze danych za 2014 r. występowało 15% stowarzyszeń, których stanu aktywności prawno-ekonomicznej nie mogły określić starostwa i miasta na prawach powiatu. Jest to jedna z podstawowych informacji na temat nadzorowanych podmiotów. Dodatkowo w zakresie około 3% stowarzyszeń występują ewidentne błędy.

Nazwa źródła danych	System Informacji Podatkowej, dane pochodzące z deklaracji podatkowej PIT
Akronim	PIT
Gestor danych	Ministerstwo Finansów
Jednostka obserwacji	Indywidualni podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) pobierający renty i emerytury, a także świadczący pracę najemną oraz prowadzący działalność gospodarczą, którzy składali deklaracje podatkowe na formularzach: PIT-28/36/36L/37/38.
Okres referencyjny	Rok
Częstotliwość zbierania danych	Raz w roku (dane trafiają do GUS z 1,5 rocznym opóźnieniem w stosunku do określonego roku podatkowego)
Rodzaj danych (np. ankieta, sprawozdanie)	Dane jednostkowe pochodzące z obowiązkowych formularzy podatkowych PIT składanych do urzędów skarbowych w formie

statystyczne) i metoda ich pozyskiwania elektronicznej lub papierowej.

Kompletność danych (pokrycie badanej populacji danymi)

W zbiorze za 2013 r. kompletność pod względem danych adresowych pozwalających na identyfikację jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 99% gmin.

Dane niepełne pod względem pozyskiwanych formularzy podatkowych: brak danych pochodzących z formularza podatkowego PIT-39 (sprzedaż nieruchomości) ok. 81 tys. podatników (ok. 0,3% wszystkich podatników PIT).

Rzetelność danych

W zbiorze wszystkich pozyskiwanych baz danych PIT liczba formularzy podatkowych (rekordów), w których wystąpił przynajmniej jeden brak danych w zmiennych: płeć, gmina zamieszkania, wiek, przychód podatnika wyniosła 23%.

Dodatkowo w bazach danych zawierających informacje z deklaracji podatkowych PIT-36 oraz PIT-36L brakuje zmiennych dotyczących płci oraz wieku podatnika.

Dostarczane do GUS-u dane o osobach przekazujących 1% oraz sumie przekazanych środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych nie są danymi ostatecznymi, ponieważ pochodzą z deklaracji, które w momencie ich zebrania nie zostały jeszcze zweryfikowane przez urzędy skarbowe pod względem faktycznej możliwości przekazania 1% podatku przez danego podatnika. Z tego powodu uzyskane informacje w pewnym zakresie odbiegają od informacji publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Nazwa źródła danych	Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych
Akronim	UZP
Gestor danych	Urząd Zamówień Publicznych
Jednostka obserwacji	Ogłoszenie o zamówieniu publicznym
Okres referencyjny	Rok
Częstotliwość zbierania danych	Rok
Rodzaj danych (np. ankieta, sprawozdanie statystyczne) i metoda ich pozyskiwania	Biuletyn Zamówień Publicznych oficjalny publikator zamówień publicznych
Kompletność danych (pokrycie badanej populacji danymi)	100% w zakresie krajowych zamówień publicznych



Rzetelność danych

Formularz zamówień publicznych zawiera rubrykę, w której wymagane jest oznaczenie klauzul społecznych zastrzeżonych. Brak jest innych pól pozwalających na łatwiejsze identyfikowanie innych klauzul społecznych. Ze względu na brak sformalizowanych cech na formularzach o zamówieniach publicznych pozwalających na łatwą identyfikację wszystkich klauzul społecznych w zamówieniach publicznych mogą występować błędy na etapie przetwarzania danych. Istnieje też możliwość nieobjęcia analizą wszystkich zamówień zawierających klauzulę społeczną (szczegółowe wyjaśnienie znajduje się w Raporcie jakości).



3. BADANIE PILOTAŻOWE

ZAKRES PODMIOTOWY

Celem przeprowadzonego badania pilotażowego „Partycypacja lokalna” było testowe pozyskanie brakujących w zdiagnozowanych źródłach administracyjnych i badaniach GUS danych, służących naliczeniu wskaźników dotyczących realizacji przez samorząd lokalny usług publicznych wzmacniających partycypację społeczną.

Członkowie zespołu rozpoczynając pracę nad budową formularza *Partycypacja lokalna* odbyli robocze spotkania z ekspertami Instytutu Spraw Publicznych oraz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, w celu poznania ich doświadczeń w zakresie przeprowadzonych przez te organizacje badań partycypacji społecznej. Instytut Spraw Publicznych przekazał też na prośbę GUS wzór kwestionariusza badania ilościowego oraz algorytmy konstruowania wskaźników, które powstały w ramach projektu „Decydujemy Razem”. Materiały te oraz analiza dotychczas przeprowadzonych badań z zakresu partycypacji, która szerzej została opisana w raporcie metodologicznym, a także diagnoza luk informacyjnych w źródłach administracyjnych były punktem wyjścia do opracowania kwestionariusza „Partycypacja lokalna”. Praca nad zakresem formularza i kształtem poszczególnych pytań była wieloetapowa i zaangażowani byli w nią wszyscy eksperci wiodący biorący udział w pracy badawczej. Ponadto przygotowany kwestionariusz został skonsultowany z ekspertami Instytutu Spraw Publicznych oraz Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.

Ostatecznie formularz badania pilotażowego pt. „Partycypacja lokalna” objął wybrane aspekty uczestnictwa mieszkańców w sprawach publicznych na terenie gminy oraz wspierania przez gminę partycypacji tj.:

- funkcjonowanie jednostek pomocniczych samorządu lokalnego i zaangażowanie mieszkańców w ich działanie,
- funkcjonowanie w gminie ciał konsultacyjno-doradczych oraz wpływ mieszkańców i reprezentujących ich organizacji na kierunki i formy wydatkowania środków publicznych, w tym budżet partycypacyjny,
- udział mieszkańców i reprezentujących ich organizacji w wypracowywaniu pozostałych decyzji i dokumentów władz lokalnych oraz komunikacja władz z mieszkańcami.

Formularz badania stanowi załącznik nr 2 do raportu.

DOBÓR JEDNOSTEK DO BADANIA

W badaniu zastosowano dobór celowy próby ze względu na cele metodologiczne, tj. wypracowanie metody pomiaru badanego zjawiska. Pilotażowy charakter badania pozwolił na zawężenie terytorialne badanych podmiotów do jednego województwa (dolnośląskie) i 32 miasta na prawach powiatu z pozostałych województw w Polsce. Realizację badania powierzono Urzędowi Statystycznemu we Wrocławiu, specjalizującemu się w badaniach samorządu terytorialnego (stąd też wybór województwa dolnośląskiego do badania). Obserwacją objęto jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla, tj. gminy (w tym miasta na prawach powiatu), ponieważ są one podstawową jednostką samorządu terytorialnego, posiadającą najszersze kompetencje i znajdującą się najbliżej obywateli. Gminy na mocy ustawy o samorządzie gminnym wykonują bowiem wszystkie



zadania o znaczeniu lokalnym, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty, nie zastrzeżone w ustawach dla innych samorządów. Ponadto jako jedyne jednostki samorządu lokalnego mogą na podstawie art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95) tworzyć jednostki pomocnicze (np. sołectwa). Na podstawie przepisów prawnych powołują również szereg ciał o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym, np. gminną radę seniorów, młodzieżową radę, zespoły interdyscyplinarne, prowadzą także konsultacje z mieszkańcami.

Uwzględniając powyższe do badania pilotażowego wytypowano 186 gmin, co stanowiło 7,4% wszystkich gmin w Polsce i zarazem 91,1% województwa dolnośląskiego:

- 154 spośród 169 gmin województwa dolnośląskiego (91,1%), w tym:
 - wszystkie 36 gminy miejskie w tym 4 miasta na prawach powiatu (Wrocław, Jelenia Góra, Wałbrzych, Legnica),
 - wszystkie 55 gmin miejsko-wiejskich,
 - losowo wybrane 63 spośród 78 gmin wiejskich (80,8%),
- 32 miasta na prawach powiatu z pozostałych województw w Polsce:
 - wszystkie będące stolicami województw (17),
 - losowo wybrane po 1 mieście na prawach powiatu niebędącym stolicą województwa w każdym z 15 województw poza woj. dolnośląskim.

PRZEBIEG BADANIA

W ramach przygotowania badania pilotażowego zaplanowano i podjęto następujące czynności:

- opracowano bazę adresową jednostek do badania,
- opracowano graficzny wzór ankiety,
- opracowano oraz zweryfikowano założenia do aplikacji off-line, za pomocą której respondenci wypełniali ankietę,
- opracowano oraz zweryfikowano od strony merytorycznej strukturę wyjściową bazy danych,
- opracowano oraz przetestowano wersję off-line ankiety (formularz elektroniczny),
- opracowano aplikację służącą integracji danych zebranych od respondentów oraz przeprowadzono szkolenie dla realizatorów badania.

Następnie do wszystkich wytypowanych do badania 186 gmin, drogą elektroniczną, został wysłany wzór formularza w formacie Word oraz pismo przewodnie, zawierające informacje odnośnie trybu, sposobu i terminu wypełnienia formularza, a także nazwiska pracowników GUS udzielających wyjaśnień w przypadku pojawienia się wątpliwości. Formularz został przewidziany do wypełnienia w formie elektronicznej w formacie xml, z możliwością przekazywania danych przez respondentów w formie tradycyjnej, tj. papierowej (wliczając wszystkie możliwe formy przesłania pocztą elektroniczną: skan formularza wypełnionego ręcznie, pliki pdf, Word).

Przygotowana do gromadzenia danych elektroniczna aplikacja wymagała instalacji na lokalnym komputerze respondenta. Dostęp do aplikacji został przedstawiony w liście przewodnim, jednak ze względu na m.in. sporządzenie listu w formacie pdf oraz brak połączenia w formacie html bezpośrednio odsyłającego na stronę www, respondenci niechętnie korzystali z tej formy przekazywania danych – 125 gmin, tj. 67,9% przekazało ankietę w wersji papierowej.



Kompletność badania po upływie terminu spływu ankiet wyniosła nieznacznie ponad 50%. W celu jej poprawy przeprowadzono, zarówno telefonicznie, jak i drogą elektroniczną monit jednostek, które nie przekazały ankiety. W wyniku tych działań:

- 18 gmin przysłało ankiety w formie elektronicznej,
- 71 gmin - wersję papierową ankiety,
- 2 gminy odmówiły wypełnienia ankiety.

Ostatecznie pozyskano ankiety od 184 respondentów, co daje zwrot na poziomie 98,9% założonej próby.

Dane pozyskiwane w ramach badania podlegały kilkietapowej weryfikacji. Spływające formularze były na bieżąco monitorowane pod względem kompletności i poprawności oraz, w razie potrzeby - poprawiane.

Pierwszy etap kontroli kompletności i spójności danych stanowił sam formularz elektroniczny, zawierający odpowiednie kontrole logiczno-rachunkowe. W przypadku wprowadzenia nielogicznych odpowiedzi respondentowi wyświetlane były komunikaty, tłumaczące na czym polega popełniony błąd. Ponadto kwestionariusze podlegały kontroli pracowników realizujących badanie, którzy sprawdzali formularze pod kątem kompletności oraz spójności udzielonych odpowiedzi. Kwestionariusze, w których stwierdzono występowanie braków danych (tzn. brak odpowiedzi na wszystkie wymagane pytania) lub wartości skrajnych były na bieżąco wyjaśniane i uzupełniane poprzez bezpośredni kontakt z osobą, która wypełniła sprawozdanie w danym urzędzie gminy.

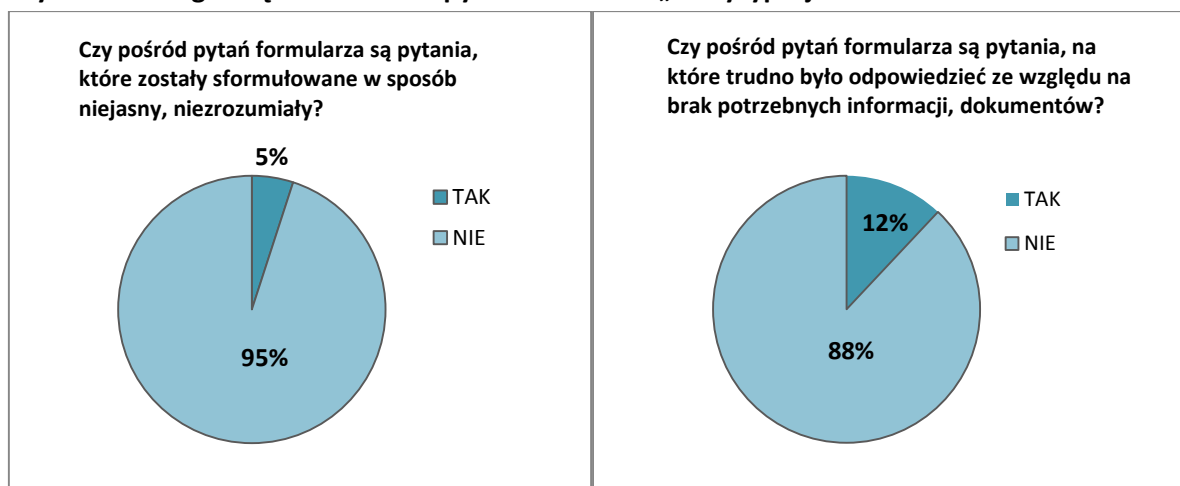
Szczegółowe informacje na temat jakości, kompletności i spójności pozyskanych w badaniu pilotażowym danych, w tym napotkanych błędów przedstawiono w rozdziale *Raport jakości*.

ANALIZA UWAG ZGŁASZANYCH PRZEZ RESPONDENTÓW

W celu zebrania informacji dotyczących opinii respondentów na temat samego formularza badania pilotażowego „Partycypacja lokalna” przewidziano w nim odrębną część (V. *Ocena formularza*), umożliwiającą osobom wypełniającym wskazanie pytań lub pojęć, które wzbudzały niejasności lub w przypadku których podanie wymaganych informacji sprawiało gminom trudności.

Analiza uzyskanych odpowiedzi pozwala stwierdzić, że zdecydowana większość gmin (84%) nie zgłosiła żadnych uwag do treści i kształtu sprawozdania. Najwięcej wątpliwości oraz trudności respondentów z pozyskaniem niezbędnych informacji wiązało się z pytaniami działów 2 i 3 *Sposób podejmowania decyzji publicznych i tworzenia aktów prawa miejscowego; Jednostki pomocnicze i stałe ciała konsultacyjne*, nieco mniej – działu 4 *Komunikacja władz gminy z mieszkańcami*. Obserwacja ta znajduje swoje potwierdzenie także w rozkładzie liczby błędów popełnionych przez poszczególne gminy przy wypełnianiu formularza. Liczba ta okazała się znacząca w tych samych trzech działach, choć wyraźnie dominował pod tym względem dział trzeci.

Wykres 1. Uwagi urzędów do treści pytań formularza „Partycypacja lokalna”



Jednie 5% gmin biorących udział w badaniu uznało, że pośród pytań sprawozdania znajdują się również te sformułowane w sposób niejasny, niezrozumiały, 4% respondentów oceniło w ten sposób niektóre pojęcia występujące w formularzu. Najwięcej, bo 12%, badanych gmin zadeklarowało, że w ankiecie znalazły się pytania, na które trudno było odpowiedzieć ze względu na brak potrzebnych informacji, dokumentów. Tę ostatnią ocenę wyraziła ponad 1/3 (35%) miast na prawach powiatu, które wypełniły formularz, co może mieć związek ze złożonym charakterem procesu pozyskiwania danych w podmiotach o rozbudowanej strukturze administracyjnej.

Pytania, które zostały wskazane jako niejasne przez co najmniej dwie gminy to:

- w dziale 2. – pytania 7 i 8 (Czy w 2014 r. przyjęto uchwałę lub uchwały, zawierające jedno lub więcej rozwiązań, które na zlecenie władz gminy zostały wypracowane wyłącznie przez mieszkańców lub organizacje, a udział władz gminy polegał jedynie na nadaniu tym rozwiązaniom właściwej formy prawnej? oraz pyt. 8 – prośba o podanie liczby takich uchwał);
- w dziale 3. – pytania 5 (Czy w 2014 r. jednostki pomocnicze otrzymały środki z budżetu gminy (z wyłączeniem funduszu sołectkiego)? Jeżeli tak, należało podać łączną kwotę takich środków oraz liczbę jednostek pomocniczych, które je otrzymały) i pyt. 6 (Czy według stanu na dzień 31.12.2014 r. w gminie funkcjonowały następujące stałe ciała konsultacyjne? Jeżeli tak, należało podać liczbę członków rady, w tym mieszkańców oraz liczbę przyjętych uchwał w 2014 r., w których przygotowaniu lub konsultowaniu dane ciało uczestniczyło);
- w dziale 4. – pytania 3 (Ilu mieszkańców zgłosiło się na spotkania z wójtem/burmistrzem/prezydentem w ramach regularnego dyżuru w ciągu ostatniego miesiąca?).

W odniesieniu do pytań z działu 4. dotyczących regularnych dyżurów wójta/burmistrza/prezydenta respondenci zgłaszali pewne zastrzeżenia co do ich precyzyjności. Rozważano, „czy pytania odnoszą się wyłącznie do prezydenta miasta czy też całego kierownictwa miasta, tj. prezydenta, zastępców prezydenta i sekretarza, którzy również pełnią dyżur”. Ponadto jedna z gmin zgłosiła także wątpliwość dotyczącą pytania 7 z działu 4. (Czy w 2014 r. na sesjach rady gminy obecni byli przedstawiciele organizacji?) uzasadniając, że niektórzy radni obecni na posiedzeniach są jednocześnie członkami stowarzyszeń – zastanawiano się zatem, czy należy ich wykazywać jako przedstawicieli organizacji.



Pośród pojęć występujących w ankiecie, które wymieniono jako wymagające zdefiniowania lub doprecyzowania znalazły się: stałe ciała konsultacyjne, budżet partycypacyjny oraz inicjatywa lokalna.

W ocenie respondentów pytania formularza, które przysporzyły im natomiast największej trudności ze względu na brak potrzebnych informacji lub dokumentów, to cytowane już wyżej (uznawane za niejasne) pytanie 6 z działu 3. i pytanie 3 z działu 4., ale także pytanie 2 z działu 3. (*Czy w jednostkach pomocniczych gminy funkcjonują organy wybrane przez mieszkańców?*), ze względu na towarzyszące mu polecenie podania odsetka mieszkańców uczestniczących w ostatnich wyborach do rady każdej z jednostek, oraz pytanie 7 z działu 4. (*Czy w 2014 r. na sesjach rady gminy obecni byli przedstawiciele organizacji?*). Każde z powyższych pytań zostało wskazane przez 3-5 gmin, które wzięły udział w badaniu.

Warto zauważyć natomiast, że w odniesieniu do ostatniego pytania działu V. żadna z gmin nie zadeklarowała występowania w formularzu pytań, *które mogły stawiać osoby wypełniające formularz w niezręcznej sytuacji.*

WNIOSKI Z REALIZACJI BADANIA PILOTAŻOWEGO

W oparciu o uwagi respondentów i realizatorów badania, a także poprzez ocenę jego rezultatu w formie zbioru danych opracowano szereg rekomendacji, służących poprawie jakości poszczególnych komponentów badania, w tym formularza oraz aplikacji elektronicznej.

Uwagi ogólne dotyczące organizacji badania

- Postuluje się włączenie badania do Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, co umożliwiłoby systematyczne pozyskiwanie danych o partycypacji lokalnej, które nie mają źródła w danych administracyjnych.
- Rekomenduje się zmianę formy przekazywania listów zapowiadających badanie. Zdecydowanie lepsza okazuje się forma papierowa listów aniżeli elektroniczna – stosunkowo często wiadomości przekazywane drogą e-mailową ginęły w przepełnionych skrzynkach gminnych sekretariatów. W przypadku zachowania elektronicznej formy komunikacji, rekomenduje się kontakt poprzez Portal Sprawozdawczy.
- W odniesieniu do terminu przekazania sprawozdania do urzędu należy uwzględnić pracochłonność, czyli czas, jaki gmina musi poświęcić na przygotowanie danych i wypełnienie ankiety, włączając w to czas potrzebny na dystrybucję zadania i jego podział między różnych pracowników (szczególnie w dużych gminach). Harmonogram badania powinien uwzględniać działania stałe z kalendarza gmin (wynikające ze zobowiązań ustawowych gmin itp.), które mogłyby opóźnić złożenie ankiety w terminie.
- Konieczne jest zapewnienie przygotowania merytorycznego pracowników realizujących badanie. W czasie szkoleń należy opracować i omówić listę pojęć, które nie podlegają kontroli matematyczno-logicznej, a wymagają indywidualnych konsultacji z przedstawicielami gminy w celu potwierdzenia ich poprawności.

Uwagi do aplikacji

W odniesieniu do przygotowanej na potrzeby badania pilotażowego elektronicznej aplikacji do gromadzenia danych nie zgłoszono żadnych istotnych zastrzeżeń. Opracowane uwagi sformułowano przede wszystkim na podstawie doświadczeń realizatorów badania:

- Rekomenduje się przeprowadzenie dodatkowego testu kontroli założeń logiczno-rachunkowych. Należy m.in. zlikwidować założony błąd nieuznaniowy dotyczący zależności pomiędzy pytaniem 6 i 7 w dziale 4.
- Należy usprawnić proces identyfikacji gmin poprzez dodatkowy komunikat o konieczności umieszczenia dodatkowych zer poprzedzających numer REGON. Zdecydowana większość telefonów od respondentów dotyczyła kwestii wprowadzania niepoprawnego nr REGON (9 cyfr).
- Proponuje się umieszczenie dodatkowego pola na uwagi pod każdym działem formularza. Istotne jest również wprowadzenie dodatkowych komunikatów o błędach wyświetlających się w polu zawierającym błąd – zastosowanie dodatkowego komunikatu usprawni identyfikację błędów. Warto jednak zachować także dotychczasowe rozwiązanie (komunikat z błędem w dolnej części formularza), co pozwoli na umieszczanie dłuższych komunikatów.

Uwagi do formularza

Formularz *Statystyka gminy: partycypacja lokalna* spotkał się z przychylnym nastawieniem respondentów. Nie zgłoszono istotnych zastrzeżeń co do obszerności, czytelności formularza, spójności zadawanych pytań czy logiki i poprawności ich następowania. Samo pojęcie partycypacji społecznej okazało się znane i zrozumiałe dla badanych.

Proponowane rekomendacje dotyczą przede wszystkim definicji stosowanych w formularzu:

- Objasnienia używane w formularzu powinny zostać poddane przeglądowi, ewentualnej weryfikacji i redefinicji, przede wszystkim w oparciu o uwagi wniesione przez respondentów. Wskazano kilka pojęć/pytań, które nie były do końca jasne i budziły wątpliwości. Uwagi odnoszą się do następujących pojęć/ pytań:
 - *stałe ciała konsultacyjne,*
 - *budżet partycypacyjny,*
 - braku jednoznaczności interpretacyjnej do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące uchwał – wątpliwość dotyczące odniesienia się do wszystkich uchwał podjętych przez radę gminy, czy tylko do uchwał będących aktem prawa miejscowego,
 - *konsultacje społeczne,*
 - brak definicji *inicjatywy lokalnej.*

Ponadto, w wielu przypadkach gminy nie wypełniały w pytaniu dotyczącym funkcjonujących stałych ciał konsultacyjnych kolumny dotyczącej udziału w nich *mieszkańców*. Nie wszyscy zrozumieli podaną w ankiecie definicję pojęcia *mieszkańcy* (zastanawiano się czy radni nie są mieszkańcami gminy). Dopiero dodatkowe wyjaśnienia, udzielane przez ankieterów w trakcie rozmów telefonicznych, pozwalały na poprawne uzupełnienie danych. Szczegółowe informacje dotyczące stosowanych objaśnień i propozycji ich uszczegółowienia zawarto w raporcie jakości.



ANALIZA UZUPEŁNIAJĄCA DOTYCZĄCA BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO

Oprócz opisanego powyżej badania ankietowego „Partycypacja lokalna” zrealizowano dodatkowe badanie w zakresie budżetów partycypacyjnych obejmujące lata 2012-2015. Było to badanie uzupełniające, które przeprowadzono po stwierdzeniu, że dane przekazane przez gminy w tym zakresie w badaniu „Partycypacja lokalna” są niskiej jakości, mimo iż gminy nie zgłaszały problemów z odpowiedzią na pytania dotyczące budżetu partycypacyjnego.

Na 186 uczestniczących w badaniu gmin 36 odpowiedziało, że w 2014 r. realizowały budżet partycypacyjny. Weryfikacja uzyskanych odpowiedzi z informacjami zawartymi na stronach internetowych tych gmin pokazała, że ankietę prawidłowo wypełniło jedynie 6 gmin. Pozostałe gminy:

- podały wyniki za inny rok niż było to wskazane w pytaniu ankiety,
- wprowadziły dane zaokrąglone,
- wprowadziły dane sprzeczne z informacjami podawanymi na własnych stronach internetowych
- odpowiadały, że nie wyodrębniły budżetu partycypacyjnego.

Weryfikacja pokazała, że dokładniejsze dane można zebrać jedynie poprzez przegląd stron internetowych gmin i taką metodą zgromadzono dane do analiz dotyczących budżetów partycypacyjnych dla całego kraju. Niestety również dane zebrane tą metodą mogą być niekompletne, gdyż niektóre gminy publikują na stronach internetowych jedynie szcątkowe informacje na temat swojej działalności.



4. METODOLOGIA TWORZENIA WSKAŹNIKÓW WYNIKOWYCH I ANALIZA DANYCH

WYBÓR WSKAŹNIKÓW

DOSKONALENIE JAKOŚCI POZYSKANYCH ZBIORÓW DANYCH

W celu pozyskania wysokiej jakości danych do naliczenia wskaźników, zarówno wybrane źródła administracyjne, jak i dane z badania pilotażowego zostały przeanalizowane i zweryfikowane zgodnie z kilkuetapową procedurą.

W pierwszej kolejności pozyskiwane zbiory sprawdzone zostały pod kątem występowania niepożądanych duplikatów jednostek oraz poprawności ich numerów identyfikacyjnych. W przypadku stwierdzenia braków, uzupełniano numery identyfikacyjne służące do integracji zbiorów danych w oparciu o inne źródła danych, a także informacje pochodzące z badań statystycznych. Integracji danych dokonywano wykorzystując unikatowy, siedmiocyfrowy kod TERYT, składający się z kodu województwa, kodu powiatu w obrębie województwa (ewentualnie kodu miasta na prawach powiatu w obrębie województwa) oraz numeru gminy w obrębie powiatu i symbolu rodzaju jednostki. W przypadku problemów z interpretacją informacji zawartych w poszczególnych zbiorach danych bądź zidentyfikowaniu rozbieżności na ten sam temat z kilku źródeł, osoby analizujące zbiory danych kontaktowały się bezpośrednio z osobami pracującymi w instytucjach, które zbierają, gromadzą oraz przekazują poszczególne zbiory danych, a także z ekspertami, którzy zawodowo zajmują się danym zagadnieniem w celu wyjaśniania wszelkich wątpliwości.

W kolejnym kroku zbiory danych wykorzystywane do stworzenia wskaźników partycypacji społecznej weryfikowano pod kątem ich kompletności (tzn. liczby występujących braków danych na poziomie poszczególnych zmiennych) oraz wiarygodności zawartych w nich informacji (kontrola spójności danych z różnymi zmiennymi dotyczącymi tej samej jednostki samorządu terytorialnego oraz kontrola skrajnych wartości występujących w danej zmiennej). Budzące wątpliwość dane były w miarę możliwości wyjaśniane z gestorem danych bądź podmiotem, który pierwotnie je przekazywał.

WERYFIKACJA ORAZ SELEKCJA WSKAŹNIKÓW WYNIKOWYCH

Głównym założeniem procesu tworzenia zestawu wskaźników monitorujących usługi publiczne w zakresie różnych form włączania obywateli i ich organizacji w procesy współzarządzania lokalną sferą publiczną i we współrealizowanie lokalnych zadań publicznych było oparcie wskaźników na danych, które są możliwe do regularnego pozyskiwania z istniejących, relatywnie trwałych, lecz w niewielkim stopniu lub w ogóle niewykorzystywanych danych administracyjnych oraz na danych statystyki publicznej- zarówno tych już istniejących, jak i tych, których regularne pozyskiwanie będzie rekomendacją z niniejszego projektu.

Punktem wyjścia w wyborze ostatecznych wskaźników była wstępna lista propozycji wskaźników opracowana w ramach „Raportu metodologicznego”.

Pomyślne zakończenie procedury analizy i weryfikacji źródeł danych administracyjnych oraz danych z badania pilotażowego „Partycypacja lokalna” otwierało drogę do tworzenia zmiennych analitycznych, agregowania danych na poziom gminy bądź powiatu oraz łączenia danych z innymi źródłami w celu naliczenia wskaźników wynikowych.

Pierwszy etap selekcji wskaźników dokonywał się już w drodze weryfikacji źródeł danych, gdzie w przypadku występowania bardzo dużej liczby braków danych bądź niskiej wiarygodności konkretnej zmiennej/zmiennych nie były one brane pod uwagę w konstruowaniu ostatecznego zestawu wskaźników (rezygnowano z danego wskaźnika).

W celu dalszej weryfikacji oraz wyboru ostatecznego zestawu wskaźników skonstruowano wstępnie wskaźniki, których nie wyeliminowano przy wstępnej selekcji zmiennych oraz obliczono dla nich statystyki opisowe. Analiza tych danych pozwoliła na wybór wskaźników, które będą prezentowane w niniejszym raporcie.

W wyniku wyżej wymienionych działań wstępna lista wskaźników została ograniczona i zmodyfikowana.

ZESTAW WSKAŹNIKÓW

Ostateczna lista wskaźników **została uporządkowana według celów szczegółowych projektu**. Przy każdym proponowanym wskaźniku zostało wskazane jego źródło danych (akronim w nawiasie). Definicje pojęć stosowanych we wskaźnikach znajdują się na końcu raportu w Aneksie, zaś opis konstrukcji poszczególnych wskaźników w kolejnym podrozdziale.

I. Wspieranie partycypacji obywateli i ich organizacji w zarządzaniu sferą publiczną

1.1. Wspieranie partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami

1.1.0. **wspieranie partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami (PL)**

- 1.1.1. informowanie o planach i decyzjach podejmowanych przez radę gminy (PL)
- 1.1.2. otwartość władz gminy na bezpośrednią komunikację z mieszkańcami (PL)
- 1.1.3. infrastruktura medialna wspierana przez gminę (PL)

1.2. Wspieranie partycypacji mieszkańców w konsultowaniu projektów uchwał rady gminy

1.2.0. **wspieranie partycypacji mieszkańców w konsultowaniu projektów uchwał rady gminy (PL)**

- 1.2.1. dostępność informacji o rozpoczęciu konsultacji społecznych (PL)
- 1.2.2. podstawa prawna i jawność rezultatu konsultacji społecznych (PL)
- 1.2.3. udział uchwał rady gminy poddanych konsultacjom społecznym w ogólnej liczbie uchwał przyjętych przez radę gminy (PL)

1.3. Wspieranie udziału mieszkańców w decydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych

Budżet partycypacyjny:

- 1.3.1.1. istnienie budżetu partycypacyjnego w gminie
- 1.3.1.2. budżet partycypacyjny jako procent wydatków ogółem z budżetu gminy
- 1.3.1.3. kwota budżetu partycypacyjnego na 1 mieszkańca
- 1.3.1.4. procent mieszkańców uczestniczących w głosowaniu o przeznaczeniu środków budżetu partycypacyjnego - miara włączenia mieszkańców we współdecydowanie o budżecie

Fundusz sołecki:

- 1.3.2.1. istnienie funduszu sołeckiego w gminie (Rb-28S)
- 1.3.2.2. procent środków wydatkowanych w ramach funduszu sołeckiego w wydatkach ogółem z budżetu gminy (Rb-28S)
- 1.3.2.3. wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich (Rb-28S)

1.4. Aktywność obywateli i ich organizacji

- 1.4.1. procent podatników przekazujących darowizny wśród podatników będących mieszkańcami gminy (PIT)
- 1.4.2. procent podatników wskazujących organizację pożytku publicznego w celu przekazania jej 1% podatku dochodowego wśród podatników będących mieszkańcami gminy (PIT)
- 1.4.3. liczba aktywnych stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców (RS)
- 1.4.4. średnia frekwencja w ostatnich wyborach wśród istniejących w gminie typów jednostek pomocniczych (PL)
- 1.4.5. zgłaszanie przez mieszkańców propozycji i projektów uchwał (PL)
- 1.4.6. zgłaszanie przez mieszkańców inicjatyw lokalnych (MW)

II. Wspieranie organizacji i inicjatyw obywatelskich w realizacji zadań pożytku publicznego

2.1. Zapewnianie transparentności i zwiększenie kontroli społecznej działania organizacji przez odpowiednie wykorzystanie środków nadzoru sprawowanego przez władze publiczne

- 2.1.1. prowadzenie i upublicznienie spisu aktywnych organizacji pozarządowych w Internecie (MW)
- 2.1.2. procent rozpoznanych stowarzyszeń w ogólnej liczbie stowarzyszeń w spisie starosty (RS)
- 2.1.3. składanie przez starostwa wniosków o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru (RS)

2.2. Pozafinansowej współpraca władz lokalnych z organizacjami obywatelskimi

2.2.0 pozafinansowa współpraca władz lokalnych z organizacjami obywatelskimi (MW)

- 2.2.1. różnorodność form współpracy pozafinansowej (MW)
- 2.2.2. infrastruktura współpracy (MW)

2.3. Wydatki samorządu lokalnego na zlecenie zadań publicznych organizacjom

- 2.3.1. procent środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w wydatkach ogółem gminy (RB-28S)
- 2.3.2. liczba podpisanych umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego na 1 tys. mieszkańców (MW):



- 2.3.2.1 procent zadań zleconych w trybie powierzenia wśród zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego,
- 2.3.2.2 procent zadań zleconych w trybie wspieranie realizacji zadań publicznych,
- 2.3.2.3 procent zadań zleconych w trybach pozakonkursowych, w tym na podstawie innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- 2.3.3 średnia wartość środków przekazanych na realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (w tys. zł) przypadająca na 1 zawartą umowę ogółem oraz w podziale na (MW):
 - 2.3.3.1 powierzenie zadań publicznych
 - 2.3.3.2 wspieranie realizacji zadań publicznych
 - 2.3.3.3 tryby pozakonkursowe, w tym na podstawie innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

2.4. Wydatki samorządu lokalnego przeznaczone na zlecenie zadań publicznych w zakresie integracji społecznej i zawodowej grup zagrożonych marginalizacją

- 2.4.1 wydatkowanie środków na działalność pożytku publicznego w zakresie integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (MW)
- 2.4.2 procent środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego na integrację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją w wydatkach ogółem gminy przeznaczonych na ten cel (Rb-28s)

2.5. Klauzule społeczne przy zlecaniu zadań publicznych

- 2.5.1 stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych (UZP)
- 2.5.2 procent sfinansowanych zamówień zawierających klauzule społeczne w stosunku do wszystkich ogłoszeń zawierających klauzulę społeczną (UZP)
- 2.5.3 procent wartości udzielonego zamówienia publicznego zawierającego klauzule społeczne w ogólnej wartości udzielonych zamówień (UZP)

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW I ANALIZA DANYCH

1. WSPIERANIE PARTYCYPACJI OBYWATELI I ICH ORGANIZACJI W ZARZĄDZANIU SFERĄ PUBLICZNĄ

1.1. Wspieranie partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	1.1.
Nazwa wskaźnika	Wspieranie partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami
Nazwa źródła danych	<i>Partycypacja lokalna</i>
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić funkcjonującą w gminie infrastrukturę komunikacji władz z mieszkańcami gminy w zakresie: <ul style="list-style-type: none">– działalności informacyjnej gminy, w tym informowania o decyzjach podjętych przez władze gminy;– otwartości władz lokalnych na bezpośrednie kontakty z mieszkańcami np. poprzez dyżury radnych;– funkcjonowania w gminie środków przekazu, takich jak czasopismo, radio lub telewizja, finansowanych bądź współfinansowanych z budżetu gminy.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik złożony powstały jako średnia arytmetyczna z trzech zmiennych obejmujących wskaźniki cząstkowe przyjmujące wartość od 0 do 1.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	<ul style="list-style-type: none">– informowanie o planach i decyzjach podejmowanych przez radę gminy– otwartość władz gminy na bezpośrednią komunikację z mieszkańcami– infrastruktura medialna wspierana przez gminę

Nr	1.1.1.
Nazwa wskaźnika	Informowanie o planach i decyzjach podejmowanych przez radę gminy
Nazwa źródła danych	<i>Partycypacja lokalna</i>
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Udostępnianie przez gminę informacji dotyczących: <ol style="list-style-type: none">1) projektów uchwał,2) przyjętych uchwał,

- 3) terminów i porządku obrad rady gminy oraz
 - 4) protokołów z posiedzeń rady gminy;
- poprzez cztery kanały rozpowszechniania informacji:
- siedziba urzędu,
 - BIP lub strona internetowa urzędu,
 - tablice ogłoszeń poza siedzibą urzędu,
 - biuletyn lub czasopismo lokalne.

Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik złożony obliczony jako średnia arytmetyczna z czterech zmiennych obejmujących wskaźniki częściowe przyjmujące wartość od 0 do 1, oznaczające korzystanie ze wskazanych kanałów informacji przy udostępnianiu danej informacji, gdzie: <ul style="list-style-type: none">- 0 – nie korzystano z żadnego ze wskazanych kanałów informacji- 0,25 – korzystało z jednego kanału informacji- 0,5 – korzystano z dwóch kanałów informacji- 0,75 – korzystano z trzech kanałów informacji- 1 – korzystano z czterech kanałów informacji Wskaźniki częściowe obejmujące poszczególne typy informacji zsumowano, następnie podzielono przez 4.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki częściowe	<ul style="list-style-type: none">- informowanie o treści projektów uchwał przygotowywanych do przedłożenia radzie gminy- informowanie o treści przyjętych uchwał- informowanie o terminach i porządku planowanych obrad rady gminy- publikowanie protokołów z posiedzeń rady gminy

Nr	1.1.2.
Nazwa wskaźnika	Otwartość władz gminy na bezpośrednią komunikację z mieszkańcami
Nazwa źródła danych	<i>Partycypacja lokalna</i>
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala na ocenę otwartości władz gminy na bezpośrednie kontakty z mieszkańcami. Władze lokalne dostępne są dla mieszkańców m.in. poprzez dyżury radnych. Bezpośrednią komunikację umożliwia również stały punkt w czasie sesji rady gminy, podczas którego głos może zabrać każdy mieszkaniec. Ponadto władze gminy mogą zapraszać na obrady przedstawicieli organizacji, takich jak stowarzyszenia, fundacje, organizacje pracodawców, związki zawodowe i inne.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik złożony powstały jako średnia arytmetyczna z trzech zmiennych obejmujących wskaźniki częściowe przyjmujące

wartość 0 lub 1, gdzie:

- dla wskaźnika cząstkowego *pełnienie regularnych dyżurów przez radnych*
 - 0 – radni nie pełnili dyżuru dla mieszkańców bądź pełnili go wyłącznie przewodniczący rady
 - 1 – wszyscy bądź niektórzy radni pełnili regularne dyżury dla mieszkańców (przynajmniej raz na miesiąc),
- dla wskaźnika cząstkowego *obecność w porządku obrad rady gminy stałego punktu, w którym głos może zabrać każdy mieszkaniec*
 - 0 - w porządku sesji rady gminy nie było stałego punktu, w którym głos może zabrać każdy mieszkaniec
 - 1 w porządku sesji rady gminy istnieje stały punkt, w którym głos może zabrać każdy mieszkaniec
- dla wskaźnika cząstkowego *zapraszanie organizacji obywatelskich na posiedzenia rady gminy*
 - 0 – przedstawiciele organizacji nie byli zapraszani na sesje rady gminy bądź byli zapraszani na mniej niż połowę posiedzeń
 - 1 – przedstawiciele organizacji byli zapraszani na każde posiedzenie rady gminy bądź na połowę lub większość posiedzeń

Wskaźniki cząstkowe zsumowano, a następnie podzielono przez 3.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

- pełnienie regularnych dyżurów przez radnych
- obecność w porządku obrad rady gminy stałego punktu, w którym głos może zabrać każdy mieszkaniec
- zapraszanie organizacji obywatelskich na posiedzenia rady gminy

Nr	1.1.3.
Nazwa wskaźnika	Infrastruktura medialna wspierana przez gminę
Nazwa źródła danych	<i>Partycypacja lokalna</i>
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić funkcjonowanie w gminie infrastruktury medialnej, do której zalicza się czasopismo o zasięgu gminnym (np. biuletyn, gazeta lokalna), radio bądź telewizję, finansowane lub współfinansowane z budżetu gminy. W przypadku biuletynu lub innego czasopisma oceniana jest m.in. częstotliwość jego ukazywania się oraz zależność od gminy.
Jednostka obserwacji	Gmina

Wskaźnik złożony powstały jako średnia z czterech zmiennych obejmujących wskaźniki cząstkowe przyjmujące wartość 0 albo 1, gdzie:

Sposób obliczania

- dla wskaźnika cząstkowego *funkcjonowanie w gminie czasopisma wydawanego przez gminę, bez względu na to czy było redagowane przez pracowników urzędu czy inne osoby:*
 - 0 – w gminie nie funkcjonowało czasopismo wydawane przez gminę, bądź ukazywało się ono rzadziej niż raz na kwartał
 - 1 – w gminie funkcjonowało czasopismo wydawane przez gminę, ukazujące się przynajmniej raz na kwartał bądź częściej
- dla wskaźnika cząstkowego *funkcjonowanie w gminie czasopisma redagowanego przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy ani kierownikami jednostek podległych urzędowi (czasopismo niezależne)*
 - 0 - w gminie nie funkcjonowało czasopismo niezależne bądź ukazywało się ono rzadziej niż raz na kwartał
 - 1 – w gminie funkcjonowało czasopismo niezależne i ukazywało się ono przynajmniej raz na kwartał
- dla wskaźnika cząstkowego *funkcjonowanie radia wspieranego finansowo przez gminę*
 - 0 – w gminie nie funkcjonowało radio finansowane bądź współfinansowane przez gminę
 - 1 – w gminie funkcjonowało radio finansowane bądź współfinansowane przez gminę
- dla wskaźnika cząstkowego *funkcjonowanie telewizji wspieranej finansowo przez gminę*
 - 0 – w gminie nie funkcjonowała telewizja finansowana bądź współfinansowana przez gminę
 - 1 – w gminie funkcjonowała telewizja finansowana bądź współfinansowana przez gminę

Wskaźniki cząstkowe zsumowano, a następnie podzielono przez 4.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

- funkcjonowanie w gminie czasopisma wydawanego przez gminę;
- funkcjonowanie w gminie niezależnego czasopisma finansowanego przez gminę, redagowanego przez osoby niebędące pracownikami urzędu gminy ani kierownikami jednostek podległych urzędowi;

- funkcjonowanie radia wspieranego finansowo przez gminę ;
- funkcjonowanie telewizji wspieranej finansowo przez gminę.

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	1.1.1.	1.1.2.	1.1.3	1.1.
	informowanie o planach i decyzjach podejmowanych przez radę gminy	otwartość władz gminy na bezpośrednią komunikację z mieszkańcami	infrastruktura medialna wspierana przez gminę	wspieranie partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność	Dostępność	Dostępność	Dostępność
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-1	0-1	0-1	0-1
Geograficzny zakres danych	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Gmina	Gmina	Gmina
Rok, którego dotyczą dane	2014	2014	2014	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	33	33	33	33
N ważnych	153	153	153	153
OGÓŁEM				
Minimum	0,19	0	0	0,13
Maksimum	0,88	1	1	0,78
Średnia	0,50	0,41	0,24	0,38
Mediana	0,50	0,33	0,25	0,36
Dominanta	0,50	0,33	0,25	0,36
Odchylenie standardowe	0,13	0,27	0,22	0,14
Typ gminy/powiatu (średnie):				
gminy wiejskie	0,46	0,40	0,17	0,35
gminy miejsko-wiejskie	0,50	0,42	0,24	0,39
gminy miejskie, w tym miasta na prawach powiatu	0,54	0,41	0,37	0,44
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	0,54	0,42	0,28	0,41
kwartyl 2.	0,49	0,44	0,24	0,39
kwartyl 3.	0,47	0,40	0,24	0,37
kwartyl 4.	0,47	0,47	0,23	0,40

Ważnym wymiarem partycypacji społecznej mieszkańców jest udział w procesach związanych z planowaniem lokalnych polityk publicznych, jednak warunkiem brzegowym umożliwiającym uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych jest ich dostęp do podstawowych informacji



o działaniach władz lokalnych i urzędu. Wśród usług publicznych wspierających partycypację społeczną, prowadzonych na poziomie lokalnym, należy więc wskazać zapewnienie odpowiedniej komunikacji z mieszkańcami. Została ona zmierzona w trzech wymiarach dostępności dotyczących: (1) informowania o działaniach rady gminy, (2) otwartości radnych na kontakty z mieszkańcami oraz (3) wspierania lokalnej infrastruktury medialnej.

Wskaźnik **informowanie o planach i decyzjach podejmowanych przez radę gminy** został skonstruowany na podstawie pytań o sposoby informowania o:

- projektach uchwał;
- przyjętych uchwałach;
- terminach i porządku planowanych obrad rady gminy;
- udostępnianiu protokołów z posiedzeń rady gminy.

Na wartość tego wskaźnika miała wpływ liczba kanałów, którymi informowano mieszkańców o planach i decyzjach rady gminy. Wskaźnikom częściowym przypisano wartości od 0 do 1, gdzie 0 oznacza brak informowania, a 1 – rozpowszechnianie informacji we wszystkich czterech zakresach i równocześnie każdej za pomocą czterech kanałów.

Urzędy gmin najwięcej kanałów wykorzystywały do informowania o terminach i porządku planowanych obrad rady gminy (0,64), następnie o przyjętych uchwałach (0,59), o przebiegu obrad rady gminy (0,42), a najmniej - o projektach uchwał (0,34). Wartości wszystkich czterech wskaźników częściowych według rodzaju gminy kształtowały się na zbliżonym poziomie, choć najniższe wartości przybierały dla gmin wiejskich, a najwyższe dla gmin miejskich.

Wskaźnik ogólny **informowanie o planach i decyzjach podejmowanych przez radę gminy**, skonstruowany z opisanych powyżej elementów, osiągnął wartość 0,5. Analiza pozostałych statystyk (mediana - 0,5, dominanta - 0,5 odchylenie standardowe - 0,13) pozwala stwierdzić, że gminy były mało zróżnicowane pod względem poziomu badanego zjawiska.

Wskaźnik **otwartość władz gminy na bezpośrednią komunikację z mieszkańcami** mierzy, na ile gmina zapewnia mieszkańcom danej gminy dogodne warunki do osobistego bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych wyrażania opinii i potrzeb. W konstrukcji wskaźnika uwzględniono następujące wymiary:

- regularne dyżury radnych dla mieszkańców,
- zapraszanie przedstawicieli organizacji obywatelskich na sesje rady gminy,
- istnienie stałego punktu w porządku sesji rady gminy, w którym mieszkańcy mogli zabierać głos.

Okolo 83% gmin z województwa dolnośląskiego deklarowało stosowanie przynajmniej jednego z 3 wymienionych sposobów komunikacji bezpośredniej z mieszkańcami. Najczęściej stały punkt w obradach rady gminy, w który mieszkańcy mogli zabrać głos (61%), następnie regularne dyżury (39%), a najrzadziej zapraszano przedstawicieli organizacji pozarządowych na sesje rady gminy (24%).

Łączny wskaźnik otwartości rady gminy na kontakt z obywatelami lub ich organizacjami został skonstruowany poprzez obliczenie średniej arytmetycznej ze zmiennych zerojedynkowych dotyczących tych trzech przejawów otwartości i wyniósł 0,41. Jednak w połowie organizacji nie przekraczał on 0,33 (taką samą wartość miała też dominanta). Wartości wskaźnika nie różnicował typ gminy, a nieco wyższy poziom osiągnął w gminach o największych wydatkach na jednego mieszkańca (0,47).



Wskaźnik **infrastruktura medialna wspierana przez gminę** utworzono ze średniej arytmetycznej czterech wskaźników cząstkowych:

- istniało czasopismo lokalne współfinansowane przez urząd,
- istniało czasopismo lokalne z niezależną redakcją, współfinansowane przez urząd,
- funkcjonowało radio wspierane finansowo przez gminę,
- funkcjonowała telewizja wspierana finansowo przez gminę.

Urzędy gmin najczęściej finansowały bądź współfinansowały czasopisma gminne (65%), ale tylko 5% urzędów wspierało finansowo czasopisma „niezależne”, tzn. takie, które nie były redagowane przez pracowników urzędu. Rzadkim zjawiskiem było także współfinansowanie przez gminę działającej na terenie gminy rozgłośni radiowej (2%), natomiast wspieranie lokalnej telewizji było nieco częstsze (8,5%).

Typ gminy istotnie różnicował wskaźnik dotyczący infrastruktury medialnej: wraz ze wzrostem stopnia urbanizacji gmin wzrastała wartość wskaźnika od 0,17 w gminach wiejskich do 0,37 w gminach miejskich. O znacznym rozproszeniu danych świadczy także analiza pozostałych statystyk. Mimo iż wartość mediany i dominanty nie odbiegała od średniej to współczynnik zmienności⁵ był bardzo wysoki - wynosił 91%.

Wskaźnik informujący o **wspieraniu partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami** łączy ze sobą dotychczas opisane wymiary wspierania mieszkańców w komunikacji z urzędem i został skonstruowany poprzez wyliczenie średniej arytmetycznej z 3 zaprezentowanych powyżej wskaźników. Jego relatywnie niska wartość (średnia na poziomie 0,38) wynika z tego, że pomimo dość wysokiego stopnia informowania o procesie i wynikach decyzji podejmowanych przez radę gminy (0,5) oraz otwartości władz gminy na bezpośrednią komunikację z mieszkańcami (0,41) odnotowano niski poziom wspieranej przez gminę infrastruktury medialnej (0,24), a w szczególności brak wspieranej przez gminę niezależnej prasy lokalnej oraz niską dostępność wspieranych przez JST lokalnych stacji telewizyjnych bądź radiowych.

⁵ Proporcja odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej wyrażona w procentach.

1.2. Wsparcie partycypacji mieszkańców w konsultowaniu projektów uchwał rady gminy

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	1.2.
Nazwa wskaźnika	Wsparcie partycypacji mieszkańców w konsultowaniu projektów uchwał rady gminy
Nazwa źródła danych	Partycypacja lokalna
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić działania władz gminy angażujące mieszkańców w opiniowanie projektów uchwał proponowanych przez radę gminy. Działania te obejmują m.in. posiadanie przez gminę dokumentu regulującego zasady przeprowadzania konsultacji społecznych oraz udostępnianie informacji o rozpoczęciu, trybie, przebiegu oraz rezultacie konsultacji. Działania władz gminy pozwala ocenić również określenie odsetka przyjętych uchwał poddanych konsultacjom, zarówno tym obligatoryjnym, jak i fakultatywnym, wśród wszystkich uchwał przyjętych przez radę gminy w danym roku.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik złożony powstały z obliczenia średniej arytmetycznej z trzech zmiennych obejmujących wskaźniki cząstkowe przyjmujące wartość od 0 do 1.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	<ul style="list-style-type: none">- dostępność informacji o rozpoczęciu konsultacji społecznych- podstawa prawna i jawność rezultatu konsultacji społecznych- udział uchwał rady gminy poddanych konsultacjom społecznym w ogólnej liczbie uchwał przyjętych przez radę gminy

Nr	1.2.1.
Nazwa wskaźnika	Dostępność informacji o rozpoczęciu konsultacji społecznych
Nazwa źródła danych	Partycypacja lokalna
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	<p>Wskaźnik pozwala ocenić działania władz w zakresie informowania mieszkańców o rozpoczęciu prowadzonych konsultacji społecznych poprzez udostępnianie informacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> • w siedzibie urzędu, • poprzez BIP lub stronę internetową urzędu, • poprzez tablice ogłoszeń poza urzędem, • w biuletynie lub czasopiśmie lokalnym.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	<p>Wskaźnik przyjmuje wartości:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 0 – nie udostępniono informacji o rozpoczęciu konsultacji, – 0,25 – korzystano z jednego kanału informacji, – 0,5 – korzystano z dwóch kanałów informacji, – 0,75 – korzystano z trzech kanałów informacji, – 1 – korzystano z czterech kanałów informacji.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	1.2.2
Nazwa wskaźnika	Podstawa prawna i jawność rezultatu konsultacji społecznych
Nazwa źródła danych	Partycypacja lokalna
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	<p>Wskaźnik pozwala ocenić dwa aspekty określające jakość konsultacji społecznych projektów uchwał rady gminy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) czy obowiązywały w gminie ramy prawne regulujące działania władz w zakresie konsultacji społecznych, tj. czy zasady i sposób prowadzenia konsultacji miały swoje umocowanie w uchwale rady gminy, 2) czy wynik konsultacji był publicznie udostępniany: <ul style="list-style-type: none"> • w siedzibie urzędu, • poprzez BIP lub stronę internetową urzędu, • poprzez tablice ogłoszeń poza urzędem, • w biuletynie lub czasopiśmie lokalnym.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik jest średnią arytmetyczną dwóch wyżej wymienionych zmiennych nominalnych przyjmujących wartość 1 jeśli zjawisko

miało miejsce oraz wartość 0 – gdy zjawisko nie wystąpiło. Wobec tego opisywany wskaźnik przyjmuje wartości:

- 0 – gdy nie było przyjętych przez radę gminy zasad prowadzenia konsultacji społecznych ani nie w 2014 r. nie udostępniono publicznie wyników przeprowadzonych konsultacji społecznych;
- 0,5 – gdy w gminie funkcjonowały przyjęte przez radę gminy zasady prowadzenia konsultacji albo gdy gmina *udostępniła publicznie raporty z przebiegu konsultacji społecznych* w jednej z dostępnych form przekazu (siedziba urzędu, BIP lub strona internetowa urzędu itd.)
- 1 – oznacza, że gmina zarówno posiadała odpowiednie regulacje dotyczące konsultacji społecznych, jak i udostępniła raporty z przebiegu konsultacji społecznych, wykorzystując co najmniej jeden kanał przepływu informacji.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

- posiadanie przez gminę uchwały określającej zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych;
- udostępnianie przez gminę raportów z przebiegu konsultacji społecznych.

Nr	1.2.3.
Nazwa wskaźnika	Udział uchwał rady gminy poddanych konsultacjom społecznym w ogólnej liczbie uchwał przyjętych przez radę gminy
Nazwa źródła danych	Partycypacja lokalna
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, jaki odsetek uchwał przyjętych przez radę gminy został poddany konsultacjom społecznym (obligatoryjnym oraz fakultatywnym) zgodnie z obowiązującymi w gminie zasadami przeprowadzania konsultacji społecznych.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik powstał poprzez podzielenie liczby przyjętych uchwał poddanych konsultacjom społecznym (obligatoryjnym i nieobligatoryjnym) przez liczbę wszystkich uchwał przyjętych przez radę gminy w danym roku i pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	1.2.1.	1.2.2.	1.2.3	1.2.
	dostępność informacji o rozpoczęciu konsultacji społecznych	podstawa prawna i jawność rezultatu konsultacji społecznych	udział uchwał rady gminy poddanych konsultacjom społecznym w ogólnej liczbie uchwał przyjętych przez radę gminy	konsultowanie z mieszkańcami projektów uchwał przyjmowanych przez radę gminy
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność	Jakość	Efektywność	Wielowymiarowy
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-1	0-1	0-100	0-1
Geograficzny zakres danych	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Gmina	Gmina	Gmina
Rok, którego dotyczą dane	2014	2014	2014	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	33	33	70	70
N ważnych	153	153	116	116
OGÓŁEM				
Minimum	0	0	0	0,17
Maksimum	1,00	1,00	35,19	0,67
Średnia	0,53	0,75	3,03	0,48
Mediana	0,50	1,00	1,40	0,51
Dominanta	0,50	1,00	0,00	0,17
Odchylenie standardowe	0,32	0,34	5,44	0,14
Typ gminy/powiatu (średnie):				
gminy wiejskie	0,48	0,72	4,34	0,44
gminy miejsko-wiejskie	0,59	0,80	2,48	0,50
gminy miejskie, w tym miasta na prawach powiatów	0,53	0,72	1,67	0,50
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	0,53	0,71	4,17	0,48
kwartyl 2.	0,58	0,78	3,06	0,48
kwartyl 3.	0,52	0,79	2,65	0,47
kwartyl 4.	0,49	0,71	2,32	0,47

Władze gminy mogą podejmować działania w celu angażowania mieszkańców w opiniowanie powstających projektów uchwał. Za miarę dostępności do konsultacji społecznych przyjęto rozpowszechnianie informacji o rozpoczęciu konsultacji społecznych. Jakość tego procesu jest oceniana poprzez posiadanie przez gminę dokumentu regulującego zasady przeprowadzania konsultacji społecznych oraz podawanie do publicznej wiadomości informacji o rezultacie konsultacji. Wymiar efektywności natomiast ma obrazować udział uchwał poddanych konsultacjom wśród wszystkich uchwał przyjętych przez radę gminy w danym roku.

Informowanie o rozpoczęciu konsultacji społecznych za pomocą przynajmniej jednego z badanych kanałów przekazu informacji zadeklarowało 83% zbadanych gmin, jednak ogólna wartość wskaźnika określającego dostępność konsultacji społecznych wyniosła 0,53. Na jego wysokość miała wpływ liczba sposobów, którymi informowano mieszkańców o konsultacjach społecznych. Jeżeli nie informowano wskaźnik przyjmował wartość 0, jeśli informowano wszystkimi wymienionymi kanałami - 1. Wartość tego wskaźnika nie różnicował silnie typ gminy ani jej średnie dochody na mieszkańca.

Funkcjonowanie w gminie uchwały o zasadach przeprowadzania konsultacji społecznych lub udostępnianie raportów z przebiegu konsultacji społecznych deklarowało 9 na 10 gmin z województwa dolnośląskiego uczestniczących w badaniu pilotażowym „Partycypacja lokalna”, zaś korzystanie z obu tych rozwiązań - 6 na 10. Na podstawie tych informacji skonstruowano wskaźnik dotyczący posiadania regulacji prawnych określających zasady konsultacji i jawności ich rezultatów. Wskaźnik ten osiągnął dość wysoką przeciętną wartość - 0,75.

Mimo tego iż w zdecydowanej większości gmin istniały regulacje prawne dotyczące prowadzenie konsultacji społecznych to niespełna 2/3 z nich przyjęło przynajmniej 1 uchwałę, poddaną konsultacjom społecznym zgodnym z tymi regułami - średnio były to 2 uchwały. W większym stopniu zjawisko to występowało w gminach wiejskich oraz tam gdzie wydatki na jednego mieszkańca były najniższe (3 uchwały).

W oparciu o zaprezentowane wyżej wskaźniki dotyczące trzech wymiarów partycypacji mieszkańców w konsultacjach społecznych skonstruowano wskaźnik syntetyczny *wspieranie partycypacji mieszkańców w opiniowaniu projektów uchwał rady gminy*. Przyjął on średnią wartość na poziomie 0,48, jednak w połowie gmin przekroczył poziom 0,5. Wielkość odchylenia standardowego (0,14) i jego proporcja do średniej daje wskaźnik zmienności na poziomie zaledwie 29%, co pozwala stwierdzić, że gminy pod względem wysokości tego wskaźnika były mało zróżnicowane.

1.3 Wspieranie udziału mieszkańców w decydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych

Budżet partycypacyjny

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	1.3.1.
Nazwa wskaźnika	Istnienie budżetu partycypacyjnego w gminie
Nazwa źródła danych	Desk research – opracowanie informacji udostępnionych na stronach internetowych urzędów gmin
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik informuje, czy w danej gminie wydzielono z budżetu gminy kwotę dalej nazywaną budżetem partycypacyjnym, o której przeznaczeniu decydować mieli mieszkańcy. Za gminy, w których funkcjonuje budżet partycypacyjny uznano te, w których pojawiła się publiczna informacja władz gminy o możliwości składania wniosków z ostatecznym terminem ich

złożenia i wszyscy mieszkańcy mieli możliwość ich składania

Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik przyjmuje następujące wartości: - 1 – gdy w danym mieście/gminie w budżecie JST na 2014 r. wydzielono część wydatków nazywaną budżetem partycypacyjnym, o której przeznaczeniu decydowali mieszkańcy, - 0 – gdy w danej gminie/mieście nie wydzielono budżetu partycypacyjnego.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	1.3.2.
Nazwa wskaźnika	Udział budżetu partycypacyjnego w wydatkach gminy ogółem
Nazwa źródła danych	Desk research – opracowanie informacji udostępnionych na stronach internetowych urzędów gmin
Okres referencyjny	Rok
Opis mierzonego zjawiska	Wyrażony w procentach udział kwoty wydatków przeznaczonej na budżet partycypacyjny w ogólnej kwocie wydatków z budżetu gminy na 2014 rok.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany poprzez podzielenie kwoty przeznaczonej na budżet partycypacyjny przez kwotę wydatków gminy ogółem i pomnożony przez 100 (dane w procentach).
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Wydatki z budżetu gminy ogółem
Źródło danych kontekstowych	Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych
Wskaźniki cząstkowe	Brak

Nr	1.3.3.
Nazwa wskaźnika	Kwota budżetu partycypacyjnego na 1 mieszkańca
Nazwa źródła danych	Desk research – opracowanie informacji udostępnionych na stronach internetowych urzędów gmin
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Kwota wydatków z budżetu partycypacyjnego w relacji do liczby mieszkańców gminy ogółem.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany poprzez podzielenie kwoty wydatków przeznaczonych na budżet partycypacyjny przez liczbę



mieszkańców tej gminy (dane w zł).

Dane kontekstowe
wykorzystane
we wskaźniku

Liczba mieszkańców gminy

Źródło danych kontekstowych

Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych

Wskaźniki cząstkowe

Brak

Nr	1.3.4.
Nazwa wskaźnika	Udział w głosowaniu nad budżetem partycypacyjnym
Nazwa źródła danych	Desk research – opracowanie informacji udostępnionych na stronach internetowych urzędów gmin
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Udział osób głosujących nad przeznaczeniem środków z budżetu partycypacyjnego w ogólnej liczbie mieszkańców gminy jest miarą włączenia mieszkańców we współdecydowanie o budżecie i pozwala zobrazować na ile władze gminy aktywizują mieszkańców w tym obszarze.
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany poprzez podzielenie liczby osób głosujących w ramach budżetu partycypacyjnego w danej gminie przez liczbę mieszkańców tej gminy i pomnożenie przez 100 (dane w procentach).
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Liczba mieszkańców gminy
Źródło danych kontekstowych	Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych
Wskaźniki cząstkowe	Brak

ANALIZA DANYCH

Wraz z rozwojem debaty o włączaniu obywateli w sprawy publiczne coraz więcej uwagi poświęca się mechanizmom bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w kształtowaniu decyzji publicznych. W zakresie wpływania na sprawy finansowe swojego miasta lub gminy mniej dostępne niż w innych dziedzinach są konsultacje społeczne czy włączanie mieszkańców do zespołów wypracowujących rozwiązania, które mają się znaleźć w projektach przygotowywanych uchwał rady JST. Wyniki przeprowadzonego w ramach projektu pilotażowego badania „Partycypacja lokalna” pokazują, że na terenie województwa dolnośląskiego konsultacje społeczne rozwiązań znajdujących się w projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. przeprowadzono w 5% gmin, przy czym relatywnie najrzadziej w gminach wiejskich (3%, podczas gdy w gminach miejsko wiejskich i miejskich było to odpowiednio 5% i 6%) . Analizując powyższe dane należy wziąć pod uwagę, że uchwała budżetowa nie należy do wąskiego grona uchwał, w przypadku których konsultacje społeczne są obowiązkowe. Co więcej, obligatoryjne nie są również inne mechanizmy partycypacji obywateli i ich organizacji w kształtowaniu budżetu JST, takie jak tzw. budżet partycypacyjny, fundusz sołecki czy włączanie mieszkańców do zespołów wypracowujących rozwiązania do projektowanego budżetu.

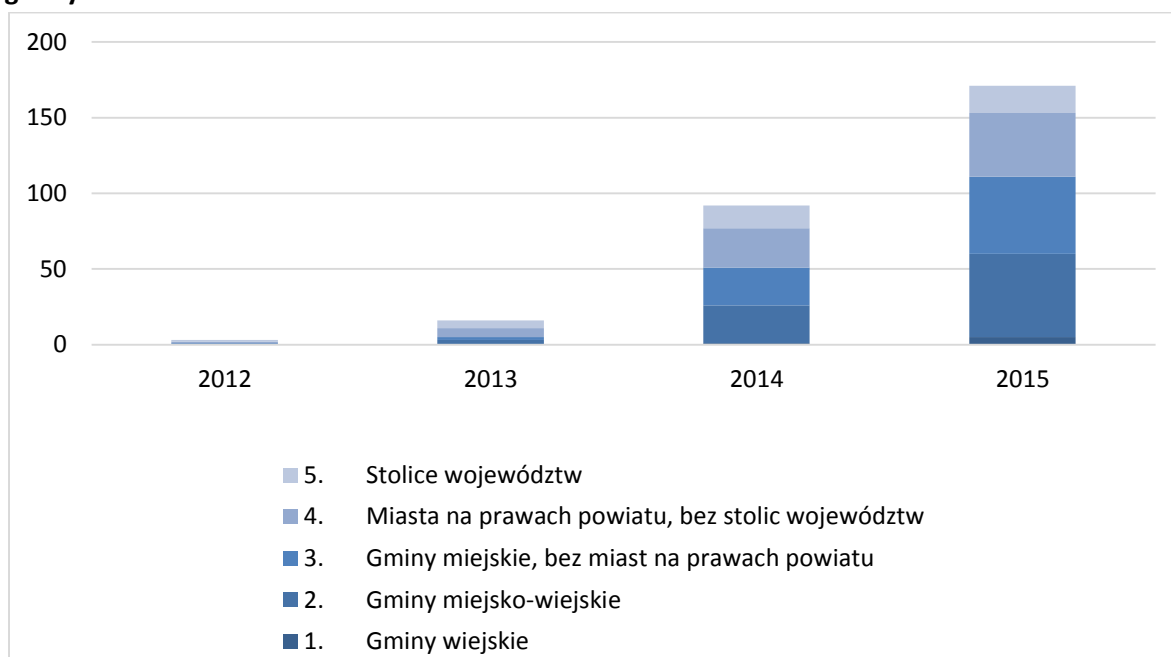
Dane z pilotażowego badania "Partycypacja lokalna" pokazują, że w województwie dolnośląskim uczestnictwo mieszkańców lub przedstawiceli ich organizacji w zespołach lub grupach roboczych wypracowujących rozwiązania do projektowanego budżetu na 2014 r. miało miejsce w 8% gmin, przy czym korzystnie wyróżniały się gminy miejsko-wiejskie (15%), a negatywnie - gminy wiejskie (2%).

W dalszej analizie przedstawione zostaną dane dotyczące budżetu partycypacyjnego i funduszu sołeckiego, jako instrumentów służących partycypacji mieszkańców w zakresie

decydowania o kierunkach wydatków JST. W 2014 r. z tych mechanizmów korzystało odpowiednio 4% i 47% gmin w Polsce.

WSKAŹNIK:	1.3.2.1	1.3.2.2	1.3.2.3	1.3.2.4
	istnienie budżetu partycypacyjnego w gminie	budżet partycypacyjny jako % wydatków ogółem z budżetu gminy	kwota budżetu partycypacyjnego na 1 mieszkańca (dane w zł)	procent mieszkańców uczestniczących w głosowaniu o przeznaczeniu środków budżetu partycypacyjnego
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność	Dostępność	Efektywność	Efektywność
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0/1	0-	0-	0-1
Geograficzny zakres danych	Polska	Polska	Polska	Polska
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Gmina	Gmina	Gmina
Rok, którego dotyczą dane	2014	2014	2014	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	0	2369	2369	2375
N ważnych	2479	90	90	84
OGÓŁEM				
Minimum	0	0,004	0,23	0
Maksimum	1	3,54	105,22	36,20
Średnia	0,04	0,37	18,11	11
Mediana	0	0,40	15,30	8,12
Dominanta	0	0,32	14,42	10
Odchylenie standardowe		0,025	18,02	8
Typ gminy/powiatu (średnie):				
gminy wiejskie	0,00	0,82	28,49	b.d.
gminy miejsko-wiejskie	0,04	0,66	21,95	11
gminy miejskie	0,10	0,66	21,22	10
miasta na prawach powiatów	0,62	0,34	17,46	11
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	0,54	0,34	17,35	10
stolice województw	0,83	0,33	17,51	12
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	0,03	0,70	19,84	12
kwartyl 2.	0,02	0,77	23,88	10
kwartyl 3.	0,02	0,53	21,35	8
kwartyl 4.	0,08	0,34	17,52	11

Wykres 2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadające budżet partycypacyjny według rodzaju gminy.



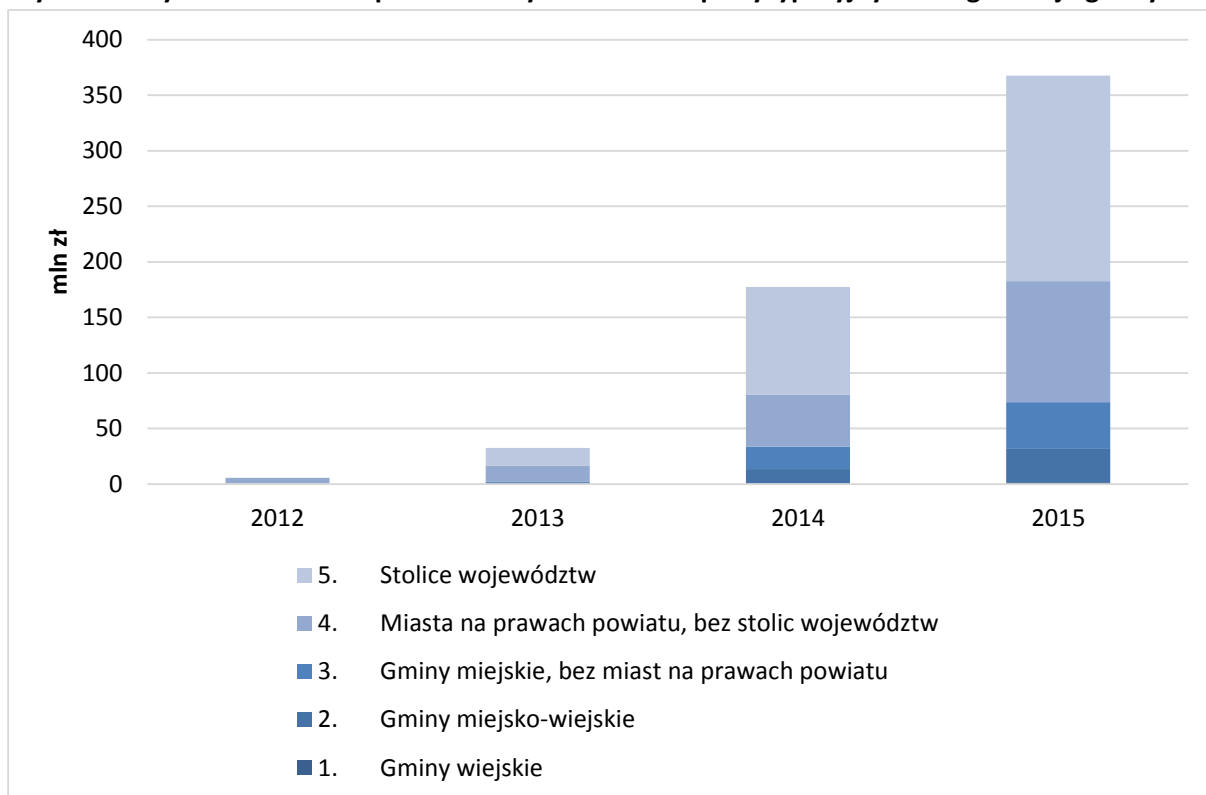
W ostatnich 3 latach liczba gmin korzystających z budżetu partycypacyjnego (często zwanego też budżetem obywatelskim) wzrastała. Środki na wydatki zaproponowane bezpośrednio przez mieszkańców w budżecie na 2012 r. wydzieliły 3 gminy, w roku kolejnym było to 16 gmin, w 2014 - 92 gminy, zaś w 2015 roku - 171 gmin.

Za gminy, w których funkcjonuje budżet partycypacyjny uznano te, w których pojawiła się publiczna informacja władz gminy o możliwości składania wniosków wraz z informacją o ostatecznym terminie ich składania. Zastosowano szeroką definicję budżetu partycypacyjnego, nie wykluczając gmin, które nie spełniły kryterium publicznego głosowania⁶. Minimalnym kryterium nie było także podanie do publicznej wiadomości kwoty przeznaczonej na budżet partycypacyjny, gdyż w analizie uwzględniono również gminę, w której władze zadeklarowały realizację wszystkich zgłoszonych projektów.

Szybkemu wzrostowi liczby gmin wprowadzających procedurę budżetu obywatelskiego towarzyszy wzrost ogólnej kwoty środków wyodrębnianych w ramach budżetów partycypacyjnych. W skali kraju budżety gmin na 2012 rok alokowały na budżety partycypacyjne 5,26 mln zł, w budżetach na 2013 rok – było to 32,4 mln zł, na 2014 rok - 177,4 mln zł, zaś na 2015 rok - 367,8 mln zł. Od 2013 roku około połowy tej kwoty pochodzi z budżetów miast wojewódzkich.

⁶ Głosowania nie odbywały się w niektórych gminach ze względu np. na: zgłoszenie wniosków na kwotę nie wyczerpującą puli, deklarację władz gminy o realizacji wszystkich zgłoszonych realistycznych projektów, wybór pomysłów do realizacji przez komisję oceniającą.

Wykres 3. Wysokość środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny według rodzaju gminy



Potencjalną możliwość decydowania o przeznaczeniu środków z budżetów gmin miało szacunkowo⁷ w zakresie budżetów gmin na 2012 rok – 0,05 mln osób, na 2013 rok – 1,75 mln osób, na 2014 rok – 8,5 mln osób, na 2015 rok - 15 mln osób⁸.

Udział gmin wydziałających budżet partycypacyjny zróżnicowany był ze względu na stopień urbanizacji gminy. W budżetach na 2015 r. wszystkie 18 miast wojewódzkich zastosowało analizowany mechanizm. Z pozostałych miast na prawach powiatu (niebędących stolicami województw) środki finansowe na inicjatywy mieszkańców wydzieliło 9 na 10, a wśród innych gmin miejskich 2 na 10, natomiast wśród gmin miejsko-wiejskich 1 na 10, zaś wśród wiejskich jedynie 0,3%. Dane dotyczące budżetu na 2014 r. były oczywiście na nieco niższym poziomie: budżety partycypacyjne wydzielono w 83% stolic województw, w 54% pozostałych miast na prawach powiatów, w 10% wszystkich gmin miejskich, w 4% gmin miejsko-wiejskich, a w gminach wiejskich analizowane zjawisko w ogóle nie wystąpiło. Ponadto zgodnie z danymi dotyczącymi budżetu na 2014 r. można odnotować, że w gminach lokujących się w najwyższym kwartylu pod względem wielkości budżetu gminy na 1 mieszkańca odsetek JST stosujących budżet partycypacyjny (8%) był dwukrotnie wyższy niż średnia krajowa (4%) i czterokrotnie wyższy niż w gminach, w których kwota wydatków budżetowych per capita była niższa (2%).

⁷ Szacunki te nie uwzględniają stosowanych ograniczeń wiekowych, zawężających grono głosujących nad budżetem partycypacyjnym do osób w określonym wieku. Znaczna część gmin ogranicza możliwość składania wniosków i głosowania do osób powyżej 16 lub 18 lat. Niejednokrotnie jednak wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych uchylają akty prawa miejscowego wprowadzające takie ograniczenia (np. wyrok WSA we Wrocławiu nr 474/15 z dnia 16 października 2015 r. ws. Budżetu obywatelskiego w Strzelinie).

⁸ Szacunki te uwzględniają, że w niektórych gminach pierwsze edycje budżetu partycypacyjnego dotyczyły jedynie wybranych osiedli oraz w części gmin miejsko-wiejskich budżet partycypacyjny obejmuje jedynie miasto.



W podziale na województwa najwięcej budżetów partycypacyjnych było realizowanych w województwie śląskim (11 - w budżetach na 2014 rok i 24 - w budżetach na 2015 rok), i w województwie wielkopolskim (odpowiednio 9 i 24). Najmniej gmin stosujących budżet partycypacyjny odnotowano w województwie świętokrzyskim (1 – w budżecie na 2014 rok i 3 - na 2015 rok).

Udział budżetu partycypacyjnego w wydatkach gminy ogółem obliczono dla gmin, w których wydzielono budżety partycypacyjne. Te gminy z roku na rok przeznaczały do decyzji mieszkańców coraz większą część swoich budżetów. W budżecie na 2012 rok było to 0,16%, na 2013 rok - 0,29%, na 2014 rok - 0,37%, zaś na 2015 rok - 0,47%.

Biorąc pod uwagę budżet na 2014 rok widać, że budżety partycypacyjne, jeśli były stosowane w gminach nisko zurbanizowanych, to stanowiły relatywnie większy wydatek dla ogólnego budżetu gminy niż miało to miejsce w gminach wysokozurbanizowanych: w gminach wiejskich udział budżetu partycypacyjnego w budżecie ogółem wynosił 0,82%, w gminach miejsko-wiejskich i miejskich 0,66%, natomiast w miastach na prawach powiatów - o wiele mniej tj. 0,34%. Podobnie w gminach mających wydatki ogółem na 1 mieszkańca poniżej średniej krajowej budżet partycypacyjny – jeśli go stosowano stanowił co średnio nie mniej niż 0,7% całego budżetu gminy, zaś w gminach, w których wydatki na jednego mieszkańca sytuowały gminę w czwartym kwartylu – kwoty przeznaczane na budżet partycypacyjny stanowiły 0,34% ogólnego budżetu gminy.

Od 2014 roku, rozpowszechnienie budżetu partycypacyjnego stało się na tyle duże, że wśród JST stosujących ten instrument można już wyróżnić dwie grupy: miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy. W miastach na prawach powiatu (w tym w stolicach województw) udział budżetu partycypacyjnego w budżecie ogółem wyniósł 0,34% w odniesieniu do budżetu na 2014 rok i 0,43% - na 2015 rok, natomiast w grupie gmin miejskich nie będących miastami na prawach powiatu, gmin miejsko-wiejskich i gmin wiejskich ten odsetek wyniósł 0,66% na 2014 rok i 0,74% na 2015 rok.

Ogólną liczbę projektów poddaną pod głosowanie w procedurze budżetu partycypacyjnego na terenie całego kraju w 2014 r. szacuje się na około 5,3 tys. Głosy oddało w sumie prawie 1 mln osób, czyli zagłosowało około 11% mieszkańców gmin, w których projekty były poddawane pod głosowanie. Wybrano do realizacji 863 projekty za ponad 190 mln zł. Oznacza to, że często w wyniku głosowania władze gmin realizowały inicjatywy mieszkańców na większą kwotę niż pierwotnie planowały. Podobne szacunki można zrobić dla budżetów partycypacyjnych na 2015 rok. Głosowano na około 10,6 tys. zgłoszonych przez mieszkańców propozycji. Głosy oddało około 1,9 mln osób, czyli zagłosowało między 12% a 13% osób. Wybrano do realizacji 2,4 tys. projektów za około 366 mln zł.

Fundusz sołecki

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	1.3.2.1.
Nazwa wskaźnika	Istnienie funduszu sołeckiego w gminie
Nazwa źródła danych	Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wyodrębnienie i wydatkowanie z budżetu gminy środków na

	fundusz sołecki na przedsięwzięcia należące do zadań własnych gminy, służące poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz zgodne z obowiązującą strategią rozwoju gminy, w zakresie i w obszarach regulowanych <i>ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim</i> (wcześniej obowiązującą ustawą była <i>ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim</i> - w oparciu o tę ustawę wydatkowane były środki z funduszu sołeckiego w 2013 r.)
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Zmienna przyjmuje wartość: <ul style="list-style-type: none"> - 1 - gmina posiadała sołectwo (a) i wydatkowała środki w ramach funduszu sołeckiego - 0 - gmina posiadała sołectwo(a) i nie wydatkowała środków w ramach funduszu sołeckiego. Z analizy zostały wykluczone gminy, które nie posiadały żadnego sołectwa.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	1.3.3.2.
Nazwa wskaźnika	Udział środków wydatkowanych w ramach funduszu sołeckiego w wydatkach ogółem z budżetu gminy
Nazwa źródła danych	Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, jaką część wydatków ogółem z budżetu danej gminy stanowią środki wydatkowane w ramach funduszu sołeckiego w tej gminie, w zakresie i w obszarach regulowanych <i>ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim</i> (wcześniej obowiązującą ustawą była <i>ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim</i> - w oparciu o te ustawę wydatkowane były środki z funduszu sołeckiego w 2013 r.)
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany poprzez podzielenie wydatków danej gminy przeznaczonych na realizację zadań w ramach funduszu sołeckiego przez wydatki ogółem z budżetu tej gminy, a następnie pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Wydatki ogółem z budżetu gminy
Źródło danych kontekstowych	Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie Rb-28S
Wskaźniki cząstkowe	-



Nr	1.3.3.3.
Nazwa wskaźnika	Wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca
Nazwa źródła danych	Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić przeciętną wielkość wydatków zrealizowanych z budżetu danej gminy w ramach funduszu sołeckiego przypadającą na 1 mieszkańca obszarów wiejskich (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) albo wszystkich mieszkańców (w gminach miejskich) .
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany jest poprzez podzielenie wydatków zrealizowanych z budżetu danej gminy w ramach funduszu sołeckiego przez liczbę mieszkańców tej gminy według stanu w dniu 30 VI danego roku. Ze względu na rodzaj gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska) do przeliczeń przyjęto dla gmin: <ul style="list-style-type: none">- miejskich - ludność w mieście,- wiejskich - ludność na obszarach wiejskich,- miejsko-wiejskich - ludność na obszarach wiejskich.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Liczba mieszkańców obszarów wiejskich albo liczba mieszkańców ogółem w gminie
Źródło danych kontekstowych	Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych
Wskaźniki cząstkowe	-

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	Fundusz sołecki					
	1.3.3.1		1.3.3.2.		1.3.3.3	
	istnienie funduszu sołeckiego w gminie		procent środków wydatkowanych w ramach funduszu sołeckiego w wydatkach ogółem z budżetu gminy (dane w %)		wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich (dane w zł)	
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność		Efektywność		Efektywność	
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0/1		0-100		0-	
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska		Polska	
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina		Gmina		Gmina	
Rok, którego dotyczą dane	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	305	305	1310	1308	1310	1308
N ważnych	2174	2174	1169	1171	1169	1171
Minimum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,50	0,06
OGÓŁEM						
Maksimum	1,0	1,0	2,8	2,9	121,42	116,22
Średnia	0,5	0,5	0,7	0,7	29,02	31,19
Mediana	1,0	1,0	0,8	0,8	31,74	34,86
Dominanta	1,0	1,0	-	-	-	-
Odchylenie standardowe	-	-	0,4	0,4	13,71	14,59
Typ gminy/powiatu (średnie):						
gminy wiejskie	0,5	0,5	0,9	0,9	28,14	30,60
gminy miejsko-wiejskie	0,7	0,7	0,5	0,5	31,72	34,21
gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	0,6	0,5	0,1	0,1	3,42	2,67
miasta na prawach powiatów	-	-	-	-	-	-
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):						
kwartył 1.	0,6	0,6	0,7	0,7	25,53	27,29
kwartył 2.	0,5	0,6	0,7	0,7	27,55	30,90
kwartył 3.	0,5	0,5	0,7	0,7	30,13	33,49
kwartył 4.	0,5	0,5	0,7	0,6	35,16	34,80

Jednym ze sposobów wspierania przez władze gminy udziału mieszkańców w decydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych jest umożliwienie im podjęcia wiążących decyzji o kierunkach ich redystrybucji. Taką możliwość daje *Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeczkim*, na podstawie której władze gminy mogą (choć nie muszą) dać szansę mieszkańcom na uczestnictwo w procesie planowania niewielkiej części wydatków z budżetu gminy. Należy zaznaczyć, że środki w ramach funduszu sołeckiego mogą być wydatkowane w gminach, które posiadają jednostki



pomocnicze w postaci sołectwa. Zarówno w 2013 jak i 2014 r. 305 gmin (12,3% wszystkich gmin w kraju) nie posiadało sołectw(a). Te jednostki zostały wyłączone ze statystyk opisowych i nie były przedmiotem analizy.

Spośród 2174 gmin posiadających sołectwo(a) w nieco ponad połowie jednostek administracyjnych podjęto uchwałę o utworzeniu funduszu sołectkiego i wydatkowano z niego środki (53,8% gmin w 2013 r. i 53,9% w 2014 r.). W przypadku gmin wiejskich środki z funduszu były wydatkowane przez blisko połowę gmin (49,5% gmin wiejskich w 2013 r. i 48,5% w 2014 r.). Spośród gmin miejsko-wiejskich około 2/3 jednostek administracyjnych wykazało wydatki z funduszu sołectkiego na poprawę życia mieszkańców (65,3% gmin miejsko-wiejskich w 2013 r. i 67,8% w 2014)

Jednostki pomocnicze w postaci sołectw występują również w gminach miejskich, w tym także w miastach na prawach powiatu, jest to jednak zjawisko rzadkie. W 2013 r. w 9 gminach miejskich istniały sołectwa, przy czym w pięciu z nich wydatkowano środki ramach funduszu sołectkiego. W 2014 r. środki na fundusz sołectki mogły być wyodrębnione w budżecie 8 gmin miejskich, jednakże były wydatkowane tylko w 4. Spośród 66 miast na prawach powiatu, jedynie cztery posiadały sołectwa. W 2013 r. żadne z tych miast nie wydatkowało środków w ramach funduszu sołectkiego, zaś w 2014 r. – jedynie 1 miasto na prawach powiatu.

Analiza wskaźnika w powiązaniu z klasą wydatków na 1 mieszkańca⁹ wskazuje, że w gminach o najniższych wydatkach partycypacja mieszkańców w dzieleniu środków publicznych jest większa. Spośród gmin, których wydatki na 1 mieszkańca należały do pierwszego kwartyla środki na fundusz sołectki wyodrębniło 58,4% jednostek w 2013 r. i 57,3% w 2014 r., podczas gdy w grupie gmin o najwyższych wydatkach na 1 mieszkańca niespełna połowa wydatkowała środki z funduszu sołectkiego (49,9% w 2013 r. oraz 49% w 2014 r.).

Przy konstrukcji statystyk opisowych dla wskaźnika **procent środków wydatkowanych w ramach funduszu sołectkiego w wydatkach ogółem z budżetu gminy** wyłączono te gminy, które pomimo posiadania sołectw nie wydatkowały w danym roku środków z funduszu sołectkiego. Analizą objęto 1169 gmin w 2013 r. i 1171 gmin w 2014 r.

Przeciętny udział środków wydatkowanych w ramach funduszu sołectkiego w wydatkach ogółem z budżetu gminy wyniósł 0,7% zarówno w 2013 r. jak i w 2014 r. Odchylenie standardowe dla tej zmiennej w analizowanych latach również było na tym samym poziomie 0,4 pkt. proc.; po jego podzieleniu przez średnią otrzymujemy dość wysoki współczynnik zmienności (przekraczający 60%) wskazujący na to, że w wielu gminach udział funduszu sołectkiego w wydatkach gminy ogółem znacznie odbiegał od wskazanej powyżej wartości średniej.

Skala wydatków ogółem z budżetu gminy przeznaczanych na fundusz sołectki zależała w dużej mierze od typu gminy. Najwyższy udział środków na realizację zadań własnych służących poprawie życia mieszkańców występował w gminach wiejskich - przeciętnie 0,9% wydatków budżetu gmin wiejskich stanowiły środki wykonane w ramach funduszu sołectkiego. W przypadku gmin miejsko-wiejskich i miejskich średni udział wyniósł odpowiednio 0,5% i 0,1% wydatków ogółem z budżetu gminy. Wskaźnik ten przyjmował te same wartości w latach 2013 i 2014.

⁹ Klasy zostały zaprezentowane w postaci grup kwartylowych będących pozycyjnymi miarami położenia, dzielącymi zbiorowość (posortowaną w porządku rosnącym pod względem wartości określonej cechy) na 4 równe części. Wyodrębniono 4 klasy, skonstruowane w oparciu o wydatki przypadające na 1 mieszkańca w poszczególnych latach, osobno dla gmin i powiatów. W przypadku gmin określono następujące klasy: w 2013 r. 1- poniżej 2757, 2-2757, 3-3038, 4-3443 oraz w 2014 r.: 1-poniżej 2958, 2-2958, 3-3246, 4-3699. Dla powiatów w 2013r.: 1-poniżej 804, 2-804, 3-920, 4-1047 oraz 2014 r. 1-poniżej 832, 2-832, 3-962, 4-1066.



Należy zauważyć, że zróżnicowanie udziału funduszu sołeckiego w całości budżetu gminy w 4 grupach gmin określonych według wielkości wydatków budżetowych na 1 mieszkańca okazało się nieznaczne - w każdej z grup kwartylowych omawiany wskaźnik osiągnął średnią wartość na poziomie oscylującym wokół 0,7%.

Przy obliczaniu statystyk opisowych dla wskaźnika **wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich** wyłączone te gminy, które pomimo posiadania sołectw nie wydatkowały w danym roku środków z funduszu sołeckiego. Analizą objęto 1169 gmin w 2013 r. i 1171 gmin w 2014 r.

Wysokość środków przypadających na dane sołectwo reguluje art. 3 ustawy o funduszu sołeckim, który uzależniona ją od liczby mieszkańców sołectwa, jak również od dochodów danej gminy na jednego jej mieszkańca. Jednak rada gminy może zwiększyć środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie wzoru zawartego w ustawie, a tym samym zwiększyć udział środków o których bezpośrednio decydują mieszkańcy.

Przeciętne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów wiejskich wyniosły 29,02 zł w 2013 r. i 31,19 zł w 2014 r. Wzrostowi średniej towarzyszył również wzrost wartości mediany z 31,74 zł do 34,86 zł.

Wielkość przeciętnych wydatków z funduszu sołeckiego na 1 mieszkańca obszarów wiejskich jest różna w zależności od typu gminy. Najwięcej środków przypadało na mieszkańca gmin miejsko-wiejskich, średnio 31,72 zł w 2013 r. i 34,21 zł w 2014 r. Nieco niższy wskaźnik wystąpił w grupie gmin wiejskich, przeciętnie 28,14 zł na 1 mieszkańca w 2013 r. i 30,60 zł w 2014 r. Natomiast na 1 mieszkańca gmin miejskich przypadało średnio 3,42 zł środków wydatkowanych z funduszu sołeckiego w 2013 r. i 2,67 zł w 2014 r. Należy jednak zaznaczyć, że ideą przyświecającą funduszom sołeckim jest włączenie w proces decyzyjny ludności głównie z obszarów wiejskich, stąd zdecydowanie niższe wskaźniki dla gmin miejskich nie są zaskakujące.

W dwóch analizowanych latach, wraz z przynależnością gminy do wyższej grupy kwartylowej rosły wydatki z funduszu sołeckiego na 1 mieszkańca obszarów wiejskich. W gminach o najniższych wydatkach budżetowych na 1 mieszkańca przypadało średnio 25,53 zł w 2013 r. i 27,29 zł w 2014 r. wydatków z funduszu sołeckiego. W jednostkach, w których wydatki z budżetu były najwyższe wskaźnik wyniósł 35,16 zł w 2013 r. i 34,80 zł w 2014 r.

Podsumowując, szansa na partycypację mieszkańców w dzieleniu środków publicznych w kontekście funduszu sołeckiego została wykorzystana w nieco ponad połowie uprawnionych do tego gmin i w gminach tych zdecydowali oni w tej sposób o blisko 1% ogółu wydatków gminy – jeśli była to gmina wiejska, natomiast w gminach miejsko-wiejskich wpływ ten był o prawie połowę mniejszy a w gminach miejskich miał on jedynie śladowy charakter (0,1%). Należy zaznaczyć, że aby możliwe było wykorzystanie środków z funduszu sołeckiego niezbędne jest spełnienie szeregu wymagań regulowanych ustawą o funduszu sołeckim, które z jednej strony wymagają otwartości ze strony władz gminy (warunkiem wstępnym jest uchwała rady gminy o wydzieleniu funduszu sołeckiego w budżecie gminy), a z drugiej zaangażowania mieszkańców sołectwa (udział w zebraniach wiejskich i przedstawianie na nich propozycji wydatków).

1.4. Aktywność obywateli i ich organizacji

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW



Nr	1.4.1.
Nazwa wskaźnika	Udział podatników przekazujących darowizny w ramach odpisu od dochodu wykazywanego w PIT wśród podatników (PIT)
Nazwa źródła danych	System Informacji Podatkowej, zbiory danych PIT
Okres referencyjny	rok podatkowy
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik ma na celu zobrazować zaangażowania obywateli określonego obszaru terytorialnego w materialnego (finansowego lub rzeczowego) wspieranie organizacji pozarządowych, podmiotów wyznaniowych lub instytucji publicznych.
Jednostka obserwacji	Procent spośród podatników PIT, którzy wypełnili formularz PIT-28, PIT-36, PIT-36L, PIT-37, PIT-38 lub PIT-39)
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany poprzez podzielenie sumy deklaracji PIT, na których zostały wykazane darowizny przez sumę wszystkich złożonych deklaracji PIT i pomnożenie ich przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	1.4.2.
Nazwa wskaźnika	Udział podatników wskazujących organizację pożytku publicznego w celu przekazania jej 1% podatku dochodowego (PIT) wśród podatników
Nazwa źródła danych	System Informacji Podatkowej, zbiory danych PIT
Okres referencyjny	rok podatkowy
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik ma na celu pokazać zaangażowanie obywateli określonego obszaru terytorialnego w finansowe wspieranie organizacji posiadających status pożytku publicznego za pomocą mechanizmu 1%.
Jednostka obserwacji	Procent spośród podatników PIT, którzy wypełnili formularz PIT-28, PIT-36, PIT-36L, PIT-37, PIT-38 lub PIT-39)
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany jest poprzez podzielenie sumy deklaracji podatkowych, na których zostały zadeklarowane odpisy 1% przez sumę wszystkich złożonych deklaracji podatkowych i pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	1.4.3.
Nazwa wskaźnika	Liczba aktywnych stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców
Nazwa źródła danych	Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu)
Okres referencyjny	stan na dzień 31 grudnia
Opis mierzonego zjawiska	Celem wskaźnika jest określenie dostępności stowarzyszeń w danym starostwie lub mieście na prawach powiatu. Poza stowarzyszeniami funkcjonują jeszcze inne organizacje obywatelskie, ale stowarzyszenie to najbardziej dostępna i najbardziej rozpowszechniona forma prawna, w której realizuje się aktywność obywatelska.
Jednostka obserwacji	Stowarzyszenie
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany poprzez podzielenie liczby aktywnych stowarzyszeń w danym starostwie i mieście na prawach powiatu przez liczbę mieszkańców w JST, a następnie pomnożenie uzyskanego wyniku przez 1000
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Liczba mieszkańców powiatu
Źródło danych kontekstowych	Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	1.4.4.
Nazwa wskaźnika	Średnia frekwencja w ostatnich wyborach wśród istniejących w gminie typów jednostek pomocniczych
Nazwa źródła danych	Partycypacja lokalna
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić aktywność mieszkańców w wyborach do jednostek pomocniczych.
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik prezentuje średnią frekwencję wyborczą w wyborach do rad jednostek pomocniczych. Powstaje poprzez zsumowanie odsetków mieszkańców uczestniczących w ostatnich wyborach do rad poszczególnych typów jednostek pomocniczych występujących na terenie danej gminy i podzielenie tej sumy przez liczbę typów jednostek pomocniczych występujących w tejże gminie. Respondenci podając frekwencję wyborczą w wyborach do poszczególnych typów jednostek pomocniczych obliczali ją poprzez podzielenie liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu przez liczbę mieszkańców uprawnionych do udziału w tych wyborach i przemnożenie przez 100%. W przypadku sołectwa był to wynik podzielenia liczby mieszkańców, którzy głosowali w wyborach do rady sołectkiej przez liczbę

mieszkańców uprawnionych do głosowania z obszaru sołectwa i pomnożenia uzyskanej wartości przez 100.

W przypadku występowania kilku jednostek tego samego typu, np. sołectw, wpisywano frekwencję z wyborów do ostatnio wybranej rady sołectkiej. W przypadku jednoczesnych wyborów w kilku sołectwach podawano średnią frekwencję, którą obliczono dzieląc liczbę mieszkańców, którzy głosowali w wyborach do rad sołectkich, przez liczbę mieszkańców uprawnionych do głosowania z obszarów tych sołectw, a następnie mnożąc wynik przez 100.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

-

Nr	1.4.5
Nazwa wskaźnika	Zgłaszanie przez mieszkańców propozycji i projektów uchwał
Nazwa źródła danych	Partycypacja lokalna
Okres referencyjny	Rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić aktywność obywateli w kształtowaniu prawa miejscowego. Obejmuje takie zagadnienia, jak: <ul style="list-style-type: none">– zgłaszanie przez mieszkańców projektów uchwał w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej– rozpatrywanie przez gminę projektów uchwał przygotowanych na pisemny wniosek mieszkańców
Jednostka obserwacji	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik złożony powstały jako średnia arytmetyczna z 2 wskaźników cząstkowych przyjmujących wartości 0 albo 1, gdzie: <ul style="list-style-type: none">• dla wskaźnika cząstkowego <i>zgłaszanie inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców</i>:<ul style="list-style-type: none">– 1 – mieszkańcy zgłaszali jeden lub więcej projektów uchwał w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej,– 0 – mieszkańcy nie zgłaszali inicjatyw uchwałodawczych;• dla wskaźnika cząstkowego <i>rozpatrywanie projektów uchwał przygotowanych na pisemny wniosek mieszkańców</i>:<ul style="list-style-type: none">– 1 – gmina rozpatrywała projekty uchwał przygotowane na pisemny wniosek mieszkańców (z wyłączeniem projektów zgłoszonych w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej),– 0 – gmina nie rozpatrywała projektów uchwał

przygotowanych przez mieszkańców.

Wskaźniki cząstkowe zostały zsumowane, następnie podzielone przez 2.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

- rozpatrywanie projektów uchwał przygotowanych na piśmie wniosek mieszkańców (PL),
- zgłaszanie inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców (PL)

Nr

1.4.6

Nazwa wskaźnika

Zgłaszanie przez mieszkańców inicjatyw lokalnych

Nazwa źródła danych

Monitoring współpracy

Okres referencyjny

Rok

Opis mierzonego zjawiska

Wskaźnik pozwala ocenić udział mieszkańców w kształtowaniu działań lokalnych poprzez korzystanie z przepisów *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* dotyczących inicjatywy lokalnej.

Jednostka obserwacji

Gmina, powiat

Sposób obliczania

- Wskaźnik przyjmuje wartość 0 albo 1, gdzie:
- 1 – urząd prowadził współpracę z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na podstawie przepisów *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* dotyczących inicjatywy lokalnej
 - 0 – urząd nie prowadził współpracy w oparciu o ww. przepisy

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

-

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	1.4.1	1.4.2	1.4.3	
	procent podatników przekazujących darowizny	procent podatników wskazujących organizację pożytku publicznego w celu przekazania jej 1% podatku	liczba aktywnych stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców	
Co wskaźnik mierzy?	Efektywność	Efektywność	Dostępność	
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-100	0-100	0-	
Geograficzny zakres danych	Polska	Polska	Polska	
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Gmina	Powiat	
Rok, którego dotyczą dane	2013	2013	2013	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	59 538 (tj. 0,2% wszystkich deklaracji PIT)	59 538 (tj. 0,2% wszystkich deklaracji PIT)	23	17
N ważnych	25 782 414 (deklaracji PIT)	25 782 414 (deklaracji PIT)	358	363
OGÓŁEM				
Minimum	0,0	16,7	5,1	5,2
Maksimum	10,5	65,4	38,2	45,6
Średnia	1,0	37,8	18,9	23,0
Mediana	0,7	37,7	18,7	22,6
Dominanta	0,5	39,6	b.d.	b.d.
Odchylenie standardowe	0,8	8,4	6,1	6,3
Typ gminy/powiatu (średnie):				
gminy wiejskie	1,0	38,2	.	.
gminy miejsko-wiejskie	1,1	42,6	.	.
gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	1,5%	47,1%	.	.
miasta na prawach powiatów	1,4	45,4	.	.
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	1,5	49,2	16,0	19,5
stolice województw	2,0	52,8	20,4	25,2
pozostałe powiaty	1,1	42,0	19,3	23,4
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	1,2%	43,3%	18,3	23,9
kwartyl 2.	1,0%	40,8%	18,6	23,0
kwartyl 3.	1,1%	41,2%	19,5	22,7
kwartyl 4.	1,7%	49,4%	19,0	22,8



Aktywne i dysponujące odpowiednią bazą społeczną lokalne stowarzyszenia są w świetle badań Roberta Putnama „społecznymi strukturami współpracy”, które bezpośrednio i pośrednio przyczyniają do lepszego funkcjonowania wspólnoty lokalnej¹⁰. Z jednej wyrażają one potrzeby obywateli wobec władz lokalnych a z drugiej – na co zwracał uwagę już Alexis de Tocqueville – są „szkołami demokracji” przygotowującymi mieszkańców do udziału w sprawach publicznych swojej wsi, gminy czy miasta¹¹. Klasycznymi miarami „aktywności stowarzyszeniowej” są deklaracje ludności w zakresie przynależności do organizacji, czy angażowania się w pracę społeczną. Regularny pomiar przejawów tej aktywności w skali ogólnokrajowej prowadzi Centrum Badania Opinii Społecznej, jednak z badań tych nie można wiele powiedzieć o kapitale stowarzyszeniowym w konkretnym powiecie czy gminie. Zastosowanie sondażu opinii publicznej na poziomie lokalnym w ramach jednolitych badań obejmujących cały kraj byłoby zbyt kosztowne, zwłaszcza biorąc pod uwagę potrzebę regularności pomiaru. Zaproponowane w ramach niniejszej pracy badawczej źródła danych oraz oparte na nich wskaźniki stanowią próbę znalezienia miar umożliwiających zobrazowanie stowarzyszeniowego zaangażowania społecznego na poziomie poszczególnych JST.

Dwie pierwsze miary to wskaźniki aktywności obywatelskiej w zakresie materialnego wsparcia udzielanego organizacjom pozarządowym poprzez darowiznę oraz za pośrednictwem 1% podatku PIT. Dane dotyczące 1% PIT to odsetek osób, które – na formularzu podatkowym – zdecydowały się wskazać wybraną przez siebie organizację pożytku publicznego (czyli wpisały jej numer KRS). Natomiast rolę wskaźnika dotyczącego przekazywania darowizn pełnią dane dotyczące sumy przekazanych organizacjom pozarządowym darowizn¹², wykazanych na formularzu podatkowym w celu zmniejszenia kwoty przeznaczonej do opodatkowania (podstawy do opodatkowania). Osoby fizyczne, które rozliczają się na formularzach podatkowych PIT-36/37/28 mogą wykazywać przekazane darowizny, których wartość (albo ich część) może zostać odliczona od dochodu (PIT-36/37) lub przychodu (PIT-28), dzięki czemu zostaje zmniejszona podstawa opodatkowania. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, do darowizn podlegających odliczeniom należą darowizny przekazywane na cele: krwiodawstwa, kultu religijnego, pożytku publicznego oraz działalności charytatywno-opiekuńczej kościoła, tak więc darowizny mogą być przekazywane nie tylko organizacjom pozarządowym, ale także instytucjom publicznym oraz podmiotom kościelnym.

W skali kraju odsetek podatników, którzy zdecydowali o przekazaniu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 r. wyniósł 45%, a odsetek osób przekazujących darowizny 1,4%. Statystyki te na poziomie średniej gminy przyjmowały jednak nieco inne wartości, ze względu na fakt nierównomiernego rozkładu ludności miejskiej pomiędzy poszczególne gminy.

Odsetek podatników przekazujących 1% na wsparcie działalności organizacji pożytku publicznego w średniej gminie wyniósł prawie 38% i wielkość ta była stosunkowo mało zróżnicowana między gminami. Różnica pomiędzy gminą, w której został zarejestrowany najniższy odsetek (16,7%) osób deklarujących przekazanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 r., a gminą w której odsetek ten był najwyższy (65,4%) wyniosła wprawdzie aż 48,7 pkt. proc., jednak zdecydowana

¹⁰ R. Putnam, *Demokracja w działaniu: Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków, 1995.

¹¹ A., de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Wydawnictwo Znak - Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków-Warszawa 1996.

¹² Przedmiotem darowizny mogą być środki finansowe, ale także dobra materialne oraz świadczone usługi.



większość gmin nie odbiegała zbyt daleko od średniej. Wskazuje na to niewielkie odchylenie standardowe (8,4 pkt. proc.) które z zestawieniu ze średnią przyniosło niską wartość współczynnika zmienności (22%) a warta odnotowania jest też prawie identyczna wartość mediany i średniej.

Wraz ze wzrostem poziomu urbanizacji gminy rósł również odsetek podatników przekazujących 1% podatku dochodowego. Najbardziej aktywni pod tym względem okazali się mieszkańcy miast na prawach powiatu (51,4%), a najmniej mieszkańcy wsi (38,2%).

Niezbyt wielkim zróżnicowaniem pod względem wartości opisywanego wskaźnika charakteryzowały się poszczególne województwa Polski. Różnica pomiędzy województwem, w którym wystąpił najniższy odsetek podatników przekazujących 1% podatku dochodowego (świętokrzyskim), a województwem, w którym ten odsetek był najwyższy (śląskim) wyniosła 11 pkt. proc. (38,2% w stosunku do 49,1%). Jednak dla zdecydowanej większości województw wymieniony wskaźnik przyjmował wartości bardzo zbliżone do średniej obliczonej dla obszaru całego kraju (45%). Można jednak zauważyć, że ponadprzeciętnym poziomem odsetka osób wskazujących chęć przekazania 1% podatku charakteryzowały się przede wszystkim województwa, w obrębie których występował wyższy – niż średnia ogólnopolska (12,3%) – odsetek gmin miejskich. Poza województwem śląskim znacząco wyróżniało się pod tym względem również województwo dolnośląskie i pomorskie. Na obszarach wymienionych województw w strukturze jednostek podziału terytorialnego w 2014 roku odsetek gmin miejskich wyniósł odpowiednio: 29,3%, 21,3% oraz 18,9%, a odsetek osób przekazujących darowizny: 49,1%, 47,9% oraz 47,7%. Z kolei w obrębie województw charakteryzujących się najniższymi poziomami opisywanego wskaźnika – tj. świętokrzyskie (38,2%), lubelskie (40,1%), kujawsko-pomorskie (41,5%), łódzkie (41,5%) – udział gmin miejskich również znajdował się poniżej średniej ogólnopolskiej – wyniósł on odpowiednio: 5%, 9,4%, 11,8%, 10,2%.

Pod względem odsetka podatników PIT, którzy przekazali darowizny w 2013 r. średnia gmina uzyskała wynik dokładnie 1% tj. mniejszy niż to wynikało ze statystyk naliczonych na poziomie ogólnokrajowym (1,4%). Środkowa (mediana) wśród gmin uporządkowanych według odsetka podatników-darczyńców była gmina mająca ten wskaźnik na poziomie 0,7%, a relatywnie najwięcej gmin miało tylko 0,5% darczyńców wśród swoich podatników PIT. Zróżnicowanie opisywanego wskaźnika było więc małe z punktu widzenia jednostek, jakimi są procenty ogółu podatników PIT, jednak gdy uzyskane odchylenie standardowe (0,8 pkt. proc.) zostanie porównane do wartości średniej (1,0%) to okazuje się, że zróżnicowanie zrelatywizowane wielkością średniej było jednak duże - wyniosło aż 80% wartości jaką miała średnia.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku przekazywania 1% podatku dochodowego, gdy analizę porównawczą przeprowadzi się pod kątem rodzaju gminy, widać, że odsetek podatników przekazujących darowizny rośnie wraz z wzrostem poziomu urbanizacji JST, w której mieszkali podatnicy. Najbardziej aktywni pod tym względem darowizn okazali się mieszkańcy miast na prawach powiatu (1,8%), a najmniej mieszkańcy wsi (1%).

Innym wskaźnikiem opisującym aktywność obywateli jest liczba aktywnych stowarzyszeń przypadająca na 10 tys. mieszkańców. Wskaźnik ten ze względu na kompetencje administracji samorządowej (nadzór nad stowarzyszeniami sprawuje starosta) naliczony został na poziomie powiatu.

Dla przeciętnego powiatu liczba aktywnych stowarzyszeń stanowiła 23 na 10 tys. mieszkańców i była o 17% wyższa niż rok wcześniej. Pomiedzy 2013 r. oraz 2014 r. nastąpił bowiem istotny wzrost opisywanego wskaźnika w zdecydowanej większości powiatów – średnio o 33%. Tylko

w przypadku 9% powiatów liczba stowarzyszeń w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców zmniejszyła się – średnio o 13%.

Zróźnicowanie liczby stowarzyszeń przypadających na 10 tys. mieszkańców występujące pomiędzy poszczególnymi powiatami nie było zbyt duże, o czym świadczy fakt, że odchylenie standardowe wartości tego wskaźnika wyniosło około 6 stowarzyszeń, co w porównaniu ze średnią dawało współczynnik zmienności na poziomie 32% w 2013 r. i 27% - w 2014 r. Wartości median uplasowały się niemal na takim samym poziomie jak średnia ogólnopolska – w 2013 r. było to prawie 19 stowarzyszeń, a w 2014 r. - 23 stowarzyszenia.

Nieco większe różnice pomiędzy powiatami zarysowują się gdy weźmiemy pod uwagę stopień urbanizacji poszczególnych powiatów. Zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r. nieco większa liczba stowarzyszeń przypadających na 10 tys. mieszkańców występowała w miastach na prawach powiatów oraz stolicach województw.

Poziom ogólnych wydatków JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie był czynnikiem znacząco różnicującym liczbę stowarzyszeń przypadającą na 10 tys. mieszkańców danego powiatu (średnia liczba stowarzyszeń w grupach kwartylowych budżetu gminy per capita była bardzo zbliżona do średniej i to w obu analizowanych latach).

WSKAŹNIK:	1.4.4	1.4.5	1.4.6	
	frekwencja w ostatnich wyborach wśród istniejących w gminie typów jednostek pomocniczych (dane w %)	zgłaszanie przez mieszkańców propozycji i projektów uchwał	zgłaszanie przez mieszkańców wniosków w ramach inicjatywy lokalnej	
Co wskaźnik mierzy?	Efektywność	Efektywność	Efektywność	
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-100	0-1	0/1	
Geograficzny zakres danych	Województwo dolnośląskie	Województwo dolnośląskie	Polska	
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Gmina	Gmina	Powiat
Rok, którego dotyczą dane	2014	2014	2013	
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	68	33	466	46
N ważnych	118	153	2013	334
OGÓŁEM				
Minimum	1,0	0	0	0
Maksimum	59,0	1	1	1
Średnia	19,8	0,07	0,05	0,12
Mediana	18,3	0	0	0
Dominanta	20,0	0	0	0
Odchylenie standardowe	11,0	0,20	-	-
Typ gminy/powiatu (średnie):				

gminy wiejskie	22,4	0,03	0,04	.
gminy miejsko-wiejskie	17,8	0,06	0,05	.
gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	9,0	0,11	0,05	.
miasta na prawach powiatów	.	.	0,24	0,24
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	.	.	0,20	0,20
stolice województw	.	.	0,37	0,37
pozostałe powiaty	.	.	0,01	0,01
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	17,2	0,08	0,05	0,00
kwartyl 2.	21,7	0,01	0,05	0,03
kwartyl 3.	18,5	0,07	0,04	0,03
kwartyl 4.	22,1	0,08	0,05	0,00

Kolejną miarą wykorzystaną do zobrazowania zaangażowania społecznego obywateli jest wskaźnik informujący o średniej frekwencji w ostatnich wyborach wśród istniejących w gminie typów jednostek pomocniczych. Został on skonstruowany przez zsumowanie odpowiedzi na pytania o frekwencję wyborczą w wyborach do poszczególnych typów jednostek pomocniczych gminy i podzielenie jej przez liczbę rodzajów tych jednostek w danej gminie, przy czym dane o frekwencji w wyborach do danego typu jednostki pomocniczej dotyczyły frekwencji uzyskanej przy okazji ostatnich wyborów do rady tego rodzaju jednostki pomocniczej. Tak obliczona frekwencja w wyborach do rad jednostek pomocniczych gmin, które uczestniczyły w badaniu „Partycypacja lokalna” wyniosła 19,8%. Można stwierdzić, że poziom aktywności obywatelskiej wyrażonej udziałem w wyborach był niski w porównaniu do około 36% frekwencji w II turze ostatnich wyborów samorządowych w województwie dolnośląskim.

Przeciętna frekwencja w wyborach do poszczególnych jednostek pomocniczych w gminach wyniosła blisko 20%, w połowie gmin nie przekroczyła jednak 18,3%. Odchylenie standardowe wyniosło 11 pkt. proc. Wysoki współczynnik zmienności (55%) wskazuje na to, że w dużej części gmina wskaźnik frekwencji znacznie odbiegał od średniej. W szczególności od średniej odbiegały gminy miejskie gdzie frekwencja była znacząco niższa niż w gminach miejsko-wiejskich czy wiejskich, czy (odpowiednio 9%, 18% i 22%).

Aktywność obywateli może wiązać się z podejmowaniem decyzji publicznych i tworzeniem prawa miejscowego, w tym może mieć formę zgłaszania przez mieszkańców projektów uchwał w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub pisemnych wniosków wyrażających potrzebę powstania uchwały. W gminach województwa dolnośląskiego objętych pilotażowym badaniem „Partycypacja lokalna” tego rodzaju aktywność odnotowano zaledwie w 7% gmin.

Aktywność obywateli w zakresie składania wniosków w ramach inicjatywy lokalnej tj. składania propozycji wsparcia przez JST prac, które na rzecz wspólnoty lokalnej chcą wykonać mieszkańcy lub ich organizacje, została stwierdzona w 5% gmin i w 10% powiatów w ogólnopolskich badaniach MPiPS *Monitoring współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi*. Również w tym



przypadku większa urbanizacja a więc i większa liczba mieszkańców zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia badanego rodzaju aktywności w danej JST.

2. WSPIERANIE ORGANIZACJI I INICJATYW OBYWATELSKICH W REALIZACJI ZADAŃ POŻYTKU PUBLICZNEGO

2.1. Zapewnianie transparentności i zwiększenie kontroli społecznej działania organizacji przez odpowiednie wykorzystanie środków nadzoru sprawowanego przez władze publiczne

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	2.1.1.
Nazwa wskaźnika	Prowadzenie i upublicznianie spisu aktywnych organizacji pozarządowych w Internecie
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić działania władz na rzecz zachowania transparentności funkcjonowania organizacji pozarządowych poprzez wykorzystanie dostępnych władzom publicznym środków nadzoru. Działania te zwiększają kontrolę społeczną nad organizacjami i wyrażają się np. prowadzeniem i upublicznianiem spisu aktywnych organizacji pozarządowych działających na obszarze gminy.
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik złożony powstały poprzez zsumowanie wskaźników częściowych, przyjmuje wartości od 0 do 1, gdzie: <ul style="list-style-type: none">– 0 – oznacza, że w gminie nie prowadzono spisu aktywnych organizacji pozarządowych;– 0,5 - oznacza, że gmina prowadziła taki spis, lecz nie upubliczniała go;– 1 - oznacza, że gmina zarówno prowadziła spis organizacji, jak i upubliczniała go w Internecie.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki częściowe	<ul style="list-style-type: none">– prowadzenie spisu aktywnych organizacji pozarządowych,– upublicznienie spisu aktywnych organizacji pozarządowych w Internecie.

Nr	2.1.2.
Nazwa wskaźnika	Udział rozpoznanych stowarzyszeń w ogólnej liczbie stowarzyszeń w spisie starosty
Nazwa źródła danych	Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu)
Okres referencyjny	dzień 31 grudnia

Opis mierzonego zjawiska	Celem wskaźnika jest kontrola jakości sprawowanego nadzoru nad stowarzyszeniami przez starostwa i miasta na prawach powiatu. Wiedza o stanie aktywności prawno-ekonomicznej jest podstawą sprawowanego nadzoru. Wysoki wskaźnik świadczy o tym, że organ nadzoru posiada wiedzę o jednostkach, które nadzoruje. Ponadto prowadzi aktywne działania zmierzające do ustalenia informacji na temat nadzorowanych jednostek. Niski wskaźnik określa istnienie braków w zakresie nadzoru sprawowanego przez starostwa nad stowarzyszeniami.
Jednostka obserwacji	Stowarzyszenie
Sposób obliczania	Suma liczby aktywnych i nieaktywnych stowarzyszeń podzielona przez liczbę wszystkich stowarzyszeń figurujących w ewidencji stowarzyszeń, a następnie pomnożona przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-
Nr	2.1.3.
Nazwa wskaźnika	Składanie przez starostwa wniosków o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru
Nazwa źródła danych	Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu)
Okres referencyjny	Rok
Opis mierzonego zjawiska	Celem wskaźnika jest określenie czy organ nadzoru korzysta z przysługujących mu środków nadzoru. Ze wstępnej analizy wynika, że starostwa i miasta na prawach powiatu mają wiedzę na temat podmiotów, które nie działają, mimo to nie prowadzą działań polegających na likwidacji nieaktywnych stowarzyszeń. Aktywna działalność jest kluczowym miernikiem efektywności sprawowanego nadzoru nad stowarzyszeniami.
Poziom agregacji terytorialnej	Powiat i miasta na prawach powiatu
Sposób obliczania	Wskaźnik prosty – 0 oznacza, że starostwo nie złożyło żadnego wniosku, a 1, że złożyło co najmniej jeden wniosek o wykreślenie.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	2.1.1		2.1.2.		2.1.3
	prowadzenie i upublicznianie spisu aktywnych organizacji pozarządowych w Internecie		procent rozpoznanych stowarzyszeń w ogólnej liczbie stowarzyszeń w spisie starosty		składanie przez starostwa wniosków o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność		Jakość		Efektywność
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-1		0-100%		0/1
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska		Polska
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Powiat	Powiat		Powiat
Rok, którego dotyczą dane	2013		2013	2014	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	466	46	23	17	17
N ważnych	2013	334	358	363	363
OGÓŁEM					
Minimum	0,0	0,0	21,5	28,9	0,0
Maksimum	1	1	100	100	1
Średnia	0,3	0,6	79,5	88,9	0,2
Mediana	0,0	1,0	82,9	91,3	0,0
Dominanta	0,0	1,0	100	100	0
Odchylenie standardowe	0,4	0,5	16,1	11,1	-
Typ gminy/powiatu (średnie):					
gminy wiejskie	0,22				
gminy miejsko-wiejskie	0,41				
gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	0,52				
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	0,80	0,80	80,1	88,3	0,2
stolice województw	0,81	0,81	68,0	81,0	0,6
pozostałe powiaty		0,55	80,1	89,4	0,2
Wydatki gminy/powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):					
kwartyl 1.	0,33	0,50*	80,8	91,2	0,2
kwartyl 2.	0,28	0,58	79,0	89,8	0,2
kwartyl 3.	0,28	0,60	81,4	87,7	0,1
kwartyl 4.	0,37	0,53	78,0	88,1	0,2

*grupy kwartylowe zostały obliczone dla samych powiatów, bez miast na prawach powiatu.

Działania budujące transparentność organizacji mogą być realizowane dwutorowo - z inicjatywy samych organizacji oraz przez organy państwa odpowiedzialne za nadzór nad działalnością inicjatyw obywatelskich. Organizacje mogą dobrowolnie informować o swojej działalności poprzez upublicznianie efektów swojej pracy i poddawanie tych wyników kontroli społecznej. Ponadto nadzór nad organizacjami może sprawować władza publiczna. W Polsce nadzór ten ma w większości



charakter zdecentralizowany. W zakresie stowarzyszeń realizowany jest przez organy samorządu terytorialnego (starostę i prezydentów miasta na prawach powiatu). Nadzór o charakterze scentralizowanym dotyczy wąskiej grupy pomiotów, tj. organizacji pożytku publicznego i części fundacji.

Przedmiotem przeprowadzonej analizy były działania władz publicznych realizowane w ramach nadzoru nad organizacjami pozarządowymi. Sprawowany nadzór jest istotny z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, zaś podstawowe kryterium nadzoru stanowi legalność prowadzonej działalności. Prowadzony nadzór może weryfikować m.in. czy nie funkcjonują podmioty łamiące prawo, nie wykonujące celów o charakterze społecznym. Szerszy zakres nadzoru dotyczy podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz podmiotów pożytku publicznego. Do pomiaru sprawowanego nadzoru nad organizacjami przez administrację samorządową zostały wybrane następujące wskaźniki:

- 1) prowadzenie i upublicznienie spisu aktywnych organizacji pozarządowych w Internecie,
- 2) procent rozpoznanych stowarzyszeń w ogólnej liczbie stowarzyszeń w spisie starosty,
- 3) składanie przez starostwa wniosków o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru.

Prowadzenie i upublicznienie spisu aktywnych organizacji pozarządowych w Internecie pozwala na zwiększenie kontroli społecznej. Mieszkańcy wspólnot samorządowych mogą dowiedzieć się jakie organizacje funkcjonują na ich terenie, które są aktywne, a które nie prowadzą działalności. Ponadto upubliczniony wykaz organizacji pozwala mieszkańcom podjąć decyzję, które podmioty warto wesprzeć finansowo bądź na rzecz których świadczyć pracę społeczną. Prowadzenie wykazu organizacji przez JST pokazuje, że administracja samorządowa jest zorientowana jakie podmioty społeczne działają na ich terenie. Na tej podstawie możliwe jest prowadzenie nie tylko nadzoru, ale też wspólnych inicjatyw z organizacjami.

Zjawisko prowadzenia i upubliczniania spisu organizacji częściej występowało w starostwach niż w gminach. Nie jest to zaskakujące, gdyż na starostwach i prezydentach miast spoczywa prawny obowiązek sprawowania nadzoru na organizacjami zlokalizowanych na terenie danego JST. Zaobserwowano natomiast zróżnicowanie skali zjawisko w zależności od typu gminy. Wyższe wartości wskaźnika występowały w miastach na prawach powiatu, co oznacza, że w tych jednostkach samorządu terytorialnego częściej prowadzono i upubliczniano spis aktywnych organizacji. Wskaźnik dla miast na prawach powiatu wynosił w 2013 r. 0,81, a dla powiatów ziemskich 0,55. Zróżnicowanie tego wskaźnika w gminach było uwarunkowane poziomem urbanizacji. Wskaźniki dla poszczególnych typów gmin przedstawiały się następująco; w gminach wiejskich - 0,22, gminach miejsko-wiejskich - 0,41, gminy miejskie bez miast na prawach powiatu - 0,52. Nie występowało zróżnicowanie tego wskaźnika pod względem wydatków na 1 mieszkańca. Różnice między grupami kwartyłowymi wynosiły maksymalnie 0,09 - w gminach i 0,07 - w powiatach.

Kolejnym ważnym wskaźnikiem, które mierzy jakość sprawowanego nadzoru przez administrację jest **procent rozpoznanych stowarzyszeń w ogólnej liczbie wszystkich stowarzyszeń**. Celem wskaźnika jest kontrola jakości sprawowanego nadzoru nad stowarzyszeniami przez starostwa i miasta na prawach powiatu. Wiedza o stanie aktywności prawo-ekonomicznej zarejestrowanych stowarzyszeń jest podstawą sprawowanego nadzoru. Wysoki wskaźnik świadczy o tym, że organ nadzoru posiada wiedzę na temat jednostek, które nadzoruje bądź prowadzi aktywne działania zmierzające do ustalenia informacji na ich temat. Niski wskaźnik określa istnienie braków w zakresie sprawowanego nadzoru nad stowarzyszeniami przez starostwa.



Większość starostw i miast na prawach powiatu posiada wiedzę na temat nadzorowanych jednostek - mediana w 2014 r. wynosiła 91,3% a dominanta 100%. Odsetek dla wszystkich starostw i miast na prawach powiatu wyniósł w 2013 r. 79,5%, a w 2014 r. 88,9%. Występuje jednak duże zróżnicowanie ze względu na typ powiatu. Największy odsetek rozpoznanych stowarzyszeń można zaobserwować w powiatach ziemskich (89,4%). Zbliżoną wartość osiągnął wskaźnik w miastach na prawach powiatu nie będących stolicami województw - 88,3%. Najniższa wartość wskaźnika występowała natomiast w powiatach będących stolicami województw 81,0%. Na to zróżnicowanie ma wpływ liczba nadzorowanych stowarzyszeń. W powiatach ziemskich i miastach mających prawa powiatów, ale nie będących stolicami województwa jest mniejsza liczba stowarzyszeń, a tym samym organom nadzoru jest łatwiej sprawować nadzór nad tymi podmiotami. W dużych miastach będących stolicami województw, które nadzorują kilka tysięcy stowarzyszeń, trudniej jest sprawować nadzór. W największych polskich miastach nadzór ten siłą rzeczy ma charakter reaktywny - polega na reagowaniu na zgłoszenia, co skutkuje mniejszą liczbą podmiotów objętych nadzorem. W pozostałych powiatach mniejsza liczba nadzorowanych stowarzyszeń umożliwia prowadzenie działań o charakterze aktywnym.

Ostatni analizowany wskaźnik, tj. składanie przez starostwa wniosków o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru mierzy efektywność sprawowanego nadzoru. Celem tego wskaźnika jest określenie czy organ nadzoru korzysta z przysługujących mu środków nadzoru. Z analizy wynika, że starostwa i miasta na prawach powiatu mają wiedzę na temat podmiotów, które nie działają, mimo to nie prowadzą działań polegających na wnioskowaniu o likwidację nieaktywnych stowarzyszeń. Aktywna działalność jest kluczowym miernikiem efektywności sprawowanego nadzoru nad stowarzyszeniami.

Na podstawie danych z 2014 r. można wnioskować, że starosta powiatowe rzadko korzystają z przysługujących im uprawnień w zakresie wniosków o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru. Dla wszystkich starostw ten wskaźnik wynosił tylko 0,2 – a więc co najmniej jeden wniosek o wykreślenie stowarzyszenia z rejestru złożyło co 5 starostwo. Na podstawie powadzonych badań wśród stowarzyszeń wynika, że w stosunku do tego, co wskazują starostwa, część stowarzyszeń zarejestrowanych w KRS jest nieaktywna. Mimo to starostwa nie podejmują działań zmierzających do aktualizacji tego rejestru. Wyraźnie częściej wnioski o wykreślenie stowarzyszeń z KRS składają miasta będące stolicami województw (60%). Natomiast pod względem wydatków powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie występuje istotne zróżnicowanie.

Podsumowując, wyższa skłonność do monitorowania aktywności organizacji widoczna jest w powiatach niż gminach, gdyż to te pierwsze zobligowane są prawnie do sprawowania nadzoru. Natomiast wśród powiatów wyróżniają się miasta wojewódzkie, które choć posiadają mniejszą wiedzę o aktywności zarejestrowanych na ich terenie stowarzyszeń, to częściej od innych powiatów korzystają z kompetencji nadzorczych.

2.2. Pozafinansowa współpraca władz lokalnych z organizacjami obywatelskimi

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	2.2.0
Nazwa wskaźnika	Pozafinansowa współpraca władz lokalnych z organizacjami obywatelskimi
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala ocenić pozafinansową współpracę władz gminnych z organizacjami obywatelskimi pod względem różnorodności jej form, jak organizacyjno-prawnej infrastruktury służącej wspieraniu tej współpracy, np. poprzez programy współpracy, czy funkcjonowanie w urzędzie osoby wyznaczonej do kontaktu z organizacjami pozarządowymi.
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	Wskaźnik powstały jako średnia arytmetyczna z dwóch zmiennych obejmujących wskaźniki częściowe przyjmujące wartość od 0 do 1.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki częściowe	<ul style="list-style-type: none"> - różnorodność form współpracy pozafinansowej - infrastruktura współpracy

Nr	2.2.1.
Nazwa wskaźnika	Różnorodność form współpracy pozafinansowej
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	<p>Wskaźnik pozwala zmierzyć wielość form, w których urzędy lokalne współpracowały pozafinansowo z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wzajemne informowanie się o realizowanych zadaniach i planowanych kierunkach działalności w celu zharmonizowania działań urzędów i organizacji pozarządowych lub innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego; - wspólne organizowanie i realizowanie takich przedsięwzięć jak imprezy, szkolenia, konferencje i warsztaty; - wsparcie lokalowe organizacji pożytku publicznego poprzez udostępnianie na preferencyjnych warunkach nieruchomości będących własnością jednostki samorządu

terytorialnego;

- wsparcie organizacyjne organizacji poprzez nieodpłatne udostępnianie lokalu, materiałów, sprzętów, urządzeń i pojazdów na potrzeby realizacji w celu wsparcia ich działalności statutowej;
- działalność informacyjna na rzecz organizacji poprzez poradnictwo, szkolenia, wsparcie administracyjne przy zakładaniu organizacji, pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych oraz pomoc przy publikowaniu treści w lokalnych mediach;
- promocja działalności pożytku publicznego poprzez patronat nad działaniami organizacji pozarządowych czy publikowanie informacji o organizacjach i ich działaniach na stronie urzędu.

Jednostka obserwacji

Gmina, powiat

Sposób obliczania

Wskaźnik powstały jako średnia z sześciu wskaźników cząstkowych przyjmujących wartości 0 albo 1, przy czym 1 oznacza, że dana forma współpracy pozafinansowej była wykorzystywana w danym urzędzie. Wskaźnik określa średni udział form współpracy pozafinansowej stosowanych w danej JST, gdzie 1 oznacza wszystkie możliwe formy.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

- wzajemne informowanie się,
- planowanie i realizowanie wspólnych przedsięwzięć,
- udzielanie wsparcia lokalowego organizacjom,
- udzielanie wsparcia organizacyjnego organizacjom,
- udzielanie wsparcia informacyjnego organizacjom,
- promowanie przez gminę działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizacje

Nr

2.2.2.

Nazwa wskaźnika

Infrastruktura współpracy

Nazwa źródła danych

Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym

Okres referencyjny

rok

Opis mierzonego zjawiska

Wskaźnik pozwala ocenić istniejącą w JST infrastrukturę organizacyjno-prawną służącą współpracy z organizacjami obywatelskimi. Uwzględniono stosowanie następujących instrumentów prawnych i organizacyjnych:

- Roczny/wieloletni program współpracy będący dokumentem regulującym współdziałanie samorządu z organizacjami poprzez określenie m.in. celów i zasad współpracy, zakresu przedmiotowego oraz dostępnych form współdziałania;

- Jednostka organizacyjna działająca na rzecz wsparcia organizacji pozarządowych, bądź której zlecono prowadzenie organizacji;
- Jednostka urzędu wyznaczona do kontaktu z organizacjami pozarządowymi – może to być pojedynczy pracownik, zespół lub komórka odpowiadająca za kontakty z organizacjami bądź pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych;
- umowa partnerska, porozumienie lub umowa o partnerstwie zawierana w celu wspólnej realizacji projektu partnerskiego na warunkach określonych w umowie/porozumieniu.

Jednostka obserwacji

Gmina, powiat

Poziom agregacji terytorialnej

Gmina, powiat

Sposób obliczania

Wskaźnik powstał jako średnia z czterech wskaźników cząstkowych przyjmujących wartości od 0 do 1, gdzie:

- wskaźnik cząstkowy *funkcjonowanie prowadzonej lub finansowanej przez urząd jednostki organizacyjnej działającej na rzecz wsparcia organizacji pozarządowych oraz obowiązywanie umowy partnerskiej, porozumienia albo umowy o partnerstwie* przyjmował wartości:
 - 1 – gdy dane rozwiązanie to było stosowane w badanej JST,
 - 0 – gdy nie było stosowane.
- wskaźnik cząstkowy *obowiązywanie w danej JST wieloletniego/rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego* przyjmował wartości:
 - 0 – gdy w gminie nie obowiązywał ani roczny ani wieloletni program współpracy
 - 0,33 – gdy obowiązywał roczny program współpracy
 - 0,66 – gdy obowiązywał wieloletni program współpracy
 - 1 – gdy obowiązywał zarówno roczny, jak i wieloletni program współpracy
- wskaźnik cząstkowy *funkcjonowanie w urzędzie osoby wyznaczonej do kontaktu z organizacjami pozarządowymi* przyjmował wartości:
 - 0 – gdy w urzędzie nie funkcjonowała żadna jednostka odpowiedzialna za kontakt z organizacjami pozarządowymi
 - 0,5 – gdy w urzędzie działała osoba lub komórka odpowiedzialna za kontakt z organizacjami pozarządowymi
 - 1 – gdy w urzędzie wyznaczony był pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych

Wskaźniki cząstkowe zostały zsumowane, a następnie podzielone przez cztery.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku

-

Źródło danych kontekstowych

-

Wskaźniki cząstkowe

- obowiązywanie w danej JST wieloletniego/rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego;
- funkcjonowanie prowadzonej lub finansowanej przez urząd jednostki organizacyjnej działającej na rzecz wsparcia organizacji pozarządowych;
- funkcjonowanie w urzędzie osoby wyznaczonej do kontaktu z organizacjami pozarządowymi;
- obowiązywanie umowy partnerskiej, porozumienia albo umowy o partnerstwie

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	2.2.1.		2.2.2.		2.2.0	
	różnorodność form współpracy pozafinansowej		infrastruktura współpracy		pozafinansowa współpraca władz lokalnych z organizacjami obywatelskimi	
Co wskaźnik mierzy?	Jakość		Dostępność		Wielowymiarowy	
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-1		0-1		0-1	
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska		Polska	
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat
Rok, którego dotyczą dane	2013		2013		2013	
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	1046	71	466	46	466	46
N ważnych	1433*	309	2013	334	2013	334
OGÓŁEM						
Minimum	0,17	0,17	0	0	0	0
Maksimum	1	1	1	1	1	1
Średnia	0,66	0,72	0,25	0,3	0,35	0,48
Mediana	0,66	0,83	0,2	0,2	0,35	0,5
Dominanta	0,5	0,83	0,2	0,2	0,1	0,5
Odchylenie standardowe	0,3	0,2	0,12	0,16	0,21	0,2
Typ gminy/powiatu (średnie):						
gminy wiejskie	0,57		0,23		0,3	
gminy miejsko-wiejskie	0,65		0,26		0,37	
gminy miejskie	0,75		0,27		0,46	



miasta na prawach powiatów	0,90	0,90	0,42	0,42	0,64	0,64
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	0,89	0,89	0,38	0,38	0,62	0,62
stolice województw	0,93	0,93	0,52	0,52	0,72	0,72
pozostałe powiaty		0,67		0,28		0,45
Wydatki gminy/powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):						
kwartyl 1.	0,61	0,65**	0,24	0,25	0,34	0,42
kwartyl 2.	0,59	0,63	0,24	0,28	0,32	0,44
kwartyl 3.	0,63	0,74	0,24	0,29	0,33	0,49
kwartyl 4.	0,68	0,67	0,26	0,29	0,38	0,44

*Uwzględniono jedynie jednostki podejmujące współpracę pozafinansową z organizacjami.

** Grupy kwartylowe zostały obliczone wyłącznie dla powiatów, bez miast na prawach powiatu.

Zgodnie z deklaracjami urzędów administracji publicznej, prawie ¼ jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, powiatów i miast na prawach powiatu podejmowało w 2013 r. współpracę pozafinansową z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Współpraca ta przybierała szereg form i obejmowała m.in. :

- wzajemne informowanie się o realizowanych zadaniach i planowanych kierunkach działalności w celu zharmonizowania działań;
- wspólne organizowanie i realizowanie takich przedsięwzięć jak imprezy, szkolenia, konferencje i warsztaty;
- wsparcie lokalowe organizacji pożytku publicznego poprzez udostępnianie na preferencyjnych warunkach nieruchomości będących własnością jednostki samorządu terytorialnego;
- wsparcie organizacyjne organizacji poprzez nieodpłatne udostępnianie lokalu, materiałów, sprzętów, urządzeń i pojazdów na potrzeby realizacji w celu wsparcia ich działalności statutowej;
- działalność informacyjną na rzecz organizacji poprzez poradnictwo, szkolenia, wsparcie administracyjne przy zakładaniu organizacji, pomoc w nawiązywaniu kontaktów krajowych i międzynarodowych oraz pomoc przy publikowaniu treści w lokalnych mediach;
- promocja działalności pożytku publicznego poprzez patronat nad działaniami organizacji pozarządowych czy publikowanie informacji o organizacjach i ich działaniach na stronie urzędu.

Najczęściej stosowaną przez urzędy w 2013 r. formą współpracy było rwanie organizacyjne realizowane poprzez nieodpłatne udostępnianie lokali, a także sprzętów i narzędzi niezbędnych organizacjom do realizowania działalności statutowej. Z tej formy kooperacji skorzystało w 2013 r. ponad ¾ jednostek samorządu terytorialnego, przy czym odsetek ten był podobny, zarówno dla gmin, jak i powiatów. Blisko 70% urzędów administracji samorządowej zajmowało się promocją działalności pożytku publicznego i podmiotów działających w tej sferze, w tym dla starostw powiatowych i miast na prawach powiatu odsetek ten był znacznie wyższy i wyniósł 87,8%. Formą kooperacji było również wzajemne informowanie się o realizowanych i planowanych działaniach, a także działalność informacyjna realizowana w formie poradnictwa, pomocy administracyjnej i szkoleń – dla obu form odsetek korzystających był jednakowy i wyniósł 67,5%. Wsparciem lokalowym organizacji oraz



planowaniem i realizowaniem wspólnych przedsięwzięć, takich jak szkolenia, warsztaty i konferencje zajmowało się odpowiednio 44,5% i 47,6% JST podejmujących współpracę pozafinansową z organizacjami. Warto zauważyć, że gminy nieco częściej wspierały organizacje poprzez bezpłatne lub preferencyjne udostępnianie lub przekazywanie im nieruchomości – tę formę wsparcia organizacji wdrażała blisko połowa gmin, podczas gdy w powiatach oraz miastach na prawach powiatu odsetek ten wyniósł 37,8%.

Każda z zaprezentowanych form współpracy pozafinansowej stanowi wskaźnik częściowy, stanowiący składową wskaźnika złożonego pozwalającego określić różnorodność wykorzystywanych w JST form kooperacji. Wskaźnik złożony określa zatem średni udział stosowanych form współpracy, gdzie 1 oznacza udział we wszystkich stosowanych formach. We wszystkich typach gmin oraz w starostwach powiatowych średnia ukształtowała się na podobnym poziomie - przeciętnie stosowano 4 z 6 form współpracy pozafinansowej. W miastach na prawach powiatu, w tym zarówno stolicach województw, jak i miastach nie będących stolicami przeciętna wartość wskaźnika była nieco wyższa - wyniosła około 0,9, co oznacza stosowanie przeciętnie 5 z 6 form współpracy pozafinansowej.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można wnioskować, że miasta na prawach powiatu chętniej korzystają z różnorodnych form współpracy pozafinansowej. Ponadto zbliżone wartości średniej, dominanty i mediany dla powiatów, w tym miast na prawach powiatu świadczą o niewielkim zróżnicowaniu jednostek w tej zbiorowości pod względem przeciętnej liczby praktykowanych form współpracy z organizacjami. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w gminach, które z jednej strony różniły się od miast na prawach powiatu, a z drugiej różniły się między sobą. Gminy miejskie korzystały przeciętnie z 5 form współpracy z organizacjami, podczas gdy dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich średnia ta wyniosła 4.

Zarówno w gminach, powiatach, jak i miastach na prawach powiatu wykorzystywany jest szereg rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które stanowią ramy dla współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Na infrastrukturę współpracy składają się takie instrumenty, jak:

- roczny lub wieloletni program współpracy będące dokumentami regulującymi współdziałanie samorządu z organizacjami poprzez określenie m. in. celów i zasad współpracy, zakresu przedmiotowego oraz dostępnych form współdziałania;
- jednostka organizacyjna działająca na rzecz wsparcia organizacji pozarządowych, prowadzona w ramach urzędu bądź której prowadzenie zlecono organizacji;
- jednostka urzędu wyznaczona do kontaktu z organizacjami pozarządowymi – może to być pojedynczy pracownik, zespół lub komórka odpowiadająca za kontakty z organizacjami bądź pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych;
- umowa partnerska, porozumienie lub umowa o partnerstwie zawierane między samorządem a organizacją w celu wspólnej realizacji projektu partnerskiego na warunkach określonych w umowie/porozumieniu.

Programy współpracy są dokumentami programowymi, regulującymi zasady polityki administracji publicznej względem sektora pozarządowego. Mimo, że *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (art. 5a ust 1) nakłada na samorządy obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami, dokumenty te posiada niecałe 85% JST, przy czym w powiatach i miastach na prawach powiatu odsetek ten był wyższy i wyniósł 92%. Nieobligatoryjny



charakter mają natomiast wieloletnie programy współpracy, które posiadała prawie ¼ jednostek samorządu terytorialnego. Oba typy dokumentów równocześnie posiadało 13% JST, w tym 17% powiatów i miast na prawach powiatu.

Niewielki odsetek gmin, tj. 2,4% JST współpracujących pozafinansowo z organizacjami, powoływał jednostkę organizacyjną, której prowadzenie przekazywał organizacji pozarządowej. Wśród powiatów i miast na prawach powiatu tego typu jednostkę organizacyjną posiadało 7,1% urzędów. Dużo powszechniejszą praktyką było powoływanie jednostek odpowiedzialnych za kontakt z organizacjami w ramach struktur administracyjnych. W ponad ¾ JST desygnowano pracownika bądź pracowników, do których obowiązków należał kontakt z organizacjami. Jednak jedynie co 10 urząd posiadał w swoich strukturach stanowisko pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych, a więc osobę, której podstawowym obowiązkiem zawodowym było utrzymywanie relacji z organizacjami. Podobnie jak w przypadku innych form współpracy pozafinansowej większą aktywnością odznaczały się powiaty i miasta na prawach powiatu – blisko co piąta jednostka posiadała pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych.

Instrumentami prawnymi pozwalającymi na wspólne realizowanie projektów partnerskich są porozumienie, umowa partnerska bądź umowa o partnerstwie. Nie były to jednak popularne rozwiązania - korzystało z nich niecało 8% jednostek samorządu terytorialnego, przy czym wśród powiatów i miast na prawach powiatu odsetek ten wyniósł blisko 14%.

Poszczególne rozwiązania prawne i organizacyjne stanowiły wskaźniki cząstkowe, przyjmujące wartości 0 lub 1, gdzie 1 oznacza, że dany instrument był wykorzystywany w analizowanym JST. Wskaźniki cząstkowe zostały zsumowane, następnie podzielone przez cztery, co pozwoliło wyznaczyć wskaźnik złożony oceniający dostępną w danej jednostce samorządu terytorialnego infrastrukturę współpracy i przyjmujący maksymalną wartość 1.

Analiza danych pozwala stwierdzić, że zarówno w gminach, jak i powiatach wykorzystywano przeciętnie jeden z zaprezentowanych instrumentów regulujących współpracę z organizacjami pozarządowymi. Co więcej, niska wartość odchylenia standardowego oraz zbliżone wartości średniej, mediany i dominanty wskazują na symetryczny rozkład zmiennej, co świadczy o niewielkim zróżnicowaniu danych. Bardziej rozbudowaną infrastrukturę współpracy z organizacjami posiadały miasta na prawach powiatu, gdzie stosowano średnio dwa z przedstawionych instrumentów.

Wskaźnik **pozafinansowa współpraca władz lokalnych z organizacjami obywatelskimi** ma charakter złożony - pozwala ocenić zarówno wykorzystanie przez daną jednostkę dostępnych form współpracy pozafinansowej z organizacjami, jak i infrastrukturę współpracy, tj. rozwiązania prawne i organizacyjne tworzące ramy dla współpracy urzędów z organizacjami. Maksymalną wartością dla wskaźnika jest 1, co oznacza wykorzystanie wszystkich sześciu zaprezentowanych form współpracy z organizacjami, jak i wszystkich czterech, dostępnych dla JST rozwiązań prawnych i administracyjnych, regulujących zasady tej współpracy.

W gminach i powiatach przeciętna osiągnięta wartość wskaźnika była zbliżona i wyniosła odpowiednio 0,4 i 0,5. Najstabilniej pod względem praktykowania różnych form współpracy, jak i ich obudowy prawnej i organizacyjnej rozwinięta była współpraca w gminach wiejskich (0,3). Najlepszy ogólny wskaźnik współpracy pozafinansowej z organizacjami osiągnęły miasta na prawach powiatu (0,64), przy czym w stolicach województw był jeszcze wyższy (0,72). Analiza gmin i powiatów pod względem wysokości wydatków gminy/powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie wykazała natomiast zróżnicowania wskaźnika ze względu na tę cechę.

Podsumowując, jednostki samorządu terytorialnego stosunkowo często podejmowały współpracę pozafinansową z organizacjami, nie wykorzystywano jednak wszystkich dostępnych form współpracy. Te, które wymagały więcej aktywności ze strony JST były mniej popularne, podobnie wyglądała sytuacja z infrastrukturą. Zarówno dla gmin, jak i powiatów wartości średniej i mediany ogólnego wskaźnika współpracy pozafinansowej są niemalże identyczne, co oznacza, że w większość JST współpraca pozafinansowa jest w podobnym zakresie rozpowszechniona. O niewielkim zróżnicowaniu jednostek świadczy również niskie odchylenie standardowe.

2.3. Wydatki samorządu lokalnego na zlecenie zadań publicznych organizacjom

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	2.3.1.
Nazwa wskaźnika	Udział środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w wydatkach ogółem gminy
Nazwa źródła danych	Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, jaki procent wydatków ogółem z budżetu danej gminy/powiatu stanowią środki przekazane organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w tej gminie/powiecie, w zakresie i obszarach regulowanych <i>ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i> .
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	Wskaźnik (wyrażony w procentach) obliczany jest poprzez podzielenie środków przekazanych przez daną gminę/powiat organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego (wydatki wykonane w paragrafach klasyfikacji budżetowej 236, 281, 282, 619) przez wydatki ogółem z budżetu tej gminy/powiatu, a następnie pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Wydatki ogółem z budżetu gminy/powiatu
Źródło danych kontekstowych	Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie Rb-28S
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	2.3.2.
Nazwa wskaźnika	Liczba podpisanych umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego na 10 tys. mieszkańców

Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	<p>Wskaźnik pozwala ocenić skłonność władz lokalnych do przekazywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym prowadzącym działalność pożytku publicznego poprzez tryby przekazywania zadań publicznych zdefiniowane w <i>ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i>, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none">– Przekazywanie zadań publicznych na podstawie otwartych konkursów ofert– Przekazywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert (tzw. procedura „małych grantów”, gdy kwota dofinansowania lub finansowanie nie przekracza 10 tys. zł, a czas realizacji zadania nie jest dłuższy niż 90 dni)– Przekazywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej. <p>Przekazywanie zadań poprzez otwarte konkursy ofert następuje w dwóch formach: powierzania i wspierania realizacji zadań publicznych. Przy powierzaniu zadań administracja publiczna zobowiązana jest do całościowego pokrycia kosztu wykonania zadania przez dany podmiot. W trybie wspierania realizacji administracja tylko częściowo finansuje zadanie publiczne – jednostka dotowana musi zapewnić własny wkład finansowy. Przy naliczeniu wskaźnika wzięto również pod uwagę umowy na realizację zadań publicznych zlecanych z pominięciem otwartego konkursu ofert, na podstawie przepisów innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.</p>
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	Wskaźnik powstał poprzez zsumowanie liczby podpisanych umów na realizację zadań publicznych, a następnie podzielenie uzyskanej sumy przez liczbę mieszkańców danej gminy/powiatu i pomnożenie wyniku przez 10000.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Liczba mieszkańców gminy/powiatu
Źródło danych kontekstowych	Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych
Wskaźniki cząstkowe	-

2.3.2.1.

Nazwa wskaźnika	Udział zadań zleconych w trybie powierzenia wśród zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym



Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, jaki procent ogólnej liczby podpisanych umów na realizację zadań publicznych (w trybach określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz na podstawie przepisów innych ustaw) stanowiły umowy podpisane w oparciu o otwarte konkursy ofert w formie powierzania zadań publicznych. Powierzanie zadania publicznego wiąże się z pełnym jego finansowaniem przez administrację publiczną.
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	Wskaźnik (wyrażony w procentach) powstał poprzez podzielenie liczby podpisanych w danym roku umów na realizację zadania publicznego w formie powierzania zadań publicznych przez ogólną liczbę umów zlecających realizację zadań i pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	2.3.2.2.
Nazwa wskaźnika	Udział zadań zleconych w trybie wspierania wśród zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, jaki procent ogólnej liczby podpisanych umów na realizację zadań publicznych stanowiły umowy podpisane w oparciu o otwarte konkursy ofert w formie WSPIERANIA zadań publicznych. Wspieranie zadania publicznego wiąże się z koniecznością posiadania przez podmiot dotowany wkładu własnego – administracja publiczna jedynie współfinansuje realizację zadania publicznego.
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	Wskaźnik (wyrażony w procentach) powstał poprzez podzielenie liczby podpisanych w danym roku umów na realizację zadania publicznego w formie wspierania zadań publicznych przez ogólną liczbę umów zlecających realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego i pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-

Wskaźniki cząstkowe		-
2.3.2.3.		
Nazwa wskaźnika	Udział zadań zleconych w trybach pozakonkursowych wśród zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego	
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym	
Okres referencyjny	rok	
Opis mierzonego zjawiska	<p>Wskaźnik pozwala określić, jaki procent ogólnej liczby podpisanych umów na realizację zadań publicznych stanowiły umowy zlecające realizację zadań z pominięciem otwartego konkursu ofert, w tym na podstawie przepisów ustaw innych niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tryby pozakonkursowe obejmują zlecenie zadań o charakterze lokalnym i regionalnym spełniających określone warunki, m.in. kwota dofinansowania lub finansowanie nie może przekraczać 10 tys. zł, a czas realizacji zadania jest nie dłuższy niż 90 dni. Zlecenie zadań z pominięciem trybu otwartych konkursów ofert może również nastąpić w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej bądź awarii technicznej. Ponadto realizację zadań publicznych można zlecać wykorzystując przepisy innych ustaw, np. <i>ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej</i> (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.), <i>ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty</i> (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), <i>ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie</i> (Dz. U. nr 127, poz. 857, z późn. zm.), czy innych ustaw.</p>	
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat	
Sposób obliczania	Wskaźnik powstał poprzez podzielenie liczby podpisanych w danym roku umów na realizację zadania publicznego zleconych z pominięciem otwartego konkursu ofert przez ogólną liczbę umów zlecających realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego i pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.	
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-	
Źródło danych kontekstowych	-	
Wskaźniki cząstkowe		-
Nr	2.3.3.	
Nazwa wskaźnika	Średnia wartość środków przekazanych na realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego (w tys. zł) przypadająca na 1 zawartą umowę	
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym	

Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	<p>Wskaźnik pozwala określić poziom wydatków gminy na realizację zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym i innym organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873) oraz na podstawie przepisów innych ustaw w przeliczeniu na 1 zawartą umowę ogółem oraz w podziale na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - powierzenie zadań publicznych - zlecenie zadań publicznych - tryby pozakonkursowe
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	<p>Średnią wartość środków przekazanych na realizację zadań publicznych organizacjom (w tys. zł) w określonym trybie zlecenia zadań publicznych (powierzenie, wspieranie, tryby pozakonkursowe) przypadającą na 1 zawartą umowę obliczono poprzez podzielenie wartości środków przekazanych na realizację zadań zleczonych w danym trybie (powierzenie, wspieranie, tryby pozakonkursowe) przez sumę umów zawartych z wykorzystaniem danego trybu.</p>
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

ANALIZA DANYCH

GMINY	2.3.1.	2.3.2.1.	2.3.2.2.	2.3.2.3.	2.3.2.
WSKAŹNIK:	% środków przekazanych organizacjom* w wydatkach ogółem gminy	% zadań zleczonych w trybie powierzenia wśród zadań publicznych	% zadań zleczonych w trybie wspierania realizacji zadań publicznych	% zadań zleczonych w trybach pozakonkursowych i na podstawie innych ustaw	liczba podpisanych umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe* na 10 tys. mieszkańców

Co wskaźnik mierzy?	Dostępność		Jakość		Jakość	
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-100		0-100		0-100	
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska		Polska	
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina		Gmina		Gmina	
Rok, którego dotyczą dane	2013	2014	2014	2014	2014	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	0	0	754	754	754	754
N ważnych	2479	2479	1725	1725	1725	1725
OGÓŁEM						
Minimum	0	0	0	0	0	0,01
Maksimum	18,7	25,5	100,0	100,0	100,0	161,5
Średnia	0,9	0,9	23,3	60,9	15,7	11,6
Mediana	0,4	0,4	0	78,8	0	8,7
Dominanta	0,0	0,0	0	100,0	0	1,2
Odchylenie standardowe	0,8	0,8	37,6	40,8	26,8	11,0
Typ gminy/powiatu (średnie):						
gminy wiejskie	0,5	0,5	30,2	54,7	15,2	9,6
gminy miejsko-wiejskie	0,8	0,8	17,4	66,0	16,7	13,5
gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	0,9	1	7,3	77,3	15,4	16,0
miasta na prawach powiatów	1,2	1,2	6,6	74,7	19,02	15,6
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	1	1	7,0	76,2	16,9	15,3
stolice województw	1,3	1,3	5,5	69,0	25,5	16,6
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):						
kwartyl 1.	0,7	0,7	22,3	63,2	14,5	10,55
kwartyl 2.	0,7	0,7	25,1	59,2	15,7	10,83
kwartyl 3.	0,6	0,6	25,7	59,2	15,1	11,21
kwartyl 4.	1,1	1,1	20,2	62,1	17,7	13,8

* Łącznie z innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego

POWIATY	2.3.1.	2.3.2.1.	2.3.2.2.	2.3.2.3.	2.3.2.
WSKAŹNIK:	% środków przekazanych organizacjom* w wydatkach ogółem powiatów	% zadań zleconych w trybie powierzenia wśród zadań publicznych	% zadań zleconych w trybie wspierania realizacji zadań publicznych	% zadań zleconych w trybach pozakonkursowych i na podstawie innych ustaw	liczba podpisanych umów na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe* na 10 tys. mieszkańców
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność	Jakość	Jakość	Jakość	Jakość

Możliwy zakres wartości wskaźnika	0-100		0-100		0-100		0-100		0-	
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska		Polska		Polska		Powiat	
Poziom agregacji terytorialnej	Powiat									
Rok, którego dotyczą dane	2013	2014	2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	0	0	81	81	81	81	81	81	81	81
N ważnych	380	380	299	299	299	299	299	299	299	299
OGÓŁEM										
Minimum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01
Maksimum	7,2	6,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	45,6
Średnia	1,0	1,1	10,7	10,7	73,1	73,1	16,2	16,2	16,2	5,6
Mediana	0,2	0,2	0,0	0,0	86,1	86,1	6,0	6,0	6,0	3,1
Dominanta	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,01
Odchylenie standardowe	1,1	1,1	24,7	24,7	32,3	32,3	24,1	24,1	24,1	6,8
Typ gminy/powiatu (średnie):										
miasta na prawach powiatów	1,2	1,2	6,6	6,6	74,7	74,7	19,0	19,0	19,0	15,6
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	1,0	1,0	7,0	7,0	76,2	76,2	16,9	16,9	16,9	15,3
stolice województw	1,3	1,3	5,5	5,5	69,0	69,0	25,5	25,5	25,5	16,6
pozostałe powiaty	0,6	0,7	0	0	72,7	72,7	15,5	15,5	15,5	3,1
Wydatki powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):										
kwartyl 1.	0,7	0,7	13,6	13,6	73,6*	73,6*	12,9	12,9	12,9	2,64*
kwartyl 2.	0,7	0,7	11,6	11,6	74,8	74,8	13,6	13,6	13,6	3,31
kwartyl 3.	0,5	0,7	12,5	12,5	72,5	72,5	15,1	15,1	15,1	3,01
kwartyl 4.	0,7	0,5	9,0	9,0	69,5	69,5	21,5	21,5	21,5	3,62

*grupy kwartylowe liczone dla samych powiatów, bez miast na prawach powiatu

Wśród jednostek samorządu terytorialnego wspierających finansowo organizacje pozarządowe przeciętny odsetek środków przekazanych organizacjom w wydatkach z budżetu JST ogółem wyniósł w gminach i powiatach w 2013 r. odpowiednio 0,9% i 1% i utrzymał się na niemalże identycznym poziomie w roku kolejnym. Również wartości dominanty i mediany nie zmieniły się w kolejnych latach. W 2013 r. i 2014 r. połowa gmin w Polsce przekazywała organizacjom nie więcej niż 0,4% swojego budżetu rocznie, w powiatach odsetek ten był nawet nieco niższy i wyniósł 0,2%.

Analiza rozkładu zmiennych w powiatach i gminach wskazała na występowanie silnej asymetrii prawostronnej, co oznacza, że w obu zbiorowościach większość jednostek osiągała wartości wskaźnika mniejsze od średniej. Co więcej, biorąc pod uwagę wysokie wartości współczynnika zmienności oraz wysokie wartości maksymalne można stwierdzić, że dane były znacznie rozproszone i występowały jednostki, które osiągały wartości wskaźnika znacznie odbiegające od średniej. Ponadto warto zwrócić uwagę, że zarówno w gminach, jak i powiatach w większości obserwowanych jednostek środki przekazywane organizacjom pozarządowym stanowiły bardzo niewielki, bliski zeru udział w całości wydatków z budżetu.

Największą część swojego budżetu przekazywały organizacjom miasta na prawach powiatu (niezmiennie 1,2% w 2013 i 2014 r.) W stolicach województw odsetek ten był minimalnie wyższy (1,3%). Wśród gmin zaobserwowano dużo większe zróżnicowanie. We wszystkich typach gmin



wartość wskaźnika nie przekroczyła 1%, jednak w gminach miejskich udział środków przeznaczonych dla organizacji w budżecie gminy był blisko dwukrotnie wyższy niż w gminach wiejskich. Wysokość wydatków gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie różnicowała w sposób zasadniczy wartości wskaźnika dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Uwzględniając wszystkie tryby zlecenia zadań publicznym organizacjom pozarządowym przedstawione w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, a także zadania zlecone na podstawie przepisów innych ustaw, dla każdego JST określono liczbę umów podpisanych na realizację zadań publicznych przez organizacje przypadającą na 10 tys. mieszkańców. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że przeciętna liczba podpisanych umów przypadająca na 10 tys. mieszkańców w gminach była dwukrotnie większa niż w powiatach i wyniosła odpowiednio 12 i 6 umów. Na podstawie współczynnika zmienności, którego wysokość w gminach przekroczyła 90% można stwierdzić, że dane, zarówno w gminach jak i powiatach, były mocno rozproszone. Ponadto, wartość współczynnika skośności w gminach wskazuje na asymetrię prawostronną rozkładu. Również w powiatach, zarówno dominanta, jak i mediana przyjmowały wartości niższe od średniej. Oznacza to, że wśród gmin i powiatów przeważały jednostki, które osiągały wartości wskaźnika niższe od średniej. Połowa gmin nie przekroczyła liczby 9 podpisanych umów przypadających na 10 tys. mieszkańców, zaś w powiatach mediana była trzykrotnie niższa. Najwyższą przeciętną liczbę podpisanych umów w przedstawionych trybach zlecenia zadań przypadającą na 10 tys. mieszkańców posiadały miasta na prawach powiatu (16 umów), przy czym w stolicach województw była nieco wyższa i osiągnęła wartość 17 podpisanych umów na 10 tys. mieszkańców.

Zarówno w gminach, jak i powiatach analiza danych wykazała, że wysokość wydatków JST w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie wpływa zasadniczo na osiąganą wartość wskaźnika, nie zaobserwowano również żadnych budzących zainteresowanie tendencji związanych z tą cechą. Analizę wydatków samorządu lokalnego na zlecenie zadań publicznym organizacjom wzbogacono o naliczenie odsetków zleconych zadań w podziale na poszczególne tryby przekazywania zadań: powierzenie, wspieranie (realizowane w ramach otwartych konkursów ofert) oraz tryby pozakonkursowe. Z analizy wynika, że JST najczęściej korzystały z formy przekazywania zadań poprzez ich wsparcie, co wiązało się z jedynie częściowym finansowaniem zadania przez administrację publiczną. Przeciętny odsetek zadań zleconych organizacjom w tym trybie wyniósł w gminach i powiatach odpowiednio 61% i 73%, podczas gdy w trybie powierzenia zadań i trybach pozakonkursowych, zarówno dla gmin, jak i powiatów odsetek ten nie przekraczał 25%. Warto również zauważyć, że we wszystkich analizowanych trybach zlecenia zadań publicznym organizacjom wysokość wydatków JST z budżetu przypadająca na jednego mieszkańca nie różnicowała zasadniczo jednostek, tj. nie wpływała na osiąganą przez nie wartość wskaźnika.

Charakterystyczną cechą rozkładu zmiennych w trybie powierzenia jest bardzo duże rozproszenie danych, na co wskazuje m.in. wysoka wartość współczynnika zmienności, zarówno wśród gmin, jak i powiatów. Ponadto analiza wykazała znaczną prawostronną skośność rozkładu – oznacza to, że większość obserwowanych jednostek osiągała wartości poniżej średniej wartości wskaźnika. Co więcej, w powiatach i gminach zarówno mediana, jak i dominanta przyjmują wartość zero. Można zatem stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego zlecające zadania publiczne organizacjom w trybie otwartych konkursów ofert niechętnie korzystają w formy powierzenia zadań, co może wiązać się z koniecznością ich całościowego finansowania.

Przeciętny odsetek zadań zleczonych organizacjom w trybie powierzania zadań wyniósł w gminach i powiatach odpowiednio 23,3% i 10,7%. W gminach miejskich odsetek ten był niższy (7,3%), a w stolicach województw osiągnął jeszcze niższą wartość (5,5%). Można powiedzieć zatem, że duże miasta mniej chętnie korzystały z tej formy przekazywania zadań. Najwyższą przeciętną wartość wskaźnika osiągnęły natomiast gminy wiejskie (30,2%).

Najchętniej wykorzystywaną formą zlecenia zadań publicznym organizacjom jest wspieranie realizacji tych zadań, m.in. poprzez częściowe ich dofinansowanie. Zarówno wśród gmin, jak i powiatów przeciętny odsetek zadań zleczonych w trybie wspierania był wysoki i wyniósł odpowiednio 61% i 73%. Wysokie wartości wskaźnika zmienności – 67% dla gmin oraz 44% dla powiatów – świadczą o dużej zmienności danych w poszczególnych zbiorowościach. Analiza rozkładu zmiennych wskazuje natomiast na silną asymetrię lewostronną, co oznacza, że większość badanych jednostek przyjmowała wartości wskaźnika wyższe od średniej. Połowa badanych jednostek w gminach osiągnęła wartość wskaźnika bliską 80%, zaś w powiatach było to 86%. Co więcej, w obu zbiorowościach dominującą wartością było 100%, co pozwala stwierdzić, że dla większości obserwowanych jednostek samorządu terytorialnego forma wspierania była jedyną wykorzystywaną w JST formą zlecenia zadań publicznym organizacjom.

Przeciętny odsetek zadań zleczonych w trybach pozakonkursowych, tych zdefiniowanych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* oraz zleczonych na podstawie przepisów innych ustaw był zbliżony w gminach i powiatach (około 16%). Podobnie jak przy powierzaniu zadań, zarówno mediana jak i dominanta przyjmowały wartości niższe od średniej. Dodatkowe naliczenie współczynnika skośności wskazało na występowanie dość silnej asymetrii prawostronnej, co oznacza, że znaczna część jednostek obu zbiorowości (gmin i powiatów) osiągnęła wartości wskaźnika niższe od średniej. Z kolei wysoka wartość współczynnika zmienności świadczy o dużym rozproszeniu danych. Co więcej, wartością dominującą, zarówno wśród gmin, jak i powiatów było zero. Z przeprowadzonej analizy można zatem wywnioskować, że tryby pozakonkursowe nie cieszyły się dużą popularnością wśród JST. Niemniej, blisko 1/5 miast na prawach powiatu zlecała organizacjom zadania publiczne z pominięciem otwartego konkursu ofert, a w stolicach województw odsetek ten wyniósł ponad 25%.

Warto również zwrócić uwagę na obserwowaną w powiatach tendencję wzrostu wartości wskaźnika wraz ze zwiększającymi się wydatkami JST przypadającymi na 1 mieszkańca. W powiatach o najniższych wydatkach z budżetu w przeliczeniu na 1 mieszkańca zadania zlecone w trybach pozakonkursowych stanowiły przeciętnie 13% wszystkich zleczonych organizacjom zadań. Natomiast w gminach o najwyższych wydatkach na mieszkańca przeciętna wartość wskaźnika była o 8 pkt. proc. wyższa.

GMINY	2.3.3.1.	2.3.3.2.	2.3.3.3.	2.3.3.
WSKAŹNIK:	średnia wartość środków przekazanych na realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (w tys. zł) przypadająca na 1 zawartą umowę			
	powierzenia zadań publicznych	wspieranie realizacji zadań publicznych	trybów pozakonkursowych i na podstawie odrębnych ustaw	OGÓLEM

Co wskaźnik mierzy?	Efektywność	Efektywność	Efektywność	Efektywność
Możliwy zakres wartości wskaźnika	od 0	od 0	od 0	od 0
Geograficzny zakres danych	Polska	Polska	Polska	Polska
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Gmina	Gmina	Gmina
Rok, którego dotyczą dane	2013	2013	2013	2013
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	1801	1211	1738	765
N ważnych	678	1268	741	1714
OGÓŁEM				
Minimum	0,06	0,05	0,5	0,07
Maksimum	2748,7	900,0	682,7	682,7
Średnia	58,2	23,34	24,8	25,2
Mediana	23,1	14,6	7,0	16,4
Dominanta	20,0	5,0	3,0	20,0
Odchylenie standardowe	146,4	44,0	54,9	33,8
Typ gminy/powiatu (średnie):				
gminy wiejskie	39,4	23,86	20,1	25,37
gminy miejsko-wiejskie	40,4	22,65	23,5	24,55
gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	100,2	17,09	24,3	18,41
miasta na prawach powiatów	237,7	41,07	56,58	48,65
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	257,1	41,59	47,5	44,63
stolice województw	200,0	39,57	80,9	60,19
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	50,13	24,88	23,62	25,91
kwartyl 2.	61,5	17,87	18,67	22,38
kwartyl 3.	38,09	25,1	25,43	24,97
kwartyl 4.	82,07	25,25	30,88	27,54

POWIATY	2.3.3.1.	2.3.3.2.	2.3.3.3.	2.3.3.
WSKAŹNIK:	średnia wartość środków przekazanych na realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (w tys. zł) przypadająca na 1 zawartą umowę			
	w ramach:			OGÓŁEM
	powierzenia zadań publicznych	wspieranie realizacji zadań publicznych	trybów pozakonkursowych i na podstawie odrębnych ustaw	
Co wskaźnik mierzy?	Efektywność	Efektywność	Efektywność	Efektywność
Możliwy zakres wartości wskaźnika	od 0	od 0	od 0	od 0
Geograficzny zakres danych	Polska	Polska	Polska	Polska
Poziom	Powiat	Powiat	Powiat	Powiat

Rok, którego dotyczą dane	2013	2013	2013	2013
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	255	119	198	83
N ważnych	125	261	182	297
OGÓŁEM				
Minimum	0,06	0,17	0,75	0,4
Maksimum	1995,0	574,32	930,1	574,32
Średnia	259,9	22,4	34,8	34,77
Mediana	48,8	5,26	6,0	9,0
Dominanta	2,5	3,0	2,0	2,0
Odchylenie standardowe	419,27	58,54	93,84	70,0
Typ gminy/powiatu (średnie):				
miasta na prawach powiatów	237,7	41,07	56,58	48,65
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	257,1	41,59	47,54	44,63
stolice województw	200,0	39,57	80,9	60,19
pozostałe powiaty	295,9	17,08	24,36	31,1
Wydatki powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	307,66*	17,24*	47,72*	28,6*
kwartyl 2.	126,45	13,29	32,74	20,0
kwartyl 3.	318,38	20,1	16,46	39,8
kwartyl 4.	313,77	18,23	6,08	37,6

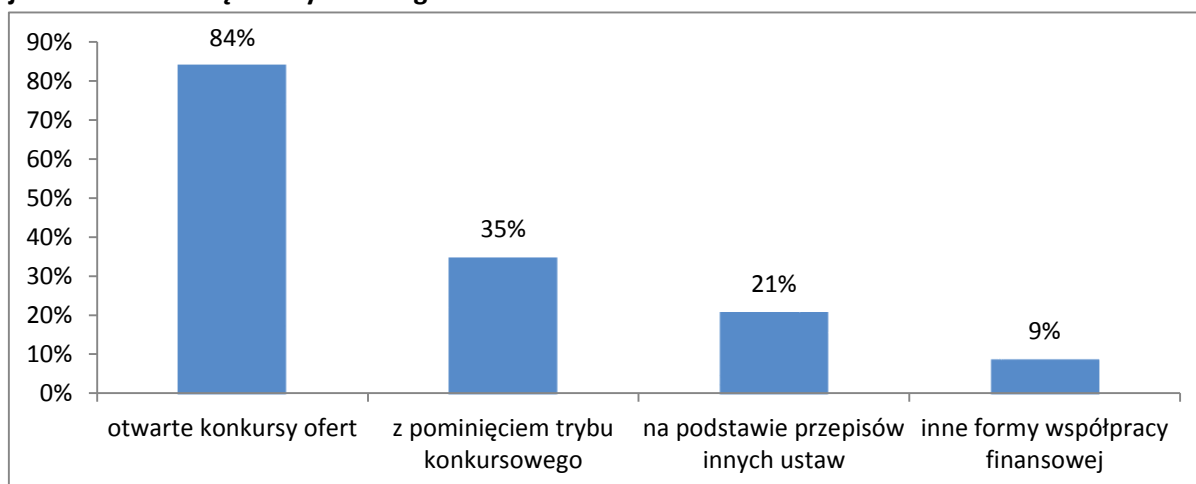
* grupy kwartylowe liczone dla samych powiatów, bez miast na prawach powiatu

Zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego współpracowała finansowo z organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (90%). Współpraca ta obejmowała m.in. różne formy zlecenia organizacjom zadań publicznych do realizacji poprzez tryby zdefiniowane w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w tym:

- Przekazywanie zadań publicznych na podstawie otwartych konkursów ofert;
- Przekazywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert (tzw. procedura „małych grantów”, gdy kwota dofinansowania lub finansowanie nie przekracza 10 tys. zł a czas realizacji zadania nie jest dłuższy niż 90 dni);
- Przekazywanie zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej.

Ponadto urzędy przekazywały organizacjom środki na realizację zadań publicznych zleczonych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w tym na podstawie przepisów innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zainteresowanie urzędów poszczególnymi trybami zlecenia zadań publicznych organizacjom przedstawia poniższy wykres.

Wykres 4. Stosowanie poszczególnych trybów zlecenia zadań publicznych organizacjom przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 r.



Wśród urzędów przekazujących organizacjom pozarządowym środki na realizację zadań publicznych według przedstawionych trybów zlecenia zadań średnia wartość dofinansowania przypadająca na 1 zawartą umowę wyniosła w gminach i powiatach odpowiednio 25,2 tys. i 34,8 tys. zł.

Jednocześnie połowa gmin, w tym miast na prawach powiatu przekazała środki nie przekraczające 16,4 tys. zł., przy czym w powiatach było to nie więcej niż 9 tys. zł. Analiza rozkładu zmiennej, zarówno w przypadku gmin, jak i powiatów wskazała na asymetrię prawostronną, przy czym siła tej asymetrii była nieco większa w powiatach. W obu przypadkach mediana jest mniejsza od średniej co oznacza, że większość jednostek osiągała wartości wskaźnika poniżej przeciętnej. Warto zauważyć, że i w gminach i w powiatach wartość odchylenia standardowego przewyższyła wartość średniej, co świadczy o występowaniu jednostek, które osiągały dużą wyższą niż średnia wartość i co potwierdza chociażby wysoka wartość maksymalna wskaźnika.

W miastach na prawach powiatu przeciętna wartość przekazywanych środków przypadających na 1 zawartą umowę była blisko dwukrotnie większa (48,7 tys. zł), najwyższa zaś w stolicach województw (60,2 tys.). Analiza przekazywanych przez gminy i powiaty środków w przekroju przez wydatki gminy/powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg. grup kwartylowych nie wykazała zróżnicowania jednostek ze względu na tę cechę.

Jedną z form zlecenia zadań publicznych w trybie otwartych konkursów ofert jest **powierzenie** realizacji zadań organizacjom. Przy powierzeniu zadań administracja publiczna zobowiązana jest do całościowego pokrycia kosztu wykonania zadania publicznego przez dany podmiot. W 2013 r. średnia wartość środków przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych w formie powierzenia zadania przypadająca na 1 zawartą umowę wyniosła w gminach i powiatach odpowiednio 58,2 tys. i aż 260, tys., co oznacza że była wyższa niż średnia dla ogółu wymienionych trybów przekazywania zadań, a także wyższa niż w trybie wspierania realizacji zadań publicznych i w trybach pozakonkursowych. Analiza współczynnika skośności i rozkładu zmiennych wskazują na nieznaczną asymetrię prawostronną – zarówno dominanta, jak i mediana są niższe od średniej co oznacza, że większość JST osiągała wartość przekazywanych środków przypadającą na 1 umowę niższą od średniej. Podobnie jak w przypadku statystyk dla wskaźnika głównego obejmującego wszystkie tryby, odchylenie standardowe było znacznie wyższe



od średniej, co sugeruje, że występowały jednostki osiągające znacznie wyższe od średniej wartości wskaźnika.

Średnia wartość środków przekazanych organizacjom na realizację zadań publicznych w formie powierzenia zadania przypadająca na 1 zawartą umowę była najwyższa w miastach na prawach powiatu (237,7 tys. zł) Warto również zwrócić uwagę na zróżnicowanie ze względu na typ gminy – średnia wartość przekazywanych środków w gminach miejskich wyniosła ponad 100 tys. zł, podczas gdy w gminach wiejskich niecałe 40 tys. zł.

Analiza wskaźnika pod kątem wydatków gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych pozwala zauważyć, że najwyższą średnią wartość przekazywanych środków w trybie powierzenia zadań publicznych osiągały gminy o najwyższych wydatkach z budżetu przypadających na 1 mieszkańca – średnia dla wskaźnika wyniosła 82,1 tys. zł. W przypadku powiatów nie zaobserwowano takiej tendencji.

Przekazywanie realizacji zadań publicznych w trybie otwartych konkursów ofert może zostać ograniczone do ich **wspierania**. Oznacza to, że administracja publiczna tylko częściowo finansuje zadanie publiczne – organizacja dotowana musi zapewnić własny wkład finansowy. Stąd też przeciętna wartość środków przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych w formie wspierania była niższa niż w przypadku powierzenia zadań publicznych i wyniosła 23,3 tys. zł w gminach i 22,4 tys. zł w powiatach. Analiza współczynnika skośności wskazuje na niewielką asymetrię prawostronną występujących w gminach, a także w powiatach – w obu zbiorowościach zarówno dominanta, jak i mediana osiągają wartości niższe od średniej. Można zatem stwierdzić, że większość JST osiągała wartość wskaźnika niższą od średniej.

Warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie wartości wskaźnika ze względu na typ gminy. W przypadku powierzenia zadań publicznych przeciętna wartość przekazywanych organizacjom środków była wyższa w gminach miejskich i niższa w gminach wiejskich. W przypadku wspierania realizacji zadań publicznych sytuacja jest odwrotna. Średnia wartość dofinansowania w gminach miejskich wniósł w przybliżeniu 17 tys. zł, podczas gdy w gminach wiejskich blisko 24 tys. Najwyższą wartość wskaźnika osiągały natomiast miasta na prawach powiatu, ze średnim dofinansowaniem przypadającym na 1 umowę w kwocie 41 tys. zł.

Oprócz trybów przekazywania zadań publicznych wymienionych w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* istnieją inne sposoby przekazywania organizacjom środków na realizację zadań, znajdujące swoje umocowanie w innych ustawach. Średnia wartość środków przekazywanych organizacjom w ten sposób wyniosła w gminach i powiatach odpowiednio 24,8 tys. zł i 34,8 tys. zł. Wartości te są najbardziej zbliżone do średnich dla gmin i powiatów uwzględniającej wszystkie tryby zlecenia zadań publicznych organizacjom odpowiednio dla każdej zbiorowości (dla gmin było to 25,2 tys. zł, a dla powiatów 34,8 tys. zł). W gminach można zwrócić uwagę na tendencję obserwowaną już wcześniej w trybie powierzenia zadań – średnia dla wskaźnika w gminach miejskich była wyższa aniżeli w gminach wiejskich i wyniosła odpowiednio 24,3 tys. zł i 20,1 tys. zł.

Analiza rozkładu zmiennych w **trybach pozakonkursowych**, zarówno dla gmin, jak i powiatów wskazała na występowanie asymetrii prawostronnej – podobnie, jak w przypadku wartości wskaźnika dla powierzenia i wspierania zadań publicznych. Mediana i dominanta są niższe od średniej, co oznacza, że większość jednostek osiąga wartości wskaźnika niższe niż średnia. Najwyższe średnie wydatki JST przypadające na 1 umowę w trybach pozakonkursowych odnotowano w miastach na



prawach powiatu (56,6 tys. zł), przy czym w stolicach województw były one znacznie wyższe – średnio wyniosły blisko 81 tys. zł.

Analizując sytuację w powiatach, warto zwrócić uwagę na średnie wartości środków przekazanych w trybach pozakonkursowych z uwzględnieniem wydatków JST w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych. W grupie powiatów o najwyższych wydatkach JST na mieszkańca średnia wartość wskaźnika wyniosła 6,1 tys. zł. Wraz ze spadkiem przeciętnej kwoty z budżetu wydatkowanej na 1 mieszkańca wzrastała średnia wartość środków przekazywanych w trybach pozakonkursowych przypadająca na 1 umowę - w gminach o najniższych wydatkach JST na mieszkańca wskaźnik wyniósł przeciętnie 47,7 tys. zł.

Podsumowując kwestię wydatków samorządu lokalnego na zlecenie zadań publicznych organizacjom należy podkreślić, że odsetek środków przekazywanych organizacjom w całościowych wydatkach z budżetu gminy utrzymywał się w ostatnich latach na podobnym poziomie. Zarówno w 2013, jak i 2014 r. połowa gmin w Polsce przekazywała organizacjom nie więcej niż 0,4% swojego budżetu, przy czym w powiatach odsetek ten był dwukrotnie niższy. Najczęściej wykorzystywanym trybem przekazywania organizacjom zadań publicznych były otwarte konkursy ofert, w tym najchętniej stosowaną przez JST formą, było wspieranie realizacji zadań publicznych. Najwyższą jednak przeciętną wysokością środków przekazywanych organizacjom przypadająca na 1 zawartą umowę charakteryzował się tryb powierzania zadań, co mogło wiązać się z koniecznością całościowego finansowania zadania przez administrację w tym trybie. Najmniejszym zainteresowaniem JST cieszyły się tryby pozakonkursowe – szerokim ich wykorzystywaniem odznaczały się jedynie miasta na prawach powiatu. Warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie jednostek ze względu na typ gminy. Gminy miejskie częściej korzystały z formy przekazywania zadań poprzez ich wspieranie, z kolei w gminach wiejskich częściej całościowo finansowano zadania powierzone do realizacji organizacjom. Jednocześnie, przeciętne kwoty dofinansowań w trybie wspierania zadań były wielokrotnie niższe niż w trybie powierzania zadań.

2.4. Wydatki samorządu lokalnego przeznaczone na zlecenie zadań publicznych w zakresie integracji społecznej i zawodowej grup zagrożonych marginalizacją

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	2.4.1.
Nazwa wskaźnika	Wydatkowanie środków na działalność pożytku publicznego w zakresie integracji i reintegracji zawodowej oraz społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
Nazwa źródła danych	Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, czy gmina zlecała organizacjom zadania publiczne w sferze pożytku publicznego związanej z działaniami na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Jednostka miary	0-1
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina
Sposób obliczania	Wskaźnik jest zmienną pochodzącą ze zbioru danych badania <i>Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym</i> , dotyczącą sfer pożytku publicznego, w których zlecano realizację zadań publicznych organizacjom i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Przyjmuje wartość 0 albo 1, gdzie 1 oznacza, że w danej JST władze zlecały organizacjom realizację zadań w sferze integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a 0 – że nie.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	2.4.2.
Nazwa wskaźnika	Udział środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego na integrację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją w wydatkach ogółem gminy przeznaczonych na ten cel
Nazwa źródła danych	Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Wskaźnik pozwala określić, jaką część wydatków z budżetu danej gminy/powiatu przeznaczonych na integrację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją stanowią środki przekazane na ten cel organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w tej gminie/powiecie, w zakresie i obszarach regulowanych <i>ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i> .
Jednostka obserwacji	Gmina, powiat
Sposób obliczania	Wskaźnik obliczany jest poprzez podzielenie wartości środków przekazanych przez daną gminę/powiat organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego (wydatki wykonane w paragrafach klasyfikacji budżetowej 236, 281, 282, 619) z przeznaczeniem na integrację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją (wydatki wykonane w rozdziałach klasyfikacji budżetowej 85232, 85311, 85329, 85419, 85421) przez wydatki z budżetu tej gminy/powiatu przeznaczone na ten cel (wydatki wykonane w rozdziałach

klasyfikacji budżetowej 85232, 85311, 85329, 85419, 85421), a następnie pomnożenie uzyskanego wyniku przez 100.

Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	Wydatki z budżetu gminy/powiatu przeznaczone na integrację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją
Źródło danych kontekstowych	Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie Rb-28S
Wskaźniki cząstkowe	-

ANALIZA DANYCH

WSKAŹNIK:	2.4.1		2.4.2.			
	wydatkowanie środków na działalność pożytku publicznego w zakresie integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym		% środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego na integrację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją w wydatkach ogółem przeznaczonych na ten cel			
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność		Dostępność			
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0/1		0-100			
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska			
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat		
Rok, którego dotyczą dane	2013		2013	2014	2013	2014
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	466	46	0	0	0	0
N ważnych	2013	334	2479	2479	380	380
OGÓŁEM						
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	1	1	100	100	100	100
Średnia	0,06	0,13	4,8	4,1	6,7	5,7
Mediana	0	0	0	0	0	0
Dominanta	0	0	0%	0	0	0
Odchylenie standardowe	-	-	11,	11,7	30,1	28,3
Typ gminy/powiatu (średnie):						
gminy wiejskie	0,03		8,0	2,3	-	-
gminy miejsko-wiejskie	0,07		6,9	4,7	-	-
gminy miejskie	0,09		8,6	12,6	-	-
miasta na prawach powiatów	0,37	0,37	4,3	3,8	4,3	3,8
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	0,33	0,33	4,1	3,4	4,1	3,4
stolice województw	0,5	0,5	4,5	4,0	4,5	4,0



pozostałe powiaty		0,08	-	-	8,4	7
Wydatki gminy/powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):						
kwartyl 1.	0,03	0,09*	6,5	14,5	5,4	3,7
kwartyl 2.	0,05	0,07	14,3	4,7	11,2	12,0
kwartyl 3.	0,04	0,11	2,1	1,3	8,3	9,2
kwartyl 4.	0,11	0,07	4,3	3,8	7,4	2,0

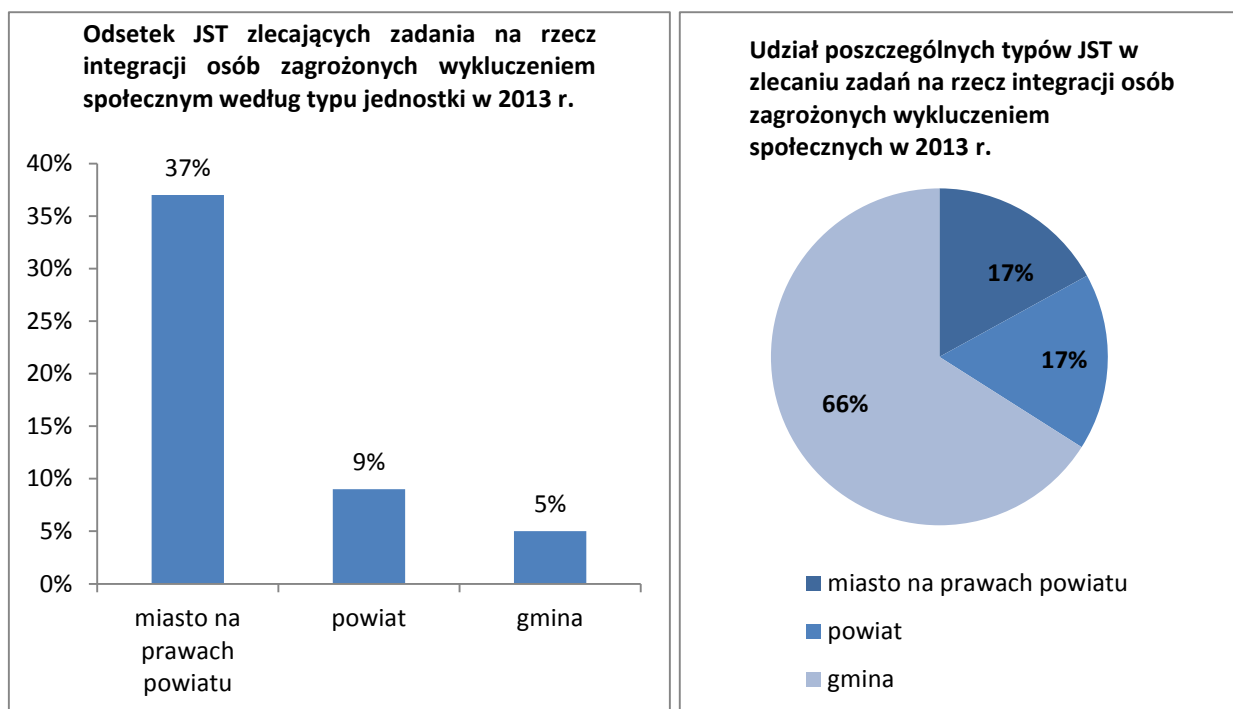
*grupy kwartylowe liczone dla samych powiatów, bez miast na prawach powiatu

Jednostki samorządu terytorialnego zlecają organizacjom pozarządowym zadania leżące w zdefiniowanej w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* sferze zadań publicznych. Działania prowadzone w tej sferze odznaczające się wysoką użytecznością społeczną oraz zapewniające wystarczające zaspokojenie potrzeb społecznych określone są mianem działalności pożytku publicznego. Jedną ze sfer tej działalności są zadania służące integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Poprzez środki przekazywane organizacjom jednostki samorządu terytorialnego zapewniają wsparcie osobom wykluczonym społecznie i zagrożonym marginalizacją. Sukcesywne włączanie grup wykluczonych do życia społecznego i zawodowego przyczynia się do ich integracji ze społeczeństwem, a co za tym idzie – sprzyja zwiększaniu spójności społecznej.

Spośród 90% jednostek samorządu terytorialnego współpracujących finansowo z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jedynie 6% zlecało organizacjom zadania obejmujące działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wśród jednostek deklarujących wsparcie takich działań zdecydowaną większość stanowiły gminy (66%). Mimo to, odsetek gmin zlecających zadania na rzecz integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem w porównaniu w ogólnej liczbie gmin był niski i wyniósł około 5%. Najwyższy odsetek odnotowano natomiast wśród miast na prawach powiatu – ponad 37% tych jednostek zlecało zadania na rzecz wspierania integracji społecznej, co wynika z faktu, że zasadnicza część zadań z tego obszaru leży w kompetencjach powiatów. Warto ponadto zwrócić uwagę na zróżnicowanie wewnętrzne gmin – zadania w tej sferze pożytku publicznego zlecała co dziesiąta gmina miejska i jedynie 3% gmin wiejskich.

Wykres 5. Zlecenie zadań na rzecz integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w 2013 r.



Środki przekazywane organizacjom na zadania na rzecz integracji osób zagrożonych wykluczeniem społeczną stanowią jedynie pewną część wydatków ogółem przeznaczanych na ten cel. W 2013 r. stanowiły one średnio 4,8% całościowych wydatków przeznaczanych na tą sferę w gminach. W powiatach odsetek ten był nieco wyższy i wyniósł 6,7%. Warto jednak zauważyć, że w kolejnym roku udziały ten spadły i osiągnęły odpowiednio 4,1% i 5,7%. Można zatem wnioskować, że aktywność organizacji w tej sferze pożytku publicznego, zarówno w gminach, jak i powiatach zmniejszyła się bądź jednostki samorządu terytorialnego mniej chętnie zlecały im zadania w tej sferze lub zlecały zadania, ale udzielały mniejszych dotacji. Tendencję spadkową obserwujemy w większości typów gmin i powiatów. Wyjątek stanowią gminy miejskie, w których udział środków przekazywanych organizacjom na integrację osób zagrożonych marginalizacją w ogólnej kwocie środków przekazywanych na ten cel wzrósł z 8,6% w 2013 r. do 12,6% w roku 2014.

Analiza rozkładu zmiennych, zarówno w roku 2013, jak i następnym wskazuje na asymetrię prawostronną. Oznacza to, że większość JST osiągała wartości wskaźnika mniejsze od średniej. Wartości mediany oraz dominanty bliskie zero (w obu analizowanych latach) świadczą, iż środki przekazywane organizacjom pozarządowym stanowią bardzo niewielką część ogólnych wydatków przeznaczanych na walkę z wykluczeniem społecznym osób zagrożonych w gminach i powiatach – organizacje w niewielkim stopniu korzystają z budżetu przeznaczanego na ten cel. Wysoka wartość współczynnika zmienności, a także wysokie wartości maksymalne wskaźnika osiągnięte w gminach i miastach pozwalają jednak twierdzić, że istnieją takie jednostki samorządu terytorialnego, w których to organizacje odgrywają wiodącą rolę we wspieraniu i aktywizowaniu osób marginalizowanych bądź zagrożonych wykluczeniem

2.5. Klauzule społeczne przy zlecaniu zadań publicznych

KONSTRUKCJA WSKAŹNIKÓW

Nr	2.5.1.
Nazwa wskaźnika	Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych
Nazwa źródła danych	Biuletyn Zamówień Publicznych (UZP)
Okres referencyjny	Rok
Jednostka obserwacji	Zamówienie publicznej
Sposób obliczania	<p>W pierwszej kolejności wybierano wszystkie zamówienia zastrzeżone na podstawie zmiennej „niepełnosprawne”=T”.</p> <p>W celu wyselekcjonowania pozostałych zamówień publicznych zawierających klauzule społeczne, konieczne było opracowanie autorskiej metody umożliwiającej ich identyfikowanie. Metoda polegała na analizowaniu treści ogłoszeń i typowaniu zamówień zawierających klauzule społeczne na podstawie określonych wyrażeń. Przeszukiwane były pola przedmiot zamówienia oraz opis zamówienia wraz z załącznikami. Kryterium wyboru były następujące ciągi znaków: „art. 29”, „art.29” „art. 29 ust. 4” „bezrobot”, „niepełnospr”, „zatrudn”, „20 kwietnia 2004”, „promocji zatrudn”, „klauzula społeczna”, „klauzule społeczne”, „rehabil”, „młodocia”.</p> <p>Na zakończenie weryfikowano wybrane zamówienia pod kątem faktycznego występowania w nich klauzul społecznych.</p>
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	2.5.2.
Nazwa wskaźnika	Udział sfinansowanych zamówień zawierających klauzule społeczne w stosunku do wszystkich ogłoszeń zawierających klauzulę społeczną
Nazwa źródła danych	Biuletyn Zamówień Publicznych (UZP)
Okres referencyjny	Rok
Opis mierzonego zjawiska	<p>Odsetek udzielonych zamówień zawierających klauzulę społeczną w stosunku do wszystkich ogłoszeń zawierających klauzulę społeczną pokazuje, jaka część postępowań o udzielenie zamówień zawierających klauzule została rozstrzygnięta i zrealizowana. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na obawy ze strony zamawiających, że zamówienia zawierające klauzule społeczne mogą</p>



	nie zostać udzielone ze względu na małe zainteresowanie ewentualnych wykonawców.
Jednostka obserwacji	Zamówienie publiczne
Sposób obliczania	Liczba udzielonych zamówień zawierających klauzule społeczne podzielona przez liczbę ogłoszonych zamówień publicznych zawierających klauzule społeczne i pomnożona przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

Nr	2.5.3.
Nazwa wskaźnika	Udział wartości udzielonego zamówienia publicznego zawierającego klauzule społeczne w ogólnej wartości udzielonych zamówień
Nazwa źródła danych	Biuletyn Zamówień Publicznych (UZP)
Okres referencyjny	rok
Opis mierzonego zjawiska	Odsetek wartości udzielonych zamówień zawierających klauzulę społeczną w stosunku do wszystkich udzielonych zamówień pokazuje, jaką część wartości ogółem zamówień publicznych stanowią te z klauzulą społeczną. Na tej podstawie można m.in. monitorować, jaki skutek odnoszą działania promujące zlecenie zadań z wykorzystaniem klauzul społecznych. Ponadto istnieje możliwość porównywania geograficznego JST w zakresie stosowania klauzul społecznych.
Jednostka obserwacji	Zamówienie publiczne
Sposób obliczania	Kwota udzielonych zamówień zawierających klauzule społeczne podzielona przez ogólną wartość udzielonych zamówień publicznych i pomnożona przez 100.
Dane kontekstowe wykorzystane we wskaźniku	-
Źródło danych kontekstowych	-
Wskaźniki cząstkowe	-

ANALIZA DANYCH

	2.5.1.	2.5.2.	2.5.3
--	---------------	---------------	--------------

WSKAŹNIK:	stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych		procent sfinansowanych zamówień zawierających klauzule społeczne w stosunku do wszystkich ogłoszeń zawierających klauzule społeczne	procent wartości udzielonych zamówień publicznych zawierających klauzule społeczne w ogólnej wartości udzielonych zamówień
Co wskaźnik mierzy?	Dostępność		Efektywność	Efektywność
Możliwy zakres wartości wskaźnika	0/1		0-100	0-100
Geograficzny zakres danych	Polska		Polska	Polska
Poziom agregacji terytorialnej	Gmina		Gmina	Gmina
Rok, którego dotyczą dane	2013	2014	2013	2013
Liczba obserwacji nie objętych pomiarem z powodu pytań filtrujących lub braków danych	46	71		
N ważnych	2432	2427	191	191
OGÓŁEM				
Minimum	0,00	0,00	33,3	0,0
Maksimum	1,00	1,00	100,0	53,9
Średnia	0,10	0,10	91,1	3,1
Mediana	0,00	0,0	100,0	0,6
Dominanta	0	0	100	br
Odchylenie standardowe	-	-	18,4	7,2
Typ gminy/powiatu (średnie):				
gminy wiejskie	0,04	0,02	94,2	1,9
gminy miejsko-wiejskie	0,10	0,05	92,1	1,2
gminy miejskie	0,19	0,13	90,5	0,7
miasta mające prawa powiatów, ale nie stolice województw	0,58	0,35	90,6	0,3
stolice województw	0,95	1,00	81,7	8,0
Wydatki gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg grup kwartylowych (średnie):				
kwartyl 1.	0,08	0,03	89,3	4,8
kwartyl 2.	0,08	0,05	91,9	3,1
kwartyl 3.	0,06	0,04	97,4	3,7
kwartyl 4.	0,12	0,09	89,0	1,5

Klauzula społeczna to stosowany w zamówieniach publicznych wyjątek od ogólnych zasad i reguł udzielenia zamówienia publicznego. Zasady równego traktowania oraz wolnej konkurencji w udzielaniu zamówień publicznych są ograniczone w przypadku zamówień zawierających klauzulę społeczną. Ustawodawca ogranicza obowiązywanie powyższych zasad z ważnych przyczyn społecznych. Wprowadzone rozwiązania zakładają podjęcie działań mających na celu wyrównywanie szans oraz integrację społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym, takich



jak¹³: niepełnosprawni, bezrobotni, młodociani w celu przygotowania zawodowego, bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, chorzy psychicznie, zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem i uchodzący realizujący indywidualny program integracji.

Funkcjonowanie klauzul społecznych można interpretować, jako wspieranie organizacji i inicjatyw obywatelskich w realizacji zadań pożytku publicznego, ponieważ to w większości organizacje spełniają kryteria wymagane przy udzieleniu zamówienia zawierającego klauzule społeczną. Klauzule mogą stać się instrumentem dla wsparcia podmiotów gospodarki społecznej. Szczególnie klauzule zastrzeżone, które zakładają ponad 50% udział osób niepełnosprawnych wśród zatrudnionych. Funkcjonowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych zostanie przedstawione z wykorzystaniem następujących wskaźników:

- stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych,
- procent sfinansowanych zamówień zawierających klauzulę społeczną w stosunku do wszystkich ogłoszeń zawierających klauzulę społeczną,
- procent wartości udzielonych zamówień publicznych zawierających klauzule społeczne w ogólnej wartości udzielonych zamówień.

Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych jest wskaźnikiem mierzącym terytorialną dostępność tych zapisów w zamówieniach publicznych. Wskaźnik przyjmuje wartości 0 i 1 dla konkretnej jednostki podziału terytorialnego. W 2014 r. 10% gmin zastosowało klauzulę społeczną w co najmniej jednym zamówieniu publicznym, w 2013 r. odsetek ten był podobny. Na podstawie danych można stwierdzić, że występuje zróżnicowanie tego wskaźnika pod względem stopnia urbanizacji gminy. Im bardziej zurbanizowana gmina tym wyższy wskaźnik występowania zamówień publicznych zawierających klauzulę społeczną. Klauzule społeczne bardzo rzadko funkcjonowały w gminach nieposiadających statusu miasta na prawach powiatu. W 2014 r. tylko 2% gmin wiejskich, 5% miejsko-wiejskich i 13% miejskich stosowało klauzule społeczne. Wśród miast na prawach powiatu, bez stolic województw odsetek ten był zdecydowanie wyższy (35%). Natomiast we wszystkich miastach wojewódzkich były ogłaszane zamówienia zawierające klauzule społeczne.

Odsetek udzielonych zamówień zawierających klauzule społeczne w stosunku do wszystkich ogłoszeń zawierających klauzule społeczne pokazuje, jaka część zamówień zawierających klauzule została rozstrzygnięta i została zrealizowana. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na obawy ze strony zamawiających, że ogłoszenia zawierające klauzule społeczne mogą nie zostać udzielone ze względu na małe zainteresowanie ewentualnych wykonawców. Na podstawie danych za 2013 r. można stwierdzić, że te obawy są nieuzasadnione. 91% wszystkich zamówień zawierających klauzule społeczne zostało sfinansowanych. Występowało zróżnicowanie odsetka sfinansowanych zamówień zawierających klauzule społeczne pod względem stopnia urbanizacji gminy. Im wyższy poziom urbanizacji, tym mniejszy odsetek sfinansowanych zamówień. Było to spowodowane głównie tym, że w gminach o wyższym poziomie urbanizacji była większa liczba zamówień zawierających klauzulę społeczną. Występowało także zróżnicowanie pod kątem klasy wydatków na jednego mieszkańca. W gminach, w których były najmniejsze i największe wydatki na jednego mieszkańca było najmniej

¹³ Art. 22, ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.



sfinansowanych zamówień zawierających klauzule społeczne. Więcej sfinansowanych zamówień było w trzecim kwartyle, w którym odsetek wynosił 97,4%.

Analizując stopień sfinansowania zamówień publicznych w podziale wojewódzkim można stwierdzić, że wystąpiło zróżnicowanie. Najniższy odsetek dotyczył województwa świętokrzyskiego 79,2% i lubuskiego 79,9%. Natomiast najwyższy odsetek dotyczył województwa kujawsko-pomorskiego oraz podlaskiego (po 100%).

Odsetek wartości udzielonych zamówień zawierających klauzule społeczne w stosunku do wszystkich udzielonych ogłoszeń pokazuje, jaką część wartości ogółem zamówień publicznych stanowią te z klauzulami społecznymi. Na tej podstawie można m. in. monitorować, jaki skutek odnoszą działania promujące zlecenie zadań stosując klauzulę społeczną. Ponadto istnieje możliwość porównywania geograficznego JST w zakresie stosowania klauzul społecznych. W 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 3,1%. Największy udział wartości zamówień z klauzulą społeczną wynosił 54%, a najmniejszy - 0,6%. Wysokie wartości wskaźnika odnotowano przede wszystkim w powiatach o niewielkiej liczbie zamówień publicznych. Ponadto zaobserwowano zróżnicowanie wskaźnika ze względu na typ gminy. Największe odsetki odnotowano w miastach wojewódzkich - średnio 8,0%. W pozostałych typach gmin wskaźnik ten oscylowała pomiędzy 0,3% a 1,9%.

Na podstawie danych za 2013 r. i 2014 r. można stwierdzić, że zamówienia publiczne zawierające klauzulę społeczną to zjawisko marginalne i dotyczy mniej niż 0,5% wszystkich zamówień publicznych. Najczęściej dotyczyły one zamówień publicznych takich jak roboty budowlane, następnie usług w zakresie utrzymania czystości oraz usług ochroniarskich. Porównując dane z 2013 r. i 2014 r. można zauważyć spadek liczby zamówień zawierających klauzulę zastrzeżoną. Ogólna liczba ogłoszeń spadła z 400 na 181. Konieczna jest dalsza promocja oraz zmiana ustawodawstwa w tym zakresie. Klauzule społeczne mogą się stać jednym z bodźców wspomagających rozwój podmiotów ekonomii społecznej.

5. RAPORT JAKOŚCI

Dążąc do uzyskania danych o najwyższym stopniu precyzji i użyteczności, w ramach pracy badawczej przeanalizowano poszczególne źródła danych, wykorzystane do zaprojektowania zestawu wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych w zakresie partycypacji społecznej, z punktu widzenia jakości dostępnych informacji.

Ocena jakości została przeprowadzona w oparciu o kryteria zawarte w Zarządzeniu wewnętrznym nr 35 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie pomiaru, oceny oraz monitorowania jakości badań statystycznych w służbach statystyki publicznej. Dla każdego źródła danych – uwzględniając jego specyfikę - rozpatrzono następujące komponenty jakości: przydatność danych, dokładność danych, błędy pomiaru, błędy przetwarzania, błędy braku odpowiedzi, dostępność i przejrzystość danych, porównywalność, spójność.

W przypadku badania pilotażowego *Partycypacja lokalna* opracowano obszerny raport jakości, charakteryzujący się wyższym niż w przypadku pozostałych źródeł danych stopniem szczegółowości rozpatrywanych zagadnień, ze względu na fakt, że badanie obejmuje obszar tematyczny, który nie był dotąd przedmiotem zainteresowania polskiej statystyki publicznej a ponadto stanowi w projekcie źródło pierwotne. W przypadku pozostałych źródeł wykorzystano zbiory danych zebranych oraz w mniejszym lub większym stopniu opracowywanych przez inne instytucje, co skutkowało węższym zakresem analizy niż w przypadku badania „Partycypacja lokalna”.

BADANIA GUS

Badanie pilotażowe „Partycypacja lokalna”

Przydatność danych

Nowe tendencje w zarządzaniu sprawami publicznymi pozwalają obywatelom mieć większy wpływ na decyzje władz, w sprawach które ich dotyczą. Mogą oni zgłaszać różnego rodzaju inicjatywy, uczestniczyć w projektowaniu wybranych rozwiązań, popierać, protestować lub zgłaszać zastrzeżenia wobec poszczególnych projektów a nawet już podjętych decyzji. Z drugiej strony władze lokalne mają szansę włączać mieszkańców w procesy decyzyjne i zdobyć w ten sposób dodatkową wiedzę o okolicznościach, społecznych skutkach i przewidywanej recepcji projektowanych decyzji.

Powodem podjęcia badania były zgłaszane potrzeby informacyjne różnych środowisk w zakresie monitorowania współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami. Dotychczas realizowane przez statystykę publiczną badania ludności i podmiotów gospodarki narodowej w zakresie lokalnych usług publicznych nie zaspokajają rosnących potrzeb informacyjnych z obszaru partycypacji społecznej. Odpowiedzią na te potrzeby jest realizacja przedmiotowego badania, w tym rozpoznanie, pozyskanie i opracowanie przez statystykę publiczną wskaźników diagnozujących stan aktywności obywateli i organizacji ich reprezentujących, a jednocześnie zdiagnozowanie dostępności i jakości lokalnych usług publicznych, wspierających partycypację obywatelską, dotyczącą współdecydowania o sferze publicznej oraz realizacji usług pożytku publicznego.

Potrzeba prowadzenia badań statystycznych w celu ustalenia poziomu partycypacji społecznej została wyrażona m. in. w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, projekcie Krajowej Polityki Miejskiej. Samorządy lokalne (reprezentowane np. przez Związek Miast Polskich) wskazują na występujący w tym obszarze deficyt informacji statystycznych, które byłyby pomocne w kreowaniu lokalnej polityki społecznej na poziomie gminy.

Badanie ankietowe zostało zrealizowane na formularzu *Statystyka gminy: Partycypacja lokalna* i w swoim założeniu miało odpowiedzieć na pytania o dostępność, jakość i efekty różnych form włączania obywateli i ich organizacji w procesy współzarządzania lokalną sferą publiczną i we współrealizowanie lokalnych zdań publicznych.

Dane pozyskane w wyniku badania zostały wykorzystane do budowy wskaźników monitorujących wspieranie przez mieszkańców lokalnych władz samorządowych w podejmowaniu decyzji publicznych poprzez m.in.: konsultowanie tworzonych przez lokalne władze samorządowe lokalnych aktów prawnych, wpływanie na kierunki i formy wydatkowania środków publicznych, a także sposób komunikowania się władz lokalnych z mieszkańcami. Uzyskanie tych informacji umożliwiło stworzenie wskaźników diagnozujących stan aktywności obywateli i ich organizacji oraz dostępność i jakość lokalnych usług publicznych wspierających partycypację obywatelską na poziomie najniższej jednostki podziału terytorialnego kraju, tj. gminy. Dostęp do danych/wskaźników na możliwie najniższym poziomie agregacji terytorialnej ułatwi tworzenie instytucjonalnych warunków dla efektywniejszego i skuteczniejszego prowadzenia np. polityki rozwoju miast, monitorowania polityki regionalnej oraz pozwoli na lepsze monitorowanie wypełniania zadań z zakresu angażowania mieszkańców w proces decyzyjny przez jednostki samorządu terytorialnego.

Dokładność danych

Sposób doboru próby

Do przeprowadzenia ankiety *Partycypacja lokalna* zastosowany został celowy dobór jednostek (gmin), ograniczony do terenu województwa dolnośląskiego i dużych ośrodków miejskich będących miastami na prawach powiatu. Próbę do badania stanowiło 7,4% wszystkich gmin (wliczając dzielnice m. st. Warszawy) na obszarze Polski. Jednostki wybrane do badania według rodzaju gminy przedstawia poniższa tablica.

Tablica 1. Gminy w badaniu *Partycypacja lokalna* wg rodzaju

Wyszczególnienie	Rodzaj gmin ^{a)}	Liczba podmiotów w badaniu
Gminy wiejskie	2	62
Gminy miejskie	1	32
Gminy miejsko-wiejskie	3	55
Miasta na prawach powiatu	1	36
Dzielnice m. st. Warszawy	8	1
Ogółem	X	186

a) Zgodnie z *Wykazem identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju*.

W związku z tym, że badanie zrealizowane zostało w oparciu o dobór celowy, obejmujący reprezentantów wszystkich rodzajów gmin - wyniki uzyskane w trakcie tego badania nie są uogólniane na całą populację. W analizie jakościowej zostały pominięte *błędy próby*, a analiza dokładności danych opiera się na *błędach niezwiązanych z próbą*, tj. *błędach pomiaru, przetwarzania i braku odpowiedzi*.

Błędy pomiaru

Błędy kwestionariusza

Formularz *Statystyka gminy: Partycypacja lokalna* został zbudowany zgodnie z przyjętymi założeniami i celami szczegółowymi pracy badawczej *Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w obszarze partycypacji społecznej*, umożliwiającymi zaprojektowanie systemu pozyskiwania i opracowywania przez statystykę publiczną danych na potrzeby monitorowania lokalnych polityk społecznych.

Wzór formularza oraz założenia do kontroli logiczno-rachunkowej opracowane zostały przez zespół projektujący, a następnie, zgodnie z tymi założeniami, specjaliści IT przygotowali elektroniczną aplikację z zastosowaniem oprogramowania Java.

Zespół projektujący stworzył formularz i następnie sprawdzał jego zapisy pod kątem czytelności, spójności zadawanych pytań, poprawności ich następowania, logiki powiązań między nimi, wyjaśnień pojęć użytych w formularzu. Pytania mające charakter zamknięty polegały na wyborze dostępnej w kafeterii odpowiedzi lub/i wpisania wartości matematycznej, z wyjątkiem:

- pytania 6.3 w dziale 2, dopuszczającego wpisanie stosowanej w gminie formy wspólnej pracy nad uchwałami niewymienionymi wcześniej w formularzu oraz
- pytania 6.6 w dziale 3, dającego możliwość wpisania innego stałego ciała konsultacyjnego niewymienionego wcześniej.

Ostatni dział był oceną formularza i – ze względu na możliwość zdefiniowania przez respondenta przyczyn trudności z wypełnieniem pozycji – odpowiedzi na niektóre pytania miały charakter otwarty. W ocenie respondentów nie wszystkie pojęcia/pytania zostały zdefiniowane w sposób jasny i czytelny (8 gmin).

Zgłoszone uwagi/wątpliwości obejmują następujące pojęcia/treści pytań:

- stałe ciała konsultacyjne,
- budżet partycypacyjny ,
- brak jednoznaczności interpretacyjnej odnośnie pytań dotyczących przyjętych uchwał – respondenci nie umieli określić, czy mają uwzględnić w odpowiedzi **wszystkie** uchwały podjęte przez radę gminy, czy tylko uchwały **będące aktami prawa miejscowego**,
- niedostateczne wyjaśnienia pytań: 7 działu 2 (*Czy w 2014 r. przyjęto uchwałę lub uchwały, zawierające jedno lub więcej rozwiązań, które na zlecenie władz gminy zostały wypracowane wyłącznie przez mieszkańców lub organizacje, a udział władz gminy polegał jedynie na nadaniu tym rozwiązaniom właściwej formy prawnej?*) oraz 5 działu 3 (*Czy w 2014 r. jednostki pomocnicze otrzymały środki z budżetu gminy z wyłączeniem funduszu sołectkiego?*),

- konsultacje społeczne – „przyjęcie nazbyt optymistycznych założeń odnośnie standardowych modeli konsultacji społecznych, co powoduje, że wielu procesów nie można włączyć”,
- brak definicji *inicjatywy lokalnej*, co spowodowało, że wypełniający ankietę posiłkował się definicją zawartą w rozdziale 2a ustawy o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536), a więc wymagało to od niego dodatkowych działań i nie był on pewny, czy odpowiednio zastosował definicję.

Ponadto, w wielu przypadkach gminy nie wypełniały w dziale 3 w pytaniu 6 pola dotyczącego *mieszkańców*. Taka sytuacja wynikała z tego, że nie dla wszystkich była jasna podana w ankiecie definicja pojęcia *mieszkańcy*. Dopiero dodatkowe wyjaśnienia, udzielane przez ankieterów w trakcie rozmów telefonicznych, pozwalały na poprawne uzupełnienie danych.

Błędy respondenta

Błędy popełniane przez respondentów wynikały przede wszystkim z nieuważnego czytania pytań ankiety i objaśnień (np. podawano liczbę przyjętych uchwał z całej kadencji rady, a nie z 2014 roku). Istnieje przypuszczenie, że niektóre pytania były celowo pomijane przez respondentów. W części gmin informacje potrzebne do wypełnienia ankiety zbierano z wielu komórek organizacyjnych, co miało wpływ na to, że rozsyłane zapytania do poszczególnych osób nie zawierały dokładnych wyjaśnień, stąd też udzielający częściowych odpowiedzi nie znali całej zawartości formularza i odpowiadali intuicyjnie – nie zawsze zgodnie z objaśnieniami i pojęciami znajdującymi się na formularzu. Taki podział prac nad ankietą często stosowano w urzędach dużych miast, ze względu na ich złożoną strukturę administracyjną. Liczbę błędów popełnionych przez respondentów według rodzajów błędów przedstawia poniższa tablica.

Tablica 2. Błędy popełniane przez gminy wg rodzaju błędu

Rodzaj błędu	Informacja o błędach	Liczba błędów	Liczba gmin, w których wystąpił dany rodzaj błędu	% w stosunku do wszystkich gmin, od których otrzymano ankietę (184)
Brak wpisanej wartości (symbol błędu 1)	brak błędów	0	138	75,0
	wystąpienie błędów	189	46	25,0
Niepoprawne znaki / format (symbol błędu 2)	brak błędów	0	184	100,0
Brak wpisanej wartości przy zaznaczonej odpowiedzi "tak" (symbol błędu 3)	brak błędów	0	147	79,9
	wystąpienie błędów	64	37	20,1
Brak zaznaczenia przy wpisanej/ zaznaczonej wartości (symbol błędu 4)	brak błędów	0	179	97,3
	wystąpienie błędów	6	5	2,7
Niespełniony warunek	brak	0	163	88,6

matematyczny/logiczny (symbol błędu 5)	błędów			
	wystąpienie błędów	27	21	11,4
Ogólna liczba błędów	wystąpienie błędów	286	73	39,7

Analiza poprawności zbioru danych, na podstawie pierwszego wprowadzenia do Systemu Informatycznego Badania (SIB) każdej ankiety, wykazała, że 39,7% gmin odesłało ankiety zawierające błędy (w sumie w ankietach popełniono 286 błędów). Najwięcej błędów dotyczyło braku wpisanej wartości (25,0 % ankiet) oraz braku wpisanej wartości przy odpowiedzi „tak” (20,1 % ankiet).

Ocenę stopnia trudności poszczególnych działów formularza według liczby popełnionych przez respondentów błędów ilustruje poniższa tablica.

Tablica 3. Gminy, które błędnie wypełniły ankiety według działów formularza.

Dział	Informacja o błędach	Liczba gmin	% w liczbie gmin, od których otrzymano ankiety (184)
dział 1	brak błędów	179	97,3
	wystąpienie sytuacji błędnych – 12 błędów	5	2,7
dział 2	brak błędów	152	82,6
	wystąpienie sytuacji błędnych – 77 błędów	32	17,4
dział 3	brak błędów	145	78,8
	wystąpienie sytuacji błędnych – 128 błędów	39	21,2
dział 4	brak błędów	153	83,2
	wystąpienie sytuacji błędnych – 46 błędów	31	16,8
dział 5	brak błędów	171	92,9
	wystąpienie sytuacji błędnych – 23 błędy	13	7,1
Podsumowanie ankiet przed przeprowadzeniem kontroli logiczno-rachunkowej w SIB			
	Liczba błędów	Liczba gmin o wskazanej	Udział % w liczbie gmin, od których otrzymano

		liczbie błędów	ankiety (184)
Ogólna liczba błędów w formularzu - 286	brak błędów	111	60,3
	liczba sytuacji błędnych	73	39,7

Przedstawione powyżej statystyki wskazują, iż respondenci w prawidłowym wypełnieniu ankiet największe trudności mieli w przypadku *działu 3* (21,2 % gmin) oraz *działu 2* (17,4 % gmin).

Analizując rodzaje błędów i ich liczbę można wskazać działy, a w nich pytania, które miały największą liczbę niepoprawnych odpowiedzi. Działy te przedstawia poniższa tabela.

Tablica 4. Liczba i rodzaj błędów w poszczególnych pytaniach formularza.

Numer pytania ankiety	Rodzaj błędu					Liczba wszystkich rodzajów błędów w dziale
	Brak wpisanej wartości	Niepoprawne znaki / format	Brak wpisanej wartości przy zaznaczonej odpowiedzi "tak"	Brak zaznaczenia przy wpisanej lub zaznaczonej wartości	Niespełniony warunek matematyczny / logiczny	
Dział 1						
Dz.1. Pyt.1.1	1					
Dz.1. Pyt.1.2	1					
Dz.1. Pyt.1.3	1					
Dz.1. Pyt.1.4	1					
Dz.1. Pyt.1.5	4					
Dz.1. Pyt.1.6	4					
Dział 1 razem	12					12
Dział 2						
Dz.2. Pyt.1	8					
Dz.2. Pyt.2	1					
Dz.2. Pyt.3	3					
Dz.2. Pyt.4	6				2	
Dz.2. Pyt.4.1					1	
Dz.2. Pyt.5	3					
Dz.2. Pyt.6.1	8					
Dz.2. Pyt.6.2	6					
Dz.2. Pyt.6.3.1	8					
Dz.2. Pyt.6.3			4			
Dz.2. Pyt.7	2					
Dz.2. Pyt.8						
Dz.2. Pyt.9	1					
Dz.2. Pyt.10	1					
Dz.2. Pyt.11	3					
Dz.2. Pyt.12	2					
Dz.2. Pyt.13.1						
Dz.2. Pyt.13.2			1			
Dz.2. Pyt.13.3				3		



Dz.2. Pyt.13.4			5			
Dz.2. Pyt.13.5			1		1	
Dz.2. Pyt.13.6			1		5	
Dział 2 razem	52		12	3	9	76
Dział 3						
Dz.3. Pyt.1.1	4					
Dz.3. Pyt.1.2	3					
Dz.3. Pyt.1.3	4					
Dz.3. Pyt.1.4	4					
Dz.3. Pyt.2.1	4		4			
Dz.3. Pyt.2.2	3					
Dz.3. Pyt.2.3	3		3			
Dz.3. Pyt.2.4	3		1			
Dz.3. Pyt.3	3		1			
Dz.3. Pyt.4	7		3			
Dz.3. Pyt.5	3		1			
Dz.3. Pyt.5 p 2			2			
Dz.3. Pyt.6.1	4		1			
Dz.3. Pyt.6.1 p 2			2			
Dz.3. Pyt.6.1 3			1			
Dz.3. Pyt.6.2	6		1			
Dz.3. Pyt.6.2 p 2			3			
Dz.3. Pyt.6.2 p 3			9			
Dz.3. Pyt.6.3	7					
Dz.3. Pyt.6.3 p 2			2			
Dz.3. Pyt.6.3 p 3			2			
Dz.3. Pyt.6.4	7					
Dz.3. Pyt.6.4 p 2			1			
Dz.3. Pyt.6.4 p 3			2			
Dz.3. Pyt.6.5	6		2			
Dz.3. Pyt.6.5 p 2			3			
Dz.3. Pyt.6.5 p 3			5			
Dz.3. Pyt.6.6	8					
Dział 3 razem	79		49			128
Dział 4						
Dz.4. Pyt.1	1					
Dz.4. Pyt.2	2					
Dz.4. Pyt.3	7			3		
Dz.4. Pyt.4						
Dz.4. Pyt.5						
Dz.4. Pyt.6	1					
Dz.4. Pyt.7	1				11	
Dz.4. Pyt.8.1	4					
Dz.4. Pyt.8.2	9					
Dz.4. Pyt.9	2					
Dz.4. Pyt.10	5					
Dział 4 razem	32			3	11	46

Dział 5						
Dz.5. Pyt.1	5					
Dz.5. Pyt.2	4				7	
Dz.5. Pyt.3	2		1			
Dz.5. Pyt.4	1		1			
Dz.5. Pyt.5	1					
Dz.5. Pyt.6	1					
Dział 5 razem	14		2		7	23
Suma błędów wg rodzajów	189	0	63	6	27	285

Błędy ankietera

Przed przystąpieniem do realizacji ankiety *Partycypacja lokalna* zostało przeprowadzone szkolenie merytoryczne dla pracowników Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, którzy – jako ankieterzy – mieli zajmować się przeprowadzeniem badania. W trakcie szkolenia, prowadzonego przez eksperta wiodącego - Karolinę Goś-Wójcicką, zostały omówione stosowane w ankiecie pojęcia i definicje oraz kolejno wszystkie pytania ankiety. Ponadto realizatorów badania zapoznano z elektroniczną aplikacją przeznaczoną dla respondentów oraz z Systemem Informatycznym Badania (SIB), służącym do przeprowadzenia kontroli logiczno-rachunkowych, umożliwiającym wprowadzanie korekt w przypadku pozyskania błędnie wypełnionych formularzy. Przekazywana respondentom aplikacja wyposażona została w opcję sygnalizującą braki odpowiedzi oraz błędy popełnione podczas wypełniania ankiety. Komunikaty o błędach i o brakach odpowiedzi sygnalizowane były różnym kolorem czcionki i aktywną listą błędów pojawiającą się w dolnej części ankiety. Ze względu na to, że ankieta na formularzu: *Statystyka gminy: Partycypacja lokalna* była badaniem pilotażowym, aplikacja umożliwiała respondentowi przesłanie do Urzędu ankiety zawierającej błędy. W takim przypadku, po otrzymaniu formularza, ankieterzy kontaktowali się z osobami go wypełniającymi i wyjaśniali błędy. Ze względu na to, że aplikacja SIB wspomagająca pracę ankieterów sygnalizowała błędy, ankieterzy ograniczyli się tylko do ich korygowania, nie oceniali natomiast danych pod względem ich wartości, tzn. takiej, która dotyczyła oceny prawidłowego rzędu wielkości w podawanych przez gminy wartościach. Przykładem może być liczba wszystkich uchwał przyjętych przez radę gminy w 2014 r. (pytanie 1 działu 2 - gminy Szczecin i Opole podały wartości powyżej 1000) – w 13 gminach zamiast liczby uchwał w 2014 r. zostały podane uchwały VI kadencji w latach 2010-2014.

Błędy w metodzie zbierania danych

Zaprojektowany w formie elektronicznej formularz został poddany testowaniu przez zespół projektowy. Sprawdzone zostały m.in. wszystkie założenia dotyczące powstania sytuacji błędnych, zarówno o charakterze błędów uznaniowych (respondent mógł odpowiedzieć na pytanie ankiety wykraczając poza ustalony w założeniach zakres wartości, sytuacja taka była tylko sygnalizowana w aplikacji), jak i błędów twardych (nieuznaniowych, które po zasygnalizowaniu respondent powinien był skorygować), tj. brak wpisanej w polu ankiety wartości, niepoprawnie wpisany znak lub format danych, brak wpisanej wartości przy zaznaczonej odpowiedzi „tak”, brak zaznaczenia przy wpisanej



lub zaznaczonej wartości, niespełniony warunek matematyczny/logiczny. Na podstawie rezultatów testu dokonano korekty niektórych założeń do kontroli formularza.

Do gromadzenia danych z ankiety została przygotowana elektroniczna aplikacja z zastosowaniem oprogramowania Java, którą respondenci musieli pobrać ze strony internetowej Urzędu Statystycznego we Wrocławiu i zainstalować na lokalnym komputerze. Sposób dostępu do aplikacji został wskazany w liście przewodnim, o którym wspomniano na początku raportu, jednak ze względu m.in. na brak w nim automatycznego odesłania na stronę www (nie zostało wprowadzone połączenie w formacie html, lecz całość była sporządzona jako plik pdf) zachodziła konieczność wykonania kilku czynności w celu uruchomienia aplikacji i dlatego – jak się wydaje – respondenci niechętnie korzystali z tej formy przekazywania danych, bowiem aż 125 gmin, tj. 67,9% wypełniło papierową wersję ankiety. Z uwag zgłaszanych telefonicznie można było wywnioskować, że część respondentów wolałaby wypełniać ankietę na Portalu Sprawozdawczym GUS, z którym jest już zaznajomiona i poprzez który realizuje swoje obowiązki sprawozdawcze.

Podsumowanie opisu błędów pomiaru

W trakcie realizacji ankiety *Partycypacja lokalna* wystąpiły błędy kwestionariusza, respondenta, ankietera i błędy w metodzie zbierania danych.

Respondenci niepoprawnie wypełniali ankietę m.in. ze względu na niejasność niektórych objaśnień, co świadczy o tym, że wymagają one redefinicji. Ankieterzy, pomimo przeprowadzonego szkolenia, nie zawsze prawidłowo oceniali wartości podawane przez gminy w ankietach pod kątem rzędu wielkości liczbowych. Ze względu na niesatysfakcjonujący wskaźnik wykorzystania aplikacji do wypełnienia formularza w wersji elektronicznej, należy – przy utrzymaniu tej metody zbierania danych – skorzystać z innej formy (najlepiej Portalu Sprawozdawczego GUS).

Błędy przetwarzania

W celu redukcji liczby błędów w aplikacji zastosowane zostały założenia do kontroli logiczno-rachunkowej. Respondentowi sygnalizowany był błąd w przypadku pominięcia odpowiedzi na pytanie, aplikacja nie pozwalała na udzielenie sprzecznych odpowiedzi na to samo pytanie, kontrolowała zależności, zarówno pomiędzy pytaniami w dziale, jak i powiązania między działami, a także kontrolowała poprawność wpisywanych znaków liczbowych lub cyfrowych.

W założeniach do kontroli logiczno-rachunkowej jako błąd nieuznaniowy wskazana została zależność pomiędzy pytaniami 6 i 7 Działu 4 zakładająca, że przedstawiciele organizacji musieli być zapraszani na posiedzenia rady gminy, aby w nich uczestniczyć. W trakcie prowadzenia badania okazało się natomiast, że w mniejszych gminach przedstawiciele organizacji niejednokrotnie nie są zapraszani na sesje rady, a mimo to są na nich obecni. Sugeruje się zatem zniesienie zastosowanej kontroli.

Dodatkowo, w SIB utworzone zostało pole „Uwagi”, w którym ankieter miał możliwość wpisywania wyjaśnień udzielanych mu przez respondentów.

Błędy podzielono również na błędy akceptowalne – uznaniowe i błędy wymagające korekty (twarde). W 32 gminach pojawiły się błędy uznaniowe, co stanowi 17,4% wszystkich gmin, które wypełniły formularz. Błędy twarde zarejestrowano w 62 przypadkach, co stanowi 33,7% wszystkich

gmin, które wypełniły formularz. Gmin, które w ankietach miały więcej niż 10 błędów było 5, co stanowiło 3% badanych jednostek. Maksymalna liczba błędów, które wystąpiły w jednej ankiecie to 38.

Działania wyjaśniające ankietatorów i zespołu merytorycznego (kontakt z gminami) miały ogromny wpływ na poprawę jakości otrzymanych ankiet i tym samym na kompletność i poprawność zawartych w nich danych. Może to wskazywać na potrzebę doskonalenia formularza, jak również założeń do walidacji danych, tak aby respondenci byli bardziej samodzielni w wypełnieniu formularza.

Błędy braku odpowiedzi

Podmiotowy brak odpowiedzi

Kompletność badania w wyznaczonym terminie spływu ankiet do Urzędu, tj. 2 kwietnia 2015 r., przedstawia poniższa tabela.

Tablica 5. Raport kompletności wg stanu na dzień 2.04.2015 r.

Ankiety otrzymane		Brak ankiet		Ogółem
Liczba	%	Liczba	%	
95	51,1	91	48,9	186

Dla zwiększenia kompletności badania ankietarki telefonicznie oraz drogą elektroniczną monitorowały jednostki, które nie przekazały ankiety.

W wyniku tych działań:

- 18 gmin przysłało ankiety w formie elektronicznej,
- 71 gmin - wersję papierową ankiety,
- 2 gminy odmówiły wypełnienia ankiety.

Tablica 6. Raport kompletności po zakończeniu badania wg województw wg stanu na dzień 30.04.2015 r.

Województwo:	Liczba gmin w próbie docelowej	Liczba gmin, które wypełniły formularz
02 DOLNOŚLĄSKIE	153	153
04 KUJAWSKO-POMORSKIE	3	3
06 LUBELSKIE	1	1
08 LUBUSKIE	2	2
10 ŁÓDZKIE	2	2
12 MAŁOPOLSKIE	1	1
14 MAZOWIECKIE	3	3
16 OPOLSKIE	1	1
18 PODKARPACKIE	2	2
20 PODLASKIE	2	2
22 POMORSKIE	2	1
24 ŚLĄSKIE	7	6

26 ŚWIĘTOKRZYSKIE	1	1
28 WARMIŃSKO-MAZURSKIE	2	2
30 WIELKOPOLSKIE	3	3
32 ZACHODNIOPOMORSKIE	1	1
Polska	186	184

W terminie ostatecznego zakończenia zbierania ankiet, w wyniku monitów i poprawiania błędów, wpłynęły 184 wypełnione formularze, tj. 98,9%. Ankiety nie wypełniły 2 miasta: Słupsk i Katowice argumentując, że w wyznaczonym terminie, ze względu na inne, ważne dla urzędu zadania (reorganizacja i działania na rzecz opracowania nowej strategii miasta), nie są w stanie wypełnić formularza, który w ich ocenie był obszerny i pracochłonny. Wielokrotnie podejmowane w odniesieniu do tych miast próby dotarcia do osób mogących zmienić tę decyzję nie dały rezultatu.

Przedmiotowy brak odpowiedzi

Kilka gmin nie udzieliło odpowiedzi na wszystkie pytania z uwagi na to, że nie prowadzą takiej ewidencji, która pozwoliłaby w łatwy sposób wypełnić ankietę (czas poświęcony na przeglądanie protokołów, raportów i tym podobnych dokumentów byłby nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zebranych informacji).

Braki danych został odnotowany w następujących działach:

- dział 2 pytanie 11 – dotyczące projektów uchwał przygotowanych na pisemny wniosek mieszkańców (z wyłączeniem projektów zgłoszonych w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej),
- dział 3 pytanie 4 na temat jednostek pomocniczych uczestniczących w przygotowaniu lub konsultowaniu uchwał,
- dział 2 punkt 13.4 i 13.6 – brak zliczonych danych dotyczących wszystkich projektów poddanych pod głosowanie wraz z kwotami przeznaczonymi na ich realizację w ramach budżetu partycypacyjnego,
- dział 3 w pytaniu 2.1 i 2.4 - brak danych dotyczących odsetka mieszkańców uczestniczących w ostatnich wyborach
- dział 3 pytanie 3 dotyczące liczby projektów i pytanie 4 - liczby uchwał, ponieważ ankietowana gmina nie prowadzi statystyk uchwał, które zostały przygotowane na wniosek jednostek pomocniczych,
- dział 2 pytanie 13.4 i 13.6 – gmina nie dysponuje danymi na temat łącznej wartości projektów poddanych pod głosowanie w ramach budżetu obywatelskiego ze względu na to, że w każdym z 6 okręgów realizowany był tylko 1 projekt i nie było konieczności sumowania wartości wszystkich projektów poddawanych pod głosowanie – 78 propozycji;
- dział 4 pytanie 7 – brak informacji o obecności przedstawicieli organizacji na sesjach rady gminy,
- dział 3 pytanie 2 dotyczące odsetka mieszkańców uczestniczących w ostatnich wyborach (2011 r.) do rad jednostki pomocniczej – jednostka nie przekazała informacji z uwagi na czasochłonność ich przygotowania.

Porównywalność

Dane uzyskane w badaniu *Partycypacja lokalna* nie są porównywalne z innymi danymi gromadzonymi przez statystykę publiczną. Używane w ankiecie pojęcia i definicje nie mają zastosowania w innych badaniach realizowanych przez statystykę publiczną – jest to nowe badanie w nieopisanym statystycznie obszarze tematycznym. Nie istnieją też uregulowania europejskie ani standardy międzynarodowe w zakresie metodologii i definicji stosowanych w tym badaniu. Badanie może być prowadzone w cyklu rocznym (tu wyznacznikiem częstotliwości ankiety może być budżet gminy), co w przyszłości zapewni porównywalność czasową. Podmiotami sprawozdawczymi są gminy objęte sprawozdawczością statystyczną z innych obszarów statystyki gospodarczej i społecznej. Realizacja ankiet dotyczących zagadnień partycypacji lokalnej uzupełni luki informacyjne w tym zakresie. Pilotaż badania realizowany był na próbie, natomiast ewentualne badanie docelowe obejmować będzie pełną populację.

Spójność

Badanie jest spójne ze względu na fakt, że oparte jest na bazie pojedynczego źródła i uzyskane w nim wyniki mogą podlegać wiarygodnym kombinacjom w celu uzyskania wyników bardziej kompleksowych. Dane uzyskane w badaniu mogą podlegać integracji na różnych płaszczyznach, co daje im szereg zastosowań.

Obciążenie respondentów

Wyliczenie obciążenia administracyjnego respondentów wykonane zostało w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku 2014, podzielone przez 168 godzin. Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r. wyniosło ono 3783,46 zł. Stawka godzinowa wyliczona została jako iloraz $3783,46 : 168 = 22,52$ zł. Średni czas na przygotowanie danych do wypełnienia formularza oraz średni czas na wypełnienie formularza został wyliczony jako średnia arytmetyczna z wartości podanych przez respondentów w ankiecie. Kwota obciążenia obliczona została jako iloczyn liczebności próby, stawki godzinowej i sumy średnich czasów w godzinach. W przypadku podjęcia badania obejmującego pełną zbiorowość gmin koszt obciążenia respondentów wyniósłby około 116 tys. zł

Tablica 7. Obciążenie respondentów

Tytuł formularza	Częstotliwość badania	Średni czas na przygotowanie danych do wypełnienia formularza (min)	Średni czas na wypełnienie formularza (min)	Kwota obciążeń administracyjnych (w zł)	Liczebność próby
Badanie pilotażowe na próbie 186 gmin	incydentalne	71	21	6451	186

W przypadku podjęcia badania pełnego	Roczne z PBSSP	71	21	85974	2479
---	----------------	----	----	--------------	------

Jak widać z powyższych danych sumaryczny średni czas potrzebny respondentom na wypełnienie ankiety wyniósł 92 minuty. Z punktu widzenia respondenta to jest zajęcie pracochłonne i należałoby się zastanowić czy uproszczenie formularza nie dałoby lepszego efektu. Wpisałoby się to w ogólne tendencje statystyk publicznych, w tym międzynarodowych do ograniczania obciążeń respondentów przy jednoczesnym minimalizowaniu kosztów. Respondenci generalnie skarżą się na zbyt długie i skomplikowane ankiety/sprawozdania, na które muszą poświęcać dużo czasu.

Tym niemniej ankieta pilotażowa, także dzięki staraniom ankierów w czasie rozmów telefonicznych z gminami, spotkała się z życzliwym przyjęciem i zrozumieniem ze strony respondentów.

Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu)

Przydatność danych

Dane pozyskiwane na podstawie ewidencji stowarzyszeń znajdują zastosowanie w budowaniu operatu badań gospodarki społecznej. W zakresie przedmiotowym prowadzona ewidencja pozwala na aktualizację danych dotyczących aktywności prawno-ekonomicznej oraz informacji kontaktowych stowarzyszeń. Stanowi także źródło danych o terytorialnym rozmieszczeniu organizacji. W obecnym stanie źródło to ma wyczerpujący zakres podmiotowy, ponieważ dane są zbierane ze wszystkich starostw powiatowych i miast na prawach powiatu. Ponadto celem badania jest określenie stopnia nadzoru sprawowanego nad stowarzyszeniami przez starostwa i miasta na prawach powiatu, jednak pozyskiwane informacje są w tym zakresie niewystarczające. Obecnie stopień sprawowanego nadzoru jest określony dwojako:

- na podstawie pytania, ile postępowań o wykreślenie z rejestru wszczęło starostwo,
- poprzez zestawienie informacji o stanie aktywności prawno-ekonomicznej z ewidencji z danymi pozyskanymi w trakcie realizacji badania SOF-1 dotyczącego działalności fundacji, stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych.

Dokładność danych

Dane pozyskiwane są od starostw powiatowych i miast na prawach powiatu, na podstawie zapisów w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. Badanie obejmuje wszystkie urzędy, a udział w nim ma charakter obowiązkowy. Zbieranie danych polega na aktualizacji wykazu stowarzyszeń figurujących w REGON za pośrednictwem aplikacji internetowej.

Błędy pomiaru



Nie zostały zdiagnozowane błędy kwestionariusza ani ankietera. Błędy pomiaru występują w zakresie informacji przekazywanych przez respondentów.

Błędy respondenta

Błędy respondenta wynikają z braku wiedzy niezbędnej do poprawnego wypełnienia ewidencji. W niektórych wypadkach respondenci nie dysponują aktualnymi informacjami na temat nadzorowanych podmiotów, zarówno w zakresie ich danych kontaktowych, jak i stanu aktywności prawno-ekonomicznej. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak dostatecznego nadzoru nad stowarzyszeniami ze strony starostw powiatowych.

W zbiorze danych z 2015 r. występowało 15% stowarzyszeń, których stanu aktywności prawno-ekonomicznej starostwa i miasta na prawach powiatu nie mogły określić, mimo iż jest to jedna z podstawowych informacji na temat nadzorowanych podmiotów. Dodatkowo w przypadku około 3% stowarzyszeń pozyskiwane dane są błędne, co pozwoliła ustalić kontrola przeprowadzona na podstawie informacji zebranych podczas realizacji badania na formularzu SOF-1.

Błędy w metodzie zbierania danych

Obecnie wykorzystywana metoda zbierania danych nie pozwala na bieżące aktualizowanie informacji zawartych w ewidencji stowarzyszeń, co zgodnie z uwagami respondentów odnotowanymi w czasie realizacji badania w latach 2014 i 2015 ułatwiłoby pracę w dużych miastach i starostwach oraz poprawiłoby jakość przekazywanych danych. Krótki czas badania powoduje bowiem, że osoby odpowiedzialne za wprowadzenie danych do ewidencji nie znajdują czasu na poprawne uzupełnienie wszystkich informacji. Obecnie trwają prace nad opracowaniem metody pozyskiwania danych, która umożliwiłaby stałe dokonywanie zmian w ewidencji prowadzonej przez starostwa i miasta na prawach powiatu.

Błędy przetwarzania

W ewidencji stosowana jest kontrola wprowadzanych informacji o stowarzyszeniach. Jest ona dwuetapowa. W pierwszym etapie dane podlegają kontroli na etapie wprowadzania przez respondenta - aplikacja zawiera walidacje sprawdzające poprawności, m.in. numeru REGON, NIP, numeru telefonu, a dane adresowe są kontrolowane ze słownikami TERYT i SIMIC. Drugim etapem kontroli jest sprawdzanie występowania dubli w zbiorze danych oraz porównanie danych o stanie aktywności prawno-ekonomicznej z innymi dostępnymi informacjami. Ze względu na rodzaj wprowadzanych danych oraz ich zastosowanie nie ma konieczności dokonywania imputacji danych.

Błędy braku odpowiedzi

W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu badania i zminimalizowania zjawiska braków odpowiedzi podczas realizacji ewidencji stowarzyszeń prowadzony jest stały monitoring kompletności. Osoby zajmujące się realizacją monitorują respondentów kilkakrotnie. Po zakończeniu badania odnotowano występowanie błędów o dwojakim charakterze: podmiotowym i przedmiotowym.



Nie zidentyfikowano podmiotowych braków odpowiedzi – wszystkie starostwa przekazały dane, choć 4,7% z nich nie podało informacji o wszystkich stowarzyszeniach. Przedmiotowe braki odpowiedzi dotyczyły natomiast niezaktualizowanych stowarzyszeń - odsetek takich stowarzyszeń wyniósł 2,6% wszystkich podmiotów.

Dostępność i przejrzystość danych

Pozyskiwane dane mogą być upubliczniane w formie zagregowanej i prezentowane np. w formie map, generowanych w zależności od potrzeb użytkownika.

Porównywalność

Możliwe jest porównywanie danych zawartych w ewidencji stowarzyszeń z informacjami pochodzącymi z Krajowego Rejestru Sądowego oraz Bazy Jednostek Statystycznych. W ewidencji stowarzyszeń podawany jest stan aktualności danych oraz stosowane są słowniki TERYT i SIMIC, które umożliwiają porównywalność czasową oraz geograficzną danych.

Spójność

Zakres danych pozyskiwanych w ramach ewidencji stowarzyszeń umożliwia zastosowanie ich zarówno w badaniach serii SOF, jak i innych sprawozdaniach, np. KFT-1 (sprawozdanie z działalności klubu sportowego). W zakresie dwóch wspomnianych badań dane są wykorzystywane do budowania operatu badania. Mają one jednak charakter subsydiarny, bowiem głównym źródłem dla budowanych kartotek pozostaje Baza Jednostek Statystycznych. W ewidencji stowarzyszeń zastosowane są m.in.: identyfikatory REGON, KRS, słowniki TERYT, klasyfikacja pól APE, które pozwalają na wykorzystanie tego źródła w opisany powyżej sposób.

ŹRÓDŁA ADMINISTRACYJNE

Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym

Przydatność danych

Badanie jest kluczowym narzędziem oceny funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, pozwalającym na systematyczny monitoring współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym, dzięki czemu jest ważnym źródłem informacji dla podmiotów zainteresowanych tym tematem. Użyteczność badania podkreśla jego szeroki zakres przedmiotowy, stosunkowo dobra kompletność (blisko 80% wśród gmin) oraz powtarzalność. Dane pochodzące z Monitoringu dostarczają cennych informacji pozwalających na wnioskowanie w wielu obszarach związanych z partycypacją społeczną, m.in. w zakresie pozafinansowych form współpracy władz lokalnych z organizacjami, a także finansowych form kooperacji obejmujących m.in. wspieranie przez JST organizacji i inicjatyw obywatelskich w realizacji zadań pożytku publicznego poprzez ich zlecenie i finansowanie, w tym także zadań w zakresie integracji społecznej osób zagrożonych marginalizacją.

Dokładność danych

Prowadzone badanie ma charakter dobrowolny. Ankiety za 2013 r. rozestano do wszystkich urzędów administracji publicznej.

Tablica 8. Liczba podmiotów objętych badaniem według rodzaju urzędu w 2013 r.

Rodzaj urzędu	Liczba podmiotów przebadanych w 2013 r.
Ministerstwa wraz z agencjami i jednostkami podległymi	19
Urzędy centralne wraz z agencjami i jednostkami podległymi	26
Urzędy wojewódzkie	15
Organy administracji zespolonej w województwach	14
Administracja rządowa razem	74
Urzędy marszałkowskie	15
Starostwo powiatowe	272
Miasta na prawach powiatu	62
Gminy wiejskie	1238
Gminy miejskie	203
Gminy miejsko-wiejskie	492
Administracja samorządowa razem	2300
Ogółem	2374

Wypełnione formularze pozyskano od 2374 podmiotów, co stanowiło 82% kartoteki. Kompletność badania na poziomie gmin i powiatów wyniosła odpowiednio 81% i 87%. Istnieje zatem możliwość prezentowania danych na najniższym poziomie agregacji terytorialnej, tj. na poziomie gminy.

Błędy pomiaru

Błędy kwestionariusza

Formularz do badania został zweryfikowany pod kątem jego przejrzystości i czytelności, precyzji zadawanych pytań oraz poprawności kontroli logiczno-rachunkowych. Przeprowadzono również kontrolę logiczną przejść pomiędzy kolejnymi pytaniami oraz podjęto próbę zidentyfikowania występujących w formularzu pojęć i sformułowań potencjalnie niejasnych dla respondentów.

Struktura formularza opiera się na 6 blokach pytań, tj.:

- A. Współpraca finansowa
- B. Inicjatywa lokalna
- C. Program Współpracy
- D. Współpraca pozafinansowa
- E. Wolontariat



F. Poziom satysfakcji ze współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Kompletność odpowiedzi jest podobna w poszczególnych działach, nieco niższa w blokach poświęconych współpracy finansowej i pozafinansowej. Może być to spowodowane wysokim poziomem szczegółowości pytań, w szczególności dotyczących kwestii finansowych. Obszerne tabele dotyczące poszczególnych trybów wymagają od respondenta podania wielu informacji: liczby złożonych ofert, liczby podpisanych umów (w tym liczby umów wieloletnich), wysokości przekazanych środków z uwzględnieniem podziału na wspieranie i powierzanie zadań publicznych, a także podziału na poszczególne rodzaje organizacji (organizacje pozarządowe i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, podmioty kościelne i wyznaniowe, spółdzielnie socjalne, spółki non-profit oraz kluby sportowe). Pytania poruszały ponadto kwestie pożyczek, gwarancji i poręczeń udzielanych organizacjom pozarządowym, a także środków przekazywanych w ramach inicjatywy lokalnej. Rozbudowany charakter części formularza poświęconej finansom wynika po części z *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, która definiuje m.in. kilka trybów przekazywania środków finansowych organizacjom, tym niemniej warto zauważyć, że szczegółowość pytań wymaga od respondenta solidnej wiedzy na temat kwestii definiowanych ustawą, a ponadto znacznego zaangażowania w pozyskanie precyzyjnych danych. Może to skutkować obniżoną kompletnością odpowiedzi. W procesie weryfikacji spójności danych w kwestiach finansowych zdiagnozowano szereg nieścisłości, np.:

- Zadeklarowano, że urząd współpracował z organizacjami poprzez otwarte konkursy ofert (lub w innym trybie), nie wykazano natomiast liczby zgłoszonych ofert, podpisanych umów, ani przekazanych środków
- Zadeklarowane kwoty przekazane w ramach zdefiniowanych ustawą trybów poszczególnym rodzajom organizacji nie są spójne z łączną kwotą środków przekazanych danym organizacjom wykazaną w pytaniu podsumowującym
- Zadeklarowano, że urząd współpracował z organizacjami w oparciu o przepisy dotyczące inicjatywy lokalnej, nie wykazano natomiast liczby złożonych ofert ani podpisanych umów, nie określono również szacunkowej wartości inicjatywy lokalnej albo podano określoną kwotę, nie wykazując żadnej podpisanej umowy.
- Dane dotyczące liczby zgłoszonych ofert, podpisanych umów oraz wysokości przekazanych organizacjom środków są wątpliwe (wartości bardzo wysokie lub bardzo niskie).

W przypadku niektórych pytań w wersji papierowej ankiety zidentyfikowano nielogiczne ścieżki przejścia, zaś pomimo zastosowanych w wersji elektronicznej ankiety kontroli logiczno-rachunkowych nie udało się wyeliminować danych błędnych (np. bardzo wysokich bądź niskich wartości), nie poprawiły też one w sposób znaczący spójności danych. Ponadto w ankiecie brakuje objaśnień, do których respondent miałby bezpośredni dostęp, np. w formie komentarzy w przypisach bądź na końcu formularza. Odwołania do poszczególnych paragrafów *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wymagają od respondenta dodatkowego wysiłku poszukiwania właściwych przepisów w tekście źródłowym ustawy. Rozbudowana struktura formularza oraz wysoki stopień szczegółowości pytań znacząco rzutują na jakość pozyskiwanych danych, stanowiąc istotne utrudnienie dla respondentów.



Błędy respondenta

Można przypuszczać, że popełniane przez respondentów błędy wynikały z braku merytorycznego przygotowania oraz nieuwagi. Ponadto, w formularzu zabrakło odpowiednich objaśnień i komentarzy, do których odpowiadający posiadaliby bezpośredni dostęp. W badaniu poruszono szereg kwestii związanych ze współpracą finansową, jak i pozafinansową urzędu z organizacjami, co wymagało od respondentów pozyskiwania danych z wielu komórek organizacyjnych urzędu. W przypadku szczegółowych pytań dotyczących kwestii finansowych wydaje się, że jedynie jednostka merytorycznie odpowiedzialna za księgowość w danym urzędzie mogłaby udzielić precyzyjnych i pełnych informacji. Pracownicy urzędu udzielający częściowych odpowiedzi mogli ponadto nie znać pełnej treści formularza, co wpływało na jakość gromadzonych danych.

Błędy w metodzie zbierania danych

Zastosowana metoda pozyskiwania danych - ankieta do samodzielnego wypełniania przez respondenta, nieopatrzona adekwatnymi objaśnieniami ani w pełni satysfakcjonującymi założeniami kontrolnymi eliminującymi istotne błędy w formularzu elektronicznym – nie sprzyja pozyskaniu danych wysokiej jakości. Brak wsparcia merytorycznego przy wypełnianiu formularza skutkuje obniżoną kompletnością i rzetelnością odpowiedzi - około 3% danych w zbiorze za 2013 r. budziło istotne wątpliwości lub było niespójnych i wymagało zweryfikowania poprzez bezpośredni kontakt z respondentem, niektóre błędy były znaczące dla wyników dla całej zbiorowości.

Błędy pomiaru

W trakcie realizacji badania wystąpiły błędy kwestionariusza, respondenta oraz błędy w metodzie zbierania danych. Rozbudowana struktura kwestionariusza, a także brak dostatecznych objaśnień w treści formularza sprzyjały powstawaniu błędów respondenta, zaś kontrole logiczno-rachunkowe w elektronicznej wersji formularza okazały się niewystarczające.

Błędy przetwarzania

Zbiór danych został pozyskany z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w związku z tym brakuje informacji na temat metod przetwarzania danych. Zważywszy na wątpliwości, jakie budzą dane dotyczące współpracy finansowej urzędów i organizacji można jednak domniemywać, że zastosowane kontrole logiczno-rachunkowe formularza elektronicznego nie spełniły swojej roli. Identyfikację błędnych danych oparto na analizie wartości maksymalnych i minimalnych oraz średniej, mediany i dominanty dla poszczególnych zmiennych. Błędy zweryfikowano poprzez bezpośredni kontakt z respondentem.

Błędy braku odpowiedzi

Podmiotowy brak odpowiedzi

Formularz sprawozdania za 2013 r. rozesłano do 2884 urzędów administracji publicznej. Pozyskano 2374 kwestionariuszy, co daje zwrot na poziomie 82%. Odsetki odesłanych ankiet dla poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego przedstawia poniższa tablica.

Tablica 9. Odsetek pozyskanych ankiet według rodzaju urzędu w 2013 r.

Wyszczególnienie:	Odsetek ankiet odesłanych w 2013 r.
Urzędy marszałkowskie	94%
Starostwa powiatowe	87%
Miasta na prawach powiatu	94%
Gminy wiejskie	80%
Gminy miejskie	87%
Gminy miejsko-wiejskie	81%
Gminy ogółem	81%

Przedmiotowy brak odpowiedzi

Kompletność odpowiedzi w poszczególnych częściach formularza była zbliżona (na poziomie 80-90%). Zidentyfikowane braki danych mogą wynikać z niechęci respondentów do udzielenia pełnej informacji lub z braku wiedzy na dany temat. Jako przykład można tutaj wskazać pytania szczegółowe dotyczące konsultacji społecznych. W części formularza poświęconej konsultacjom społecznym spośród urzędów, które wskazały konsultacje, jako jedną ze stosowanych przez urząd form współpracy pozafinansowej, ponad 1/5 nie podała ogólnej liczby projektów aktów prawnych lub dokumentów programowych i strategicznych, które powstały w urzędzie w 2013 r., ani nie określiła, ile z tych dokumentów zostało poddane konsultacjom, pomimo iż można przypuszczać, że pozyskanie takich danych nie powinno stanowić dla gmin trudności.

Dostępność i przejrzystość danych

Baza danych została pozyskana z Ministerstwa Pracy i Polityki. Otrzymany zbiór zawierał niezbędne opisy oraz objaśnienia zmiennych. Istnieje możliwość pobrania ze strony internetowej formularza w formacie pdf oraz Przewodnika po ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dla wypełniających ankietę *Monitoring współpracy urzędów i ich jednostek podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym* pomocnego również przy analizie danych.

Porównywalność

Porównywalność czasowa danych

Ze względu na powtarzalność badania istnieje możliwość porównywania w czasie gromadzonych danych. Tym niemniej zmiany w strukturze formularza oraz w jego zakresie przedmiotowym pomiędzy latami powodują, iż nie wszystkie dane można ze sobą zestawiać w szeregach czasowych.

Porównywalność przestrzenna danych



Istnieje możliwość porównywania danych na różnych stopniach agregacji terytorialnej, od najniższego poziomu gminy, poprzez powiaty i województwa. Dodatkowo możliwe jest stworzenie zmiennej agregującej jednostki na poziomie podregionów. Ze względu na dobrowolny charakter badania porównywalność przestrzenna będzie jednak ograniczona do jednostek, które wzięły udział w badaniu.

Spójność

Dane pozyskane w badaniu pochodzą z pojedynczego źródła i mogą podlegać integracji na różnych płaszczyznach. Istnieje również możliwość wykorzystania ich do bardziej kompleksowych analiz. Ponadto przeanalizowano związki integracyjne badania z prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdawczością budżetową (sprawozdaniem Rb-28S), która dostarcza wiedzy na temat współpracy finansowej pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi. Podjęto próbę zestawienia danych o środkach przekazywanych organizacjom z poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej w celu wyboru ostatecznego źródła, na podstawie którego określono udział środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w wydatkach gminy ogółem. Przeprowadzona analiza wykazała brak spójności pomiędzy źródłami. Porównywanie zmiennych z *Monitoringu* oraz sprawozdań Rb-28S okazało się niemożliwe z jednej strony ze względu na różne zakresy zmiennych, z drugiej zaś - na funkcjonującą w gminie praktykę księgowania wydatków na finansowanie/dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego

Przydatność danych

Sprawozdanie Rb-28S przedstawia szczegółowo wydatki poniesione przez jednostkę samorządu terytorialnego, zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową. Użytkownikami danych zebranych w ramach sprawozdania budżetowego Rb-28S są m.in.: ministerstwa i urzędy centralne, administracja rządowa i samorządowa, instytuty badawcze, studenci, media, osoby indywidualne oraz użytkownicy baz danych zasilanych danymi ze sprawozdawczości budżetowej. Dane mogą być wykorzystywane m.in. do prowadzenia analiz ekonomicznych i społecznych, określania skutków prowadzonych przez samorządy polityk publicznych, przygotowania prac naukowych. Prezentacja danych na najniższym szczeblu podziału terytorialnego kraju, tj. gminy, pozwala sądzić, że taki poziom szczegółowości zaspokaja potrzeby odbiorców informacji.

Należy wspomnieć jednak o kwestii niedostosowania sprawozdawczości budżetowej do monitorowania działań publicznych, np. pozyskiwania danych o współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Począwszy od 2011 r. przy klasyfikowaniu wydatków pojawiły się nowe paragrafy budżetowe (236 oraz 619), które dotyczą dotacji celowych przekazywanych organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Wprowadzenie ich pozwoliło na lepsze przystosowanie klasyfikacji budżetowej do monitorowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w sferze współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednak nie wyeliminowano



zjawiska rozproszenia danych, czego dowodem jest pozostawienie paragrafów 281 i 282 (obejmujących fundacje i stowarzyszenia). Do tych ostatnich paragrafów nadal klasyfikowane są środki finansowe przekazane fundacjom i stowarzyszeniom, chociaż powinny być one ujęte w paragrafie 236, zgodnie z podstawą prawną, tj. art. 221 Ustawy o finansach publicznych.

Ponadto nowa klasyfikacja nadal nie rozdzieliła w sposób jednoznaczny charakteru wydatków przypadających na paragrafy 236 i 283 - w paragrafie 283 mogą się mieścić zarówno wydatki na rzecz organizacji pożytku publicznego, jak i innych podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę powyższe, istnieje prawdopodobieństwo stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego niewłaściwych paragrafów do klasyfikowania wydatków na finansowanie/dofinansowanie zadań na działalność pożytku publicznego. Uniemożliwia to właściwą ocenę skali kooperacji JST z organizacjami pożytku publicznego. Niezbędne byłoby zatem dostosowanie klasyfikacji budżetowej do obecnego układu zadań publicznych.

Dokładność danych

Dane gromadzone są na podstawie obowiązku składania sprawozdań przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119) §1 pkt 2. Kompletność danych wynosi 100%.

Błędy przetwarzania

Sporządzanie sprawozdań budżetowych wspomagane jest przez specjalistyczny program BESTI@, służący do zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego oraz obsługujący elektroniczne przesyłanie sprawozdań budżetowych do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem właściwej terytorialnie Regionalnej Izby Obrachunkowej. System ma wbudowane reguły kontrolne, które minimalizują ryzyko przekazywania błędnie wypełnionych sprawozdań. Sprawozdania przesłane do właściwej terytorialnie Regionalnej Izby Obrachunkowej podlegają weryfikacji i przy pozytywnym jej wyniku przekazywane są dalej do Ministerstwa Finansów. Dlatego błędy przetwarzania można uznać za niewielkie lub wnioskować o ich braku.

Dostępność i przejrzystość danych

Dane są ogólnodostępne. Ich pozyskanie polega na ściągnięciu bazy danych w formacie dbf ze strony internetowej Ministerstwa Finansów.

Zapewniona jest możliwość pobrania dokumentu opisującego strukturę sprawozdania i opis poszczególnych kolumn ujętych w bazie danych, jak również słownik z nazwami i kodami jednostek samorządu terytorialnego. Do kompleksowego prowadzenia analizy wydatków w zakresie paragrafów / działów / rozdziałów niezbędna jest klasyfikacja budżetowa (szczegółowa klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), dostępna w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Porównywalność



Analizując dane ze sprawozdania Rb-28S należy zwracać uwagę na zmieniające się przepisy prawne. Należy mieć na uwadze, że wszelkie zmiany wprowadzane w klasyfikacji budżetowej oraz innych rozporządzeniach i ustawach mogą się przekładać na wątpliwości związane z pełną porównywalnością czasową danych zbieranych w ramach sprawozdawczości budżetowej, np.: zmiana ustawy o funduszu sołeckim (ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301) w większym stopniu zachęca gminy do wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz oraz ich wydatkowanie poprzez zwiększenie zwrotu, w formie dotacji celowej, jaki przypada wówczas gminom (obecnie obowiązująca ustawa przewiduje zwrot środków na poziomie 20%, 30% lub 40% wykonanych wydatków z funduszu sołeckiego, ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim przewidywała zwrot na poziomie 10%, 20% lub 30% wydatków wykonanych). Większe zainteresowanie wykorzystywaniem środków z funduszu sołeckiego mogłoby wynikać np. z nowowprowadzonych uregulowań prawnych.

Spójność

Analiza źródeł danych w zakresie partycypacji społecznej nie wskazuje na związki integracyjne sprawozdawczości budżetowej z innymi badaniami.

Badaniem, które dostarcza informacji na temat kooperacji pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym jest *Monitoring współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym* realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jednak dobrowolność wzięcia udziału w badaniu skutkuje niższą kompletnością odpowiedzi, a brak kontroli logicznych w ankiecie internetowej niekorzystnie wpływa na ich rzetelność. Można wnioskować zatem, że między danymi pozyskanymi w ramach *Monitoringu...* a informacjami pochodzącymi ze sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego i sprawozdania Rb-28S występuje brak spójności.

System Informacji Podatkowej, dane pochodzące z deklaracji podatkowej PIT za 2013 r.

Przydatność danych

Zbiory danych pochodzące z deklaracji podatkowych podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) za 2013 r. zawierają informacje, które mogą zostać wykorzystane jako wskaźniki partycypacji obywatelskiej w zakresie wsparcia finansowego oraz materialnego udzielanego organizacjom pozarządowym, zgodnie z założeniami poczynionymi w realizowanym projekcie. Rolę wspomnianych wskaźników pełnią informacje dotyczące:

- liczby osób oraz wartości odpisów 1% od podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz wybranej organizacji posiadającej status pożytku publicznego
- liczby osób oraz wartości darowizn (finansowych oraz rzeczowych) przekazywanych na rzecz organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, a także na cele krwiodawstwa oraz kultu religijnego

Wspomniane dane pozwalają na prezentację aktywności obywatelskiej w przekroju terytorialnym (w podziale na województwa, powiaty, gminy) oraz w podziale na następujące cechy społeczno-demograficzne poszczególnych podatników: płeć, wiek, wysokość uzyskiwanych przychodów.

Ze względu jednak na brak w pozyskiwanych przez GUS z MF zbiorach danych z deklaracji PIT numerów identyfikacyjnych organizacji (KRS), na rzecz których dokonywane były odpisy 1% podatku, nie jest możliwe ustalenie czy kwoty te trafiały do lokalnych organizacji pozarządowych (czyli organizacji zlokalizowanych w gminie, która stanowiła również miejsce zamieszkania danego podatnika) czy do organizacji mających siedziby w innych miejscowościach. W kolejnych latach należy zatem zadbać o dołączenie numerów identyfikacyjnych do zbiorów danych dostarczanych do GUS poprzez zmiany zapisów w PBSSP.

W przypadku darowizn również nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, do których podmiotów ten rodzaj wsparcia jest kierowany, ponieważ zgodnie z ustawą o *podatku dochodowym od osób fizycznych* darowizny (których wartość może zostać odliczona od podatku) mogą być przekazywane zarówno na cele pożytku publicznego, jak i krwiodawstwa czy kultu religijnego¹⁴. W bazach danych pozyskanych przez GUS zawierających informacje o wartości darowizn nie figurują żadne dane obdarowanych podmiotów. Co więcej, jeżeli nawet takie informacje zostałyby dołączone, trudno byłoby jednoznacznie zidentyfikować organizacje lub instytucje obdarowane, ponieważ ani na formularzach podatkowych PIT ani na stanowiącym do nich załącznik formularzu PIT/O podatnik nie wpisuje żadnych numerów identyfikacyjnych organizacji (REGON, KRS, NIP etc.), lecz jedynie adres oraz nazwę, które mogą zostać wpisane w sposób dowolny.

Przeprowadzona analiza danych pochodzących z deklaracji podatkowych PIT pozwoliła ponadto na ocenę poprawności oraz spójności danych administracyjnych dotyczących odpisów 1% PIT oraz darowizn, co w przyszłości umożliwi podwyższenie jakości analiz prowadzonych na potrzeby innych prac metodologicznych realizowanych przez służby statystyki publicznej.

Tablica 10. Wykaz zbiorów danych zawierających informacje o odpisach 1% PIT i darowiznach, przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego przez Ministerstwo Finansów

L.P.	Nazwa zbioru danych	Symbol formularza podatkowego ^A	Opis	Numer i nazwa badania (wg PBSSP na 2013 r.)
1	gus_zrodla_PIT_2013	PIT-36 PIT-37	Podatnicy, którzy rozliczają podatek dochodowy za pośrednictwem płatnika. W zbiorze zawarte są informacje o osobach pracujących zarówno u jednego, jak i u wielu płatników	1.67.07 (Produkt krajowy brutto i jego elementy w ujęciu regionalnym) nr źródła danych: 8
2	gus_PIT36_2013	PIT-36	Podatnicy uzyskujący przychody tylko z działalności gospodarczej opodatkowanej na zasadach ogólnych według progresywnej skali podatkowej	1.80.01 (System Jednostek Statystycznych – operaty) nr źródła danych: 3
3	gus_PIT38_KP_2013	PIT-38	Wszyscy podatnicy, którzy osiągnęli przychody wynikające z posiadania papierów wartościowych	1.67.07 (Produkt krajowy brutto i jego elementy w ujęciu regionalnym) nr źródła danych: 8

¹⁴ Art. 26 ustawy o *podatku dochodowym od osób fizycznych* z dnia 26 lipca 1991 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.).

4	gus_PIT36 L_PR_201 3	PIT-36L	Tylko podatnicy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie działów specjalnej produkcji rolnej opodatkowanej według stawki liniowej	1.67.07 (Produkt krajowy brutto i jego elementy w ujęciu regionalnym) nr źródła danych: 8
5	gus_PIT36 L_2013	PIT-36L	Tylko podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną według stawki liniowej	1.80.01 (System Jednostek Statystycznych – operaty) nr źródła danych: 3
6	gus_PIT28 _ND_201 3	PIT-28	Tylko podatnicy uzyskujący przychody z tytułu wynajmu lub dzierżawy prowadzonej zarówno w ramach działalności gospodarczej opodatkowanej metodą ryczałtową, jak i poza działalnością gospodarczą	1.67.07 (Produkt krajowy brutto i jego elementy w ujęciu regionalnym) nr źródła danych: 8
7	gus_PIT28 _2013	PIT-28	Tylko podatnicy prowadzący działalność gospodarczą opodatkowaną metodą ryczałtową (w tym najem i dzierżawę rozliczaną w ramach dział. gosp.)	1.04.05 (Współpraca, zarządzanie oraz działania informacyjne wybranych organizacji non-profit) nr źródła danych: 7
8	BRAK ZBIORU	PIT-39	Podatnicy rozliczający przychód z tytułu zbycia prywatnie (czyli poza dział. gosp.) nieruchomości i realizacji prywatnie praw związanych z nieruchomościami	Dane z tego formularza nie są pozyskiwane przez GUS

Adnotacja: Deklaracje podatkowe, z których pochodzą informacje znajdujące się w danym zbiorze danych. Uwzględniono jedynie nazwy deklaracji podatkowych, na których można dokonać odpisu 1% podatku dochodowego na rzecz OPP oraz darowizny.

Dokładność danych

Opisywane zbiory danych pochodzące z Ministerstwa Finansów zawierają informacje o wszystkich deklaracjach podatkowych złożonych za dany rok podatkowy. Jednak w związku z faktem, że zbiory te nie zostały zagregowane na poziomie indywidualnych podatników (tj. jednostkę analizy stanowi w nich pojedyncza deklaracja podatkowa, nie zaś pojedynczy podatnik) i nie zawierają one żadnych danych pozwalających na identyfikację poszczególnych obywateli, nie jest możliwe precyzyjne ustalenie liczby podatników dokonujących odpisów 1% od podatku PIT czy przekazujących darowizny. W praktyce zdarza się bowiem, że niektóre osoby składają więcej niż jedną deklarację podatkową (np. w przypadku, gdy jednocześnie świadczą pracę najemną i prowadzą działalność gospodarczą), a wówczas w zbiorze danych występują „podwójnie”. Liczbę odpisów 1% PIT oraz dokonanych darowizn można oszacować tylko na podstawie liczby złożonych formularzy podatkowych, na których znalazły się deklaracje przekazania środków. Metoda ta zawyża zatem liczbę rzeczywistą.

Dostępność i przejrzystość danych

Zbiory danych zawierające informacje z formularzy podatkowych PIT przekazywane są przez Ministerstwo Finansów w formie plików tekstowych, które umieszcza się w Operacyjnej Bazie Mikrodanych, a dostęp do nich jest przydzielany uprawnionym pracownikom Głównego Urzędu Statystycznego oraz urzędów statystycznych na podstawie zapisów PBSSP. Wraz z plikami tekstowymi dostarczany jest również dokument zawierający opis struktury zbiorów danych. Nie dla wszystkich pól jednak zawiera on jasne i wyczerpujące informacje, które pozwalają na jednoznaczne ustalenie, którzy podatnicy oraz które kategorie przychodowe i kosztowe wchodziły w ich skład, dlatego przy realizacji projektu badawczego konieczne okazały się konsultacje z pracownikami Ministerstwa Finansów (Departamentu Podatków Dochodowych oraz Departamentu Informatyzacji i Usług Publicznych).

W omawianych zbiorach danych z deklaracji podatkowych PIT pojawiają się braki danych.

Tablica 11. Liczba braków danych występujących w zbiorach danych przekazanych do Głównego Urzędu Statystycznego według zmiennych społeczno-demograficznych

Bazy danych	OGÓŁEM ^A	Liczba braków danych w:			
		Płeć	TERYT	Wiek	Przychód
gus_zrodla_PIT_2013	22 973 774	2 937 693	47 407	2 930 837	1 615
gus_PIT_36L_2013	440 192	440 192	1 433	440 192	415
gus_PIT_28_ND_2013	395 621	15	6 939	110	6
gus_PIT_28_2013	465 972	24	226	2	0
gus_PIT38_KP_2013	326 153	7	794	24	0
gus_PIT_36L_PR_2013	247	0	2	0	13
gus_PIT_36_2013	1 239 993	1 239 993	2 737	1 239 993	616

A: Liczba podatników znajdujących się w określonym zbiorze danych ogółem.

Wiele braków danych dotyczy płci oraz wieku podatników (po 13%). Nieistotna jest natomiast liczba braków danych związanych z kodem TERYT miejscowości podatnika (0,2%) oraz z jego przychodami (0,01%). Zbiory danych gus_PIT_36L_PR_2013 oraz gus_PIT_36_2013 nie zawierają żadnych informacji dotyczących płci oraz wieku podatników.

Porównywalność

Raporty prezentujące niektóre informacje pochodzące z deklaracji podatkowych PIT są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów¹⁵. Przeprowadzone analizy opisywanych zbiorów danych przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego wykazały, że informacje w nich zawarte nie są identyczne z informacjami prezentowanymi w oficjalnych publikacjach Ministerstwa Finansów. Rozbieżności dotyczyły ogólnej liczby podatników rozliczających się na poszczególnych formularzach podatkowych, liczby podatników przekazujących 1% podatku dochodowego, a także

¹⁵ Zob. *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2013 r., Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 r., Informacja dotycząca kwot 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego z rozliczenia za 2013 r.* opublikowane na: http://www.finanse.mf.gov.pl/pit/statystyki/-/document_library_display/8Wpj/view/2970107



przekazanych kwot 1% podatku. Dzięki konsultacjom z pracownikami Ministerstwa Finansów udało ustalić się, że wymienione nieścisłości wynikają z następujących przyczyn:

- Do GUS trafiają informacje tylko o tych podatnikach, których przychody lub koszty są wyższe od 0. W zbiorach danych nie znajdują się więc informacje o podatnikach, którzy złożyli tzw. deklaracje „zerowe” (czyli nie wykazali przychodów ani kosztów);
- GUS otrzymuje informacje o deklarowanych kwotach 1% podatku (przed dokonaniem weryfikacji tych kwot oraz numerów KRS organizacji, którym urzędy skarbowe mają przekazać środki), a nie o kwotach faktycznie już przekazanych;
- Dane opublikowane przez Ministerstwo Finansów dotyczące liczby podatników przekazujących 1% miały charakter szacunkowy, ponieważ w chwili przygotowywania publikacji Ministerstwo Finansów nie dysponowało jeszcze pełnymi informacjami o liczbie osób dokonujących odpisów;
- W zbiorach danych przekazywanych do GUS brakuje informacji pochodzących z PIT-39 (zbycie nieruchomości);
- W publikacjach Ministerstwa Finansów dane prezentowane były na poziomach agregacji niemożliwych do osiągnięcia na podstawie zbiorów danych dostarczonych do GUS ze względu na niewystępowanie w nich wielu zmiennych identyfikujących poszczególne grupy podatników.

Spójność

Informacje o liczbie podatników deklarujących chęć przekazania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pozarządowych posiadających status OPP, liczbie podatników przekazujących darowizny, jak również o wysokości deklarowanych kwot pochodzą z siedmiu odrębnych zbiorów danych, pośród których nie wszystkie zbiory są ze sobą spójne. Jest to spowodowane faktem, że zbiory te dostarczane są do GUS na potrzeby różnych prac metodologicznych (przede wszystkim związanych z szacowaniem rachunków narodowych oraz rachunków regionalnych).

W przypadku zbiorów danych wykorzystanych na potrzeby niniejszego projektu badawczego brak spójności przejawia się częściowym brakiem rozłączności pomiędzy informacjami zawartymi w zbiorze danych gus_PIT28_ND_2013 oraz zbiorem danych gus_PIT28_2013. Wspomniany brak rozłączności wynika z faktu, że te same informacje dotyczące niektórych podatników znajdują się jednocześnie w obu wymienionych zbiorach danych. Konsultacje z pracownikami Ministerstwa Finansów pozwoliły ustalić, że liczba podatników znajdujących się w obu zbiorach równocześnie wyniosła około 10 tys. osób.

Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Przydatność danych

W obecnym stanie źródło danych dostarcza informacji na temat stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych o wartości poniżej progów unijnych, tj. o wartości zamówienia mniejszej niż kwoty, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa Zamówień Publicznych, wyznaczające rodzaj postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.



W zakresie wspomnianych zamówień publicznych możliwe jest wyselekcjonowanie zamówień z Biuletynu Zamówień Publicznych. Tym niemniej o ile formularz zamówienia publicznego zawiera rubrykę, w której wymagane jest oznaczenie klauzul społecznych zastrzeżonych, tj. ograniczających wybór wykonawców wyłącznie do podmiotów, w których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne (art. 22, ust. 2 PZP), brak jest pola pozwalającego na łatwiejsze identyfikowanie pozostałych klauzul społecznych. Dużym uproszczeniem w analizie danych byłoby oznaczenie pozostałych rodzajów klauzul społecznych w formularzach zamówień publicznych.

W przyszłości warto byłoby również rozszerzyć zakres pozyskiwanych danych o informacje na temat stosowania klauzul społecznych w zamówieniach powyżej progów unijnych, które publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Należy stwierdzić duże trudności z przetwarzaniem danych o zamówieniach publicznych w obecnym kształcie. Konieczne jest wykonywanie czasochłonnnych operacji, mających na celu przygotowanie bazy wyjściowej do obliczeń.

Dane pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych umożliwiają tworzenie i naliczanie wskaźników na najniższym poziomie podziału terytorialnego - gminy.

Ponadto możliwe jest zastosowanie pozyskanych danych przy kontroli informacji wprowadzanych przez respondentów m.in. na sprawozdaniach SOF. Istnieje też możliwość wykorzystania danych o zamówieniach publicznych w innych dziedzinach statystyki publicznej, ponieważ w bazie znajdują się wszystkie zamówienia publiczne, a dane można powiązać na podstawie identyfikatora REGON zarówno zamawiającego, jak i wykonawcy zamówienia.

Dokładność danych

Dane mają charakter pełny, gromadzone są w sposób ciągły. Istnieje możliwość opracowywania danych za poszczególne lata, w zakresie klauzul społecznych - poczynając od 2010 r.

Błędy przetwarzania

Ze względu na brak w formularzach zamówień publicznych sformalizowanych cech, pozwalających na łatwą identyfikację wszystkich klauzul społecznych w niektórych wypadkach na etapie przetwarzania danych mogą pojawić się błędy. W celu dokonania wyboru zamówień publicznych zawierających klauzule społeczne konieczne było opracowanie autorskiej metody, polegającej na przeszukiwaniu treści zamówień i wyborze ogłoszeń zawierających klauzule społeczne na podstawie określonych zbitek słownych. Nie jest jednak wykluczone, że mogą występować zamówienia zawierające klauzule społeczne, które nie zostały zidentyfikowane.

W związku z faktem, że dane z wszystkich ogłoszeń znajdują się w osobnych plikach xml, konieczna jest ich integracja. Procedura scalania wszystkich plików jest wieloetapowa i skomplikowana, co może powodować błędy w zbiorze danych. Dlatego konieczna jest kontrola liczby zintegrowanych plików oraz wartości zamówień z danymi publikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych.

Procedura przetwarzania danych składa się z kilku etapów:

- pobranie danych z BZP umieszczonych na serwerze FTP,
- rozpakowanie plików źródłowych,
- podzielenie plików według typów zamówień publicznych określonych w rozporządzeniu,



- podzielenie plików na miesiące, ponieważ integracja plików z całego roku nie jest możliwa ze względu na ograniczenia wydajności programu do integracji plików xml,
- integracja plików xml,
- zmiana formatów połączonych plików z xml na xls,
- łączenie wszystkich plików w jeden rok i typ zamówienia,
- kontrola danych zawartych w plikach z informacjami publikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych.

Dostępność i przejrzystość danych

Treść zamówień publicznych jest jawna i podana do publicznej wiadomości w formie elektronicznej w Biuletynie Zamówień Publicznych, natomiast pliki xml zostały pozyskane pismem z GUS.

Informacje wynikowe dotyczące klauzul społecznych pozwalają na prezentację zagregowanych informacji. Możliwa jest agregacja danych na różnych poziomach organizacji terytorialnej, aż do najniższego szczebla gminy. Ponadto pozyskane dane mogą być prezentowane w dowolnej formie np. wykresów, map.

Porównywalność

W ramach pracy badawczej nie zidentyfikowano innych ogólnopolskich zbiorów danych, z którymi można byłoby weryfikować porównywalność. Istnieje możliwość porównywania gromadzonych danych od 2010 roku.

Spójność

Naliczone dane o zamówieniach publicznych można integrować i wykorzystać w szczególności do analiz z dziedziny gospodarki społecznej. Ponadto, jak już wspomniano, istnieje możliwość zastosowania ich przy kontroli informacji wprowadzanych przez respondentów m.in. na sprawozdaniach SOF.



6. REKOMENDACJE

Potrzeby udoskonaleń systemów zbierania danych administracyjnych

Rekomendacje dotyczące danych administracyjnych zostały uporządkowane według poszczególnych źródeł, a w ich ramach według gestorów zbiorów.

Monitoring współpracy urzędów z sektorem pozarządowym

– **Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej powinno:**

- uprościć i gruntownie przeorganizować strukturę formularza, a także zwiększyć jego czytelność i przejrzystość poprzez poprawę wyglądu graficznego;
- przed pytaniami o charakterze ilościowym, w tym szczególnie finansowych zawsze stosować pytania filtrujące, aby możliwe było odróżnienie realnych „zer” od braków danych;
- dodać do formularza dodatkowe objaśnienia definiujące pojęcia pojawiające się w pytaniach – zastosowane dotychczas odwołania do konkretnych artykułów *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* wydają się niewystarczające, wymagają od respondenta dodatkowego zaangażowania. Postuluje się zatem wprowadzenie w formularzu krótkich objaśnień dla pojęć, które mogą budzić wątpliwość np. konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna, czy objaśnienia dla poszczególnych form współpracy finansowej (w tym trybów przekazywania środków organizacjom pozarządowym) oraz form współpracy pozafinansowej;
- wdrożyć dodatkowe procedury weryfikacji i kontroli poprawności wprowadzonych danych, szczególnie w zakresie pytań finansowych. Wprowadzane dane można np. zestawiać z całkowitymi wydatkami z budżetu gminy, a także z kwotami deklarowanymi w Monitoringu w latach wcześniejszych. Skłoni to respondentów do większej refleksji na temat wprowadzanych kwot oraz pozwoli na uzyskanie bardziej precyzyjnych i lepszych jakościowo danych. Dodatkową weryfikacją danych może być również ich zestawienie z wybranymi paragrafami ze sprawozdania z wykonania wydatków budżetowych gmin Rb-28s dotyczących dotacji przekazywanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych: § 281, § 282, § 283 oraz §236 i §619. Wyżej wymienione paragrafy nie obejmują co prawda wszystkich środków, które JST przekazują organizacjom, nie można więc oczekiwać spójności 1:1. Niewątpliwie jednak łączna kwota wskazana w MW nie może być mniejsza niż kwota wykazana ww. paragrafach Rb-28s;
- rozważyć włączenia badania *Współpraca urzędów z organizacjami pozarządowymi* w kolejnych latach do Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, jako badania Ministra Pracy i Polityki Społecznej - co pozwoli na wprowadzenie obowiązkowości wśród jednostek samorządu terytorialnego, przyczyniając się znacząco do zwiększenia liczby podmiotów administracji publicznej, które wezmą udział w badaniu.



Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej / jednostki samorządu terytorialnego

– Ministerstwu Finansów rekomenduje się:

- podjęcie próby dostosowania klasyfikacji budżetowej do monitorowania skali finansowej współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Rozwiązaniem gwarantującym dane wysokiej jakości byłoby wprowadzenie do sprawozdania Rb-28s kolumny, w której należałoby wykazywać wszystkie środki przekazane organizacjom pozarządowym (analogicznej jak ta dotycząca funduszu sołectkiego). Innym rozwiązaniem jest próba dostosowania klasyfikacji budżetowej, tak żeby funkcjonujące w niej paragrafy budżetowe w sposób jednoznaczny wyznaczały charakter wydatków na finansowanie zadań zleczonych organizacjom pożytku publicznego.

W klasyfikacji funkcjonują dwa paragrafy dedykowane organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego:

- **236** - Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleczonych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego,
- **619** - Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na dofinansowanie inwestycji w ramach zadań zleczonych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

W związku z powyższym należy uznać za bezzasadne i wykreślić z klasyfikacji paragrafy:

- **281** - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleczonych do realizacji fundacjom,
- **282** - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleczonych do realizacji stowarzyszeniom,
- **283** - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleczonych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Ponadto w celu możliwości zidentyfikowania udziału organizacji pozarządowych w świadczeniu usług społecznych niezbędne jest dokonanie zmian w klasyfikacji w taki sposób, że w ramach tych samych paragrafów nie będą ujmowane podmioty sektora non-profit i przedsiębiorstwa prywatne. Rozdziału podmiotowego wymagają w szczególności paragrafy:

- **226** - Dotacja podmiotowa z budżetu dla uczelni niepublicznej lub prowadzącej studia doktoranckie jednostki naukowej na pozostałe zadania,
- **250** - Dotacja podmiotowa z budżetu dla uczelni niepublicznej na zadania, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym,

- **254** - Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty,
 - **259** - Dotacja podmiotowa z budżetu dla publicznej jednostki systemu oświaty prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub przez osobę fizyczną,
 - **245** - Dotacje przekazane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych,
 - **258** - Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych,
 - **263** - Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.
- w celu zwiększenia jakości publikowanych danych, w sytuacji gdy dana jednostka samorządu terytorialnego zgłosił korektę wydatków budżetowych już po zatwierdzeniu sprawozdania przez Ministerstwo Finansów i opublikowaniu na stronie internetowej MF, należy dokonać aktualizacji opublikowanego materiału wraz z informacją, że takiej aktualizacji dokonano.

System Informacji Podatkowej, dane z deklaracji podatkowej PIT w zakresie odpisu 1% podatku PIT oraz darowizn

– **Ministerstwu Finansów rekomenduje się:**

- rozważyć zmianę na deklaracjach podatkowych polegającą na umieszczeniu na formularzu PIT/O dodatkowego pola, które będzie numerem identyfikacyjnym podmiotu, na rzecz którego zostały przekazane darowizny (REGON, KRS lub NIP);
- rozszerzyć zakres przekazywanych do GUS zbiorów danych o dodatkowe pola: numer KRS OPP, której przekazano 1% oraz czterech pól dotyczących przekazywanych darowizn:
 - A. Organizacjom na prowadzoną przez nie działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt. 9 lit. a ustawy
 - B. Na cele kultu religijnego, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. b ustawy
 - C. Na cele krwiodawstwa, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 9 lit. c ustawy
 - D. Darowizny wynikające z odrębnych ustaw.

Aktualnie do GUS trafiają zbiory danych, które zawierają dwa Pola dotyczące darowizn. W jednym znajduje się zagregowana wartość darowizn z punktów: a, b, c. W drugim polu natomiast znajduje się suma darowizn z punktu D,

- w przekazywanych do GUS zbiorach danych zamieszczać również numer identyfikacyjny poszczególnych podatników (NIP albo jakiegoś innego unikatowego numeru identyfikacyjnego), co pozwoliłoby na zidentyfikowania podatników, którzy występowali w więcej niż jednym zbiorze danych dzięki czemu można byłoby ustalić faktyczną liczbę podatników przekazujących 1% (a nie tylko liczbę złożonych formularzy podatkowych, na których znajdowały się deklaracje przekazów).

Zbiór danych jednostkowych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

– Urzędowi Zamówień Publicznych rekomenduje się:

- dodanie we wzorze ogłoszenia o zamówieniu publicznym, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, osobnej kategorii (rubryki) zawierającej informacje o stosowaniu lub nie klauzuli społecznej;

Wykaz stowarzyszeń nadzorowanych ze względu na siedzibę przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu (starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatu)

– Główny Urząd Statystyczny:

- Obecnie wykorzystywana metoda zbierania danych nie pozwala starostwom na bieżące aktualizowanie danych zawartych w ewidencji, co w przypadku dużych miast i starostw wpływa na pogorszenie jakości wyników. W trakcie realizacji ewidencji w 2014 r. i 2015 r. były zgłaszane takie uwagi metodologiczne przez respondentów. Rekomenduje się stworzenie rozwiązania informacyjnego i organizacyjnego, które pozwoli na bieżące uzupełnianie ewidencji stowarzyszeń przez starostwa powiatowe.

Możliwości włączenia sprawdzonych źródeł i wskaźników do statystyki publicznej

- Stwierdzono możliwość opracowywania **danych z deklaracji PIT na temat odpisu 1% oraz darowizn**, jednakże żeby dane w tym zakresie mogły być przez statystykę publiczną publikowane rekomenduje się aby Główny Urząd Statystyczny:
 - uzyskał dostęp do zbiorów danych zawierających informacje o faktycznie przekazanych kwotach 1% podatku, a nie jak dotychczas o kwotach deklarowanych do przekazania;
 - rozpoczął starania mające na celu szybsze uzyskiwanie zbiorów danych, tzn. pod koniec roku, w którym dana deklaracja została złożona, a nie w roku następnym;
 - dopisał do PBSSP dołączanie do pozyskiwanych zbiorów danych z PIT również danych z formularza PIT-39 (przychody pochodzące z sprzedaży nieruchomości). W 2013 r. liczba podatników, którzy złożyli formularz podatkowy PIT-39 w całej Polsce wyniosła ok. 81 tys. osób;
 - dopisał do PBSSP dołączanie do pozyskiwanych zbiorów danych numerów KRS organizacji, które otrzymują przekazy 1% podatku PIT. Pozwoliłoby to na znaczne rozszerzenie zakresu stosowanych analiz. Np. pozwoliłoby to ustalić, czy osoby płacące podatki w danej gminie przekazywali 1% na organizacje poza lokalne, czy lokalne (czyli na organizacje zlokalizowane w gminie, która była również miejscem zamieszkania danego podatnika dokonującego przekazu);
 - postarał się o dołączenie do pozyskiwanych zbiorów danych również numerów identyfikacyjnych poszczególnych podatników (NIP albo jakiegoś innego unikatowego numeru identyfikacyjnego) pozwoliłoby to na zidentyfikowanie podatników, którzy występowali w więcej niż jednym zbiorze danych dzięki czemu można byłoby ustalić

- faktyczną liczbę podatników przekazujących 1% (a nie tylko liczbę złożonych formularzy podatkowych na których znajdowały się deklarację przekazów);
- doprowadził do „rozłączości” zbiorów danych zawierające informację z deklaracji podatkowej PIT-28 poprzez zmianę ich struktury – ten problem został dokładniej opisany w rozdziale Raport jakości;
 - dopisał pozyskiwanie informacji dotyczących wieku oraz płci podatników rozliczających się na formularzach PIT-36L oraz PIT-36.
- Rekomenduje się w ramach statystyki finansów, zamieszczenie w Banku Danych Lokalnych danych dotyczących **środków wydatkowanych z funduszu sołectkiego**. Dane o funduszu sołectkim pochodzą z wiarygodnego źródła danych (Rb-28S), sprawozdawczością objęte są wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, kompletność wyników wynosi 100%. Z tego samego źródła danych pochodzą publikowane przez statystykę publiczną dane o wydatkach z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.
- **Sprawozdanie „Partycypacja lokalna”** – uwzględniając doświadczenia pilotażu należy zmodyfikować formularz oraz rozważyć włączenie go do Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, jako sprawozdanie cykliczne (co 2 lub 4 lata) obowiązkowe dla wszystkich gmin. Sprawozdanie to powinno stać się elementem sprawozdawczości z zakresu samorządu terytorialnego.
- **Badanie budżetów partycypacyjnych** przez statystykę publiczną w ramach sprawozdawczości JST w pełnym zakresie nie jest możliwe w obecnych warunkach prawno-organizacyjnych. Testowe zebranie danych w ramach formularza „Partycypacja lokalna” nie sprawdziło się, gdyż większość gmin wprowadziła w tym zakresie błędne dane. Wynika to z braku ogólnopolskich przepisów dotyczących tego mechanizmu i opieranie go na bardzo ogólnych przepisach związanych z konsultacjami społecznymi. Prowadzi to do różnych rozwiązań organizacyjnych i braku zestandaryzowanych procedur, co uniemożliwia precyzyjny pomiar statystyczny. Główny Urząd Statystyczny powinien rozpocząć pomiar tego istotnego elementu włączania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych po wdrożeniu ogólnopolskich przepisów regulujących zasady stosowania tego mechanizmu. Warto wspomnieć, że w ostatnich wyborach parlamentarnych wszystkie komitety, które zarejestrowały listy do sejmiku we wszystkich okręgach wyborczych zadeklarowały chęć opracowania ustawy o budżetach partycypacyjnych. Taka ustawa mogłaby sprecyzować stosowanie nazwy i zabezpieczyć możliwość gromadzenia, przetwarzania i publikowania danych przez statystykę publiczną.
- **Dane z UZP nt. zamówień publicznych** docelowo będą mogły być wykorzystywane:
- w ramach badań gospodarki społecznej;
 - do monitoringu funkcjonowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych – zagadnienie to jest wskazywane jako istotne w rządowych dokumentach strategicznych, np. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Krajowym Programie Działania na rzecz Równego Traktowania,
 - do kontroli danych wprowadzanych przez respondentów w sprawozdaniach SOF-1,

- do potrzeb statystyki gospodarczej i finansów, ponieważ w bazie znajdują się wszystkie zamówienia publiczne, a dane można powiązać na podstawie identyfikatora REGON zarówno zamawiającego, jak i wykonawcy zamówienia.

Jednakże, żeby całościowe zobrazowanie zjawiska stosowania klauzul społecznych było rekomenduje się aby Główny Urząd Statystyczny:

- wprowadził do Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej zapisy obligujące Urząd Zamówień Publicznych do przekazywania zbioru danych dotyczących zamówień publicznych, zawierającego zintegrowane w ramach relacyjnej bazy danych, wszystkie ogłoszenia o zamówieniach oraz wszystkie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia;
- rozpoznał zbiory danych na temat klauzul społecznych stosowanych w przetargach europejskich. Pozyskany zbiór z UZP dostarcza informacji jedynie na temat stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych tzw. „poniżej progów unijnych”. Te zamówienia stanowią jedynie część zamówień realizowanych w Polsce. Konieczne jest rozszerzenie zakresu pozyskiwanych danych o informacje na temat stosowania klauzul społecznych w zamówieniach powyżej progu unijnego publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Na stronie <http://ted.europa.eu/> od roku 2015 są zamieszczane zamówienia z lat ubiegłych. Rozszerzenie zakresu o to źródło pozwoli na opracowanie kompletnych danych na temat wszystkich zamówień publicznych realizowanych w Polsce.

Potrzeby dalszych badań i analiz

W trakcie prowadzenia pracy badawczej stwierdzono następujące potrzeby badawcze:

- W celu całościowego ujęcia problematyki usług publicznych dotyczących lokalnej partycypacji społecznej należy:
 - przetestować możliwość wdrożenia sprawozdania dotyczącego usług w zakresie wspierania partycypacji społecznej realizowanych na poziomie starostw powiatowych
 - i urzędów marszałkowskich – analogicznego do sprawozdania do „Partycypacja lokalna”, z tym że dostosowanego do realiów funkcjonowania JST wyższego szczebla,
 - rozpoznać możliwość szerszego (na poziomie gmin) pozyskiwania danych z zakresu partycypacji wyborczej, nt. wyników wyborów samorządowych z Państwowej Komisji Wyborczej a następnie ich publikacji w Banku Danych Lokalnych na stronie internetowej statystyki publicznej.
- Rozwijając problematykę pomiaru dostępności, jakości i efektywności usług społecznych na poziomie lokalnym należy rozpoznać i testowo pozyskać dane pozwalające zobrazować dotychczas nie badane na poziomie lokalnym obszary usług publicznych, służące poprawie spójności społecznej, takie jak: **integracja społeczno-zawodowa grup zagrożonych wykluczeniem społecznym czy wspieranie rozwoju ekonomii społecznej** – badanie powinno dotyczyć właściwych ze względu na swoje kompetencje poziomów JST,



- W zakresie zwiększenia możliwości monitorowania rozwoju **kapitału społecznego** na poziomie wspólnot lokalnych potrzebne jest rozpoznanie możliwości pozyskiwania i opracowania danych na temat instytucjonalnych przejawów współpracy lokalnej takich jak lokalne partnerstwa międzysektorowe, kasty przedsiębiorczości społecznej, funkcjonowanie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.



Wyjaśnienie podstawowych pojęć stosowanych we wskaźnikach

Prezentowane poniżej wyjaśnienia mają charakter definicji operacyjnych i odnoszą się bezpośrednio do proponowanych wskaźników. Nie można ich więc traktować jako pojęć ogólnych dla całej statystyki publicznej, nie mniej w zakresie tych pojęć, których istnieją definicje statystyczne (dostępne w Słowniku Pojęć GUS) zostanie również przytoczona definicja ogólna.

KONSULTACJE SPOŁECZNE- podejmowane przez władze lokalne działania obejmujące informowanie, a następnie rozpoznawanie opinii mieszkańców lub organizacji reprezentujących różne grupy społeczne odnośnie do planowanych decyzji (np. uchwał rady gminy), w celu wypracowania optymalnych rozstrzygnięć. Opinie zebrane w trakcie konsultacji mogą, ale nie muszą być uwzględnione w ostatecznej decyzji, uchwale itp. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych powinny być określone w uchwale rady gminy.

Źródła: opracowanie własne na podstawie Wygnański J. J., Długosz D., Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s.23

ORGANIZACJA POZARZĄDOWA– osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacja lub stowarzyszenie, spełniająca warunki:

- 1) nie jest jednostką sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- 2) nie działa w celu osiągnięcia zysku. (Zgodnie z definicją Słownika pojęć GUS. Źródło: art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.)

Warto dodać, że do organizacji pozarządowych zalicza się przede wszystkim stowarzyszenia i fundacje, ale są nimi także inne podmioty spełniające ww. definicję, np. społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, ochotnicze straże pożarne, kluby sportowe działające w formie stowarzyszeń, w tym uczniowskie kluby sportowe.

DZIAŁALNOŚĆ POŻYTKU PUBLICZNEGO –działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe lub jednostki z nimi zrównane w sferze zadań publicznych wymienionych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 4). Działalność pożytku publicznego może być prowadzona w dwóch formach: jako nieodpłatna działalność pożytku publicznego oraz odpłatna działalność pożytku publicznego (znane także jako nieodpłatna działalnością statutową i odpłatna działalność statutowa). Zgodnie z definicją Słownika pojęć GUS.

Warto uzupełnić, że sfera zadań publicznych obejmuje m.in. zadania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, w tym wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;



- 3) działalności charytatywnej;
- 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 6) ochrony i promocji zdrowia;
- 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym.

Oprócz organizacji pozarządowych działalność pożytku publicznego mogą prowadzić także:

- organizacje kościelne i kościelne jednostki organizacyjne,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne,
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami, które:
 - nie działają w celu osiągnięcia zysku
 - przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych
 - nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Warto odróżniać działalność pożytku publicznego od posiadania statusu organizacji pożytku publicznego. Działalność pożytku publicznego może być prowadzona nie tylko przez organizacje, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego.

Źródło: art. 3, 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

BUDŻET PARTYCYPACYJNY (inaczej budżet obywatelski) – na potrzeby tej pracy badawczej rozumiany jest jako środki wyodrębnione z budżetu gminy przeznaczone na projekty wyłonione w procesie otwartego zgłaszania pomysłów, publicznej debaty i głosowania. W procesie tym każdy mieszkaniec gminy ma prawo proponować cele wydatkowania środków publicznych, uczestniczyć w dyskusji i głosować nad wyłonieniem, które mają być sfinansowane w ramach środków z budżetu partycypacyjnego. Warto zaznaczyć, że budżet partycypacyjny nie posiada żadnej ogólnej definicji prawnej, gdyż nie istnieje ustawa uwzględniająca ten mechanizm, a każda JST stosująca go przyjmuje własne zasady, które mogą się od siebie istotnie różnić.

Źródło: Kłębowski W., Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi., Instytut Obywatelski, Warszawa 2013

FUNDUSZ SOŁECKI - środki wyodrębnione z budżetu gminy na realizację przedsięwzięć należących do zadań własnych gminy, służących poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz zgodnych z obowiązującą strategią rozwoju gminy. Podstawą prawną funkcjonowania funduszu sołeckiego jest Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301), która weszła w życie 20 marca 2014 r. O wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki rozstrzyga rada gminy podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Suma środków przypadająca na dane sołectwo obliczana jest według wzoru



przedstawionego w ustawie i ogłaszana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym poniesione zostaną wydatki.

Wysokość środków przypadających na dane sołectwo oblicza się według wzoru:

$$F = \left(2 + \frac{L_m}{100}\right) \times K_b$$

gdzie:

F – wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność K_b ,
 L_m – liczba mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określoną na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru danych stałych mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1pkt 1 lit. a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.2),

K_b – kwotę bazową – obliczoną jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Decyzję dotyczącą przeznaczenia środków z funduszu w danym sołectwie podejmują jego mieszkańcy poprzez uchwalenie wniosku w drodze głosowania w trakcie zebrania wiejskiego. Wniosek może zostać zgłoszony przez sołtysa, radę sołecką lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

Źródło: Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301)

KLASYFIKACJA BUDŻETOWA - stanowi systematyzację środków publicznych oraz wydatków i rozchodów publicznych i ma zastosowanie we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.). Struktura klasyfikacji budżetowej opiera się na działach i rozdziałach (określających obszar i rodzaj działalności publicznej) oraz paragrafach (określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi). Szczegóły dotyczące klasyfikacji budżetowej określa Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.).

Źródła: art. 29, 114 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013. poz. 885 z późn. zm.), Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.).

DAROWIZNA- środki przekazywane na podstawie art. 26 ust 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych na rzecz organizacji prowadzącej działalność pożytku publicznego (stowarzyszeniu, fundacji lub organizacji kościelnej działającej w sferze zadań publicznych określonych przez ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Kwota darowizny podlega odliczeniu od dochodu uzyskanego w danym roku podatkowym. Darowiznę mogą przekazywać i otrzymywać zarówno osoby prywatne, jak i osoby prawne (firmy, instytucje). Podatnicy, którzy korzystają z odliczenia z tytułu przekazanych darowizn są zobowiązani do wskazania w zeznaniu rocznym kwoty przekazanej darowizny, kwoty odliczonej darowizny oraz danych



identyfikacyjnych obdarowanego (m.in. jego nazwy, adresu i NIP-u).W przypadku darowizny pieniężnej, musi być ona udokumentowana dowodem wpłaty na rachunek bankowy organizacji.

Źródło: art. 26 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350)

INICJATYWA LOKALNA - forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy bezpośrednio lub poprzez organizację pozarządową mogą złożyć wniosek do jednostki samorządu terytorialnego o realizację zadania publicznego. Inicjatywa lokalna może dotyczyć zadań należących do sfery pożytku publicznego, wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Organy jednostek samorządu terytorialnego określają tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, następnie dokonują oceny wniosku, biorąc pod uwagę m.in. celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Wkład mieszkańców (lub organizacji) mogą stanowić świadczenia pieniężna lub rzeczowe, bądź praca społeczna.

Źródło: Rozdział 2 a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)

POWIERZANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH - jedna z form zlecenia realizacji zadań obowiązkowych administracji publicznej organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego w oparciu o zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5 i 11). Stroną zlecającą jest organ administracji publicznej, który udziela na ten cel dotacji. Warunkiem zlecenia zadania jest przeprowadzenie otwartego konkursu ofert, określającego m.in. precyzyjne standardy realizacji zadania. Poprzez powierzenie zadania administracja publiczna podejmuje się poniesienia całości kosztów, zaś organizacja przejmuje całość obowiązków związanych z jego realizacją.

Źródło: art. 5, 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)

WSPIERANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH - jedna z form zlecenia zadań publicznych w oparciu o zapisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5 i 11). Warunkiem przekazania zadania jest przeprowadzenie otwartego konkursu ofert. Wsparcie zadania publicznego dotyczy zazwyczaj zadań o charakterze nieobowiązkowym oraz wiąże się z udzieleniem organizacji dotacji ze środków publicznych. Dofinansowana jest jednak jedynie część kosztów realizacji zadania - organizacja realizująca zadanie musi wnieść określony wkład własny.

Źródło: art. 5, 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)

TRYB POZAKONKURSOWY ZLECENIA ZADAŃ PUBLICZNYCH - forma zlecenia organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego realizacji zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert. Zadanie musi jednak spełniać określone warunki, m.in. wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie może przekraczać kwoty 10.000 zł, a okres realizacji zadania - 90 dni. Zadanie może również zostać zleczone z pominięciem otwartego konkursu ofert w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy



naturalnej lub awarii technicznej. Ponadto organy administracji publicznej mogą zlecać zadania na podstawie innych trybów wskazanych w odrębnych aktach prawnych.

Źródło: art. 11 a, 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)

KLAUZULA SPOŁECZNA - to stosowany w zamówieniach publiczny wyjątek od ogólnych zasad i reguł udzielenia zamówienia publicznego. Zasady i reguły wyboru podmiotu, który ma wykonać zamówienie są określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.). Prawo zamówień stosują co do zasady podmioty sektora finansów publicznych¹⁶ oraz inne podmioty, które realizują zadanie w ponad 50% finansowane ze środków publicznych. Na tej podstawie zamówienia publiczne stanowią zasadniczy sposób nabywania za pieniądze publiczne towarów i usług. Podstawowe zasady prawa zamówień publicznych to zapewnienie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców¹⁷, a także przejrzystość postępowania o udzielenie zamówienia. Zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wpływają na to, że kryterium oceny oferty dotyczy wyłącznie przedmiotu zamówienia, a nie indywidualnych cech jakimi charakteryzują się wykonawcy.

Zasady równego traktowania oraz wolnej konkurencji w udzielaniu zamówień publicznych są ograniczone w przypadku zamówień zawierających klauzulę społeczną. Ustawodawca ogranicza obowiązywanie powyższych zasad z ważnych przyczyn społecznych. Możliwość stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych dopuszczają: dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamenty Europejskiego i Rady UE z dnia 31 marca 2004 r. Wyżej wymienione akty prawne zakładają możliwość odstąpienia od podstawowych zasad zamówień publicznych ze względu na efekt społeczny, tj. wyrównywanie szans oraz integrację społeczną „organizowania wewnętrznych szkoleń zawodowych, zatrudniania osób mających szczególne trudności z integracją, zwalczania bezrobocia lub ochrony środowiska”¹⁸.

Zapisy dyrektyw odnoszących się do stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego nowelizacją ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Zmiany były wprowadzone w dwóch etapach, ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1591.) oraz ustawą z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 91, poz. 742). Wprowadzone rozwiązania zakładają podjęcie działań mających na celu wyrównywanie szans oraz integrację społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym, takich jak:

- a) niepełnosprawni¹⁹,
- b) bezrobotni,
- c) młodociani w celu przygotowania zawodowego,
- d) bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności,

¹⁶Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240)

¹⁷ Art.7.1 ust. z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

¹⁸ Art. 26 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

¹⁹ Art. 22, ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych



- e) uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- f) uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- g) chorzy psychicznie,
- h) zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem,
- i) uchodźcy realizujący indywidualny program integracji.

Pierwsze rozwiązanie umożliwia zawężenie w treści zamówienia grupy potencjalnych wykonawców do podmiotów zatrudniających ponad 50% osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (klauzula zastrzeżona)²⁰.

Pozostałe rozwiązania odnoszą się do samego przedmiotu zamówienia i zakładają działania prozatrudnieniowe i propracownicze:

- wymóg zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób z grup w trudnej sytuacji na rynku pracy²¹,
- utworzenie przez wykonawcę funduszu szkoleniowego dla pracowników²².

Ponadto w 2014 r. została wprowadzona²³ możliwość określania przez zamawiającego wymogów zatrudniania na stosunek pracy „przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności”²⁴. Nowelizacja z 2014 r. wprowadziła także konieczność oceny przedmiotu zamówienia stosując poza kryterium ceny również kryterium społeczne²⁵.

Stosowanie klauzul społecznych odwołujących się do przedmiotu zamówienia jest uzależnione od dokładnego określenia w treści zamówienia²⁶:

- a) liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym oraz okresu wymaganego zatrudnienia tych osób,
- b) sposobu dokumentowania zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym lub utworzenia albo zwiększenia funduszu szkoleniowego,
- c) uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań określonych w klauzulach społecznych oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań,
- d) rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia.

Źródło: Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

²⁰ Art. 22, ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych...

²¹ Art. 29 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych...

²² W zakresie stosowania rozwiązań zakładających tworzenie funduszy szkoleniowych przez pracodawcę wprowadzone zmiany w 2014 r. nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zasadzie sprawiły, że zapisy ustawy prawo zamówień publicznych... stały się bezprzedmiotowe. Ta nowelizacja usunęła zapisy o możliwości tworzenia funduszu szkoleniowego przez pracodawcę²².

²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2014 poz. 1232).

²⁴ Art. 29 w ust. 4 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych...

²⁵ Art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych...

²⁶ Art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy Prawo zamówień publicznych...