

# Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmijskim

Podręcznik

Warszawa, luty 2020



**Fundusze  
Europejskie**  
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita  
Polska**

**Unia Europejska**  
Fundusz Spójności



## Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrzmiejskim.

Publikacja powstała w ramach projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnętrzmiejskim”, realizowanego przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach umowy dotacji z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej).

### Zespół autorski w składzie:

Aleksandra Jadach-Sepioto, <https://orcid.org/0000-0002-9464-9649>

Paulina Basińska, <https://orcid.org/0000-0003-3360-9886>

Edyta Tomczyk, <https://orcid.org/0000-0002-3481-856X>

Katarzyna Spadło, <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>

Maciej Borsa, <https://orcid.org/0000-0003-0583-7005>

Agnieszka Barszczewska-Woszczyk, <https://orcid.org/0000-0001-5700-6428>

Bogumiła Krystek-Kucewicz, <https://orcid.org/0000-0001-6285-0017>

Robert Buciak, <https://orcid.org/0000-0002-5101-2613>

Paweł Sudra, <https://orcid.org/0000-0002-3315-6971>

W publikacji wykorzystano materiały opracowane w projekcie „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnętrzmiejskim” opracowane przez Zespół ZMP i IRMiR w składzie Jan Maciej Czajkowski, Ryszard Grobelny, Krzysztof Jaszczotł, Aleksandra Kowalska, Andrzej Porawski, Tomasz Potkański, Janusz Szewczuk, Aleksandra Jadach-Sepioto, Karol Janas, Wojciech Jarczewski.

### Redakcja:

dr Aleksandra Jadach-Sepioto, Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

Katarzyna Spadło, Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

Aleksandra Kułaczowska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

### Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa

Adres korespondencyjny: ul. Cieszyńska 2, 30–015 Kraków

tel.: (00 48) 12 634 23 22 wew. 28

fax: (00 48) 12 633 94 05

[www.irm.krakow.pl](http://www.irm.krakow.pl)

**ISBN: 978-83-65105-44-8**



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Fundusz Spójności



# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	4
Idea projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmijskim” .....	4
Podręcznik „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzgminnym” .....	7
<b>Część I.</b> .....	9
<b>Metodyka monitorowania zróżnicowania wewnątrzgminnego – wskaźniki, źródła danych i pola odniesienia w analizach przestrzennych</b> .....	9
<b>1. Po co monitorować procesy rozwoju w gminie?</b> .....	10
<b>2. Dane w systemie monitorowania</b> .....	22
2.1. Zmienne oraz wskaźniki i ich rodzaje .....	22
2.2. Standard metadanych .....	28
2.3. Źródła danych na potrzeby monitorowania rozwoju .....	37
2.4. Standard jakości danych statystyki publicznej .....	55
2.5. Gromadzenie i przetwarzanie danych w ujęciu przestrzennym .....	60
<b>3. Monitoring w ramach infrastruktury informacji przestrzennej</b> .....	69
3.1. Geneza idei infrastruktury informacji przestrzennej .....	69
3.2. Podstawowe pojęcia i definicje .....	71
3.3. Tematy danych przestrzennych .....	72
3.4. Podstawowe zasady zarządzania informacją w systemach infrastruktury informacji przestrzennej .....	75
3.5. Dane georeferencyjne i tematyczne .....	76
<b>Część II.</b> .....	79
<b>Obszary analizy w monitorze rozwoju lokalnego – poziom gminy i zróżnicowanie procesów rozwoju wewnątrz gminy</b> .....	79
<b>1. Wymiary rozwoju lokalnego w Monitorze Rozwoju Lokalnego - gmina i obszary wewnątrz gminy</b> .....	80
Obszar 1: Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki .....	86
Obszar 2: Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej .....	90
Obszar 3: Sytuacja materialna mieszkańców .....	93
Obszar 4: Stan finansów lokalnych (zdolność finansowania rozwoju) .....	95
Obszar 5: Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury .....	98
Obszar 6: Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie .....	100
Obszar 7: Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy .....	103
Obszar 8: Poziom bezpieczeństwa .....	105
Obszar 9: Sytuacja demograficzna .....	107
Obszar 10: Dostępność komunikacyjna (zewnętrzna i wewnętrzna) .....	108

Obszar 11: Ład i struktura przestrzenna obszaru .....	110
Obszar 12: Lokalne środowisko przyrodnicze .....	111
<b>2. Logika interwencji na przykładzie programów rewitalizacji – od diagnozy do monitorowania .....</b>	<b>114</b>
2.1. Diagnoza przestrzennego zrównoważenia rozwoju gminy .....	114
2.2. Monitorowanie zmian w gminie na przykładzie programów rewitalizacji .....	124
<b>3. Ku zintegrowanemu systemowi monitorowania w gminach .....</b>	<b>139</b>
3.1. Integracja systemu planowania rozwoju .....	140
3.2. Model funkcjonalno-przestrzenny w strategiach gmin .....	140
3.3. Uspołecznienie procesu decyzyjnego .....	141
3.4. Idea otwartych danych .....	142
3.5. Otwarte dane w polskiej praktyce .....	144
3.6. Przyszłość zintegrowanego monitoringu na poziomie gminy .....	145
<b>Załączniki .....</b>	<b>146</b>
<b>Spis tabel i rysunków .....</b>	<b>146</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>147</b>

# Wprowadzenie

## Idea projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmijskim”

Problem braku monitorowania rozwoju jest jednym z podstawowych deficytów procesów decyzyjnych w Polsce. Brakuje „wypróbowanych i powszechnie akceptowalnych krajowych wzorców i doświadczeń w polskiej administracji (od lokalnej po centralną) dla tworzenia zintegrowanych systemów monitoringu rozwoju” (Czochański 2013, s. 17).

„System monitoringu jest niezbędny do utrzymania i uzyskania ładu przestrzennego i procesu równoważenia rozwoju (dowolnej przestrzeni i jednostki administracyjnej). Dotychczas zmiany w przestrzeni i krajobrazie nie stanowiły podstawowego parametru oceny rozwoju na potrzeby procesów decyzyjnych, nie badano i nie przewidywano przebiegu procesów i efektów podejmowanych decyzji przestrzennych i inwestycyjnych, nie kontrolowano i nie oceniano długookresowych zmian i następstw powstających w procesach wzajemnych oddziaływań składowych przestrzeni”. (Czochański 2013, s. 26).

Od opublikowania cytowanej pracy sformułowana w niej diagnoza nie traci na aktualności. Brakuje spójnych, różnorodnych tematycznie, kompletnych i wieloletnich ciągów danych, które pozwalałyby na uchwycenie tendencji rozwojowych. Nie mniej dotkliwym problemem jest brak wiedzy, doświadczenia i organizacji, aby w praktyce wykorzystać materiały pozyskane w istniejących systemach monitorowania, tworzonych przez poszczególne jednostki odpowiadające za sektorowo wydzielone elementy polityki rozwoju i nie współpracujące ze sobą (Czochański 2013, s. 18). W rezultacie nawet jeśli dane są gromadzone, to w znikomym stopniu są wykorzystywane w procesach decyzyjnych w trakcie opracowania dokumentów strategicznych, a podstawą decyzji są najczęściej krótkoterminowe uwarunkowania ekonomiczne bądź polityczne. Tymczasem w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w artykule 5 podkreślono, że wszystkie działania władz powinny być prowadzone z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Rozwój ten – zgodnie z definicją wprowadzoną przez D. Pearce'a i R.K. Turnera – pozwala na osiągnięcie jak największych korzyści netto z rozwoju bez narażania możliwości wykorzystania istniejących zasobów w długim okresie (Pearce, Turner 1990, s. 11). Oznacza to, że miarą rozwoju zrównoważonego nie jest wzrost PKB czy dochodów *per capita*, ale poprawa dobrobytu społecznego. Najpopularniejsze określenie zrównoważonego rozwoju pochodzi z ustaleń Komisji Brundtland z 1987 r. i odnosi się

do odpowiedzialności międzypokoleniowej. Rozwój jest zrównoważony, jeśli pozwala na zaspokajanie potrzeb współcześnie żyjących ludzi bez ograniczenia możliwości zaspokojenia ich przez przyszłe pokolenia. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 definiuje natomiast pojęcie zrównoważonego rozwoju w ujęciu terytorialnym, opierając go na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów w celu dopasowania interwencji polityk do potrzeb poszczególnych obszarów i przezwyciężenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityk, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji przekłada się na zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, jak i do rozwoju zrównoważonego społecznie (SOR 2017, s.180).

Niezbędnym warunkiem stosowania zasady zrównoważonego rozwoju jest długofalowe i zintegrowane spojrzenie łączące kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe w określonej przestrzeni – gminy, regionu czy kraju. Niniejsza publikacja dotyczy podstawowej jednostki, w której prowadzona jest polityka rozwoju, czyli gminy.

Projekt „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmijskim” miał na celu opracowanie założeń systemu monitorowania rozwoju lokalnego – zarówno w zakresie stanu realizacji przedsięwzięć rozwojowych, w tym rewitalizacyjnych, jak i dynamiki rozwoju. Dzięki uwzględnieniu wskaźników zrównoważonego rozwoju oraz doświadczeń wynikających z programowania rewitalizacji i monitorowania zmian na obszarach rewitalizacji stwarza podwaliny dla efektywnego systemu bieżącej oceny i aktualizacji wieloletnich strategii/programów w celu wdrożenia ich w innych działaniach, m.in. realizowanych przez Departament Programów Pomocowych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (byłe Ministerstwo inwestycji i Rozwoju).

Realizacja tego projektu pozwoliła dopracować, w dialogu z przedstawicielami JST, metodologię monitoringu rozwoju lokalnego, zapewniającą stałą aktualizację zakresu planowanych interwencji rozwojowych w oparciu o rzetelne dane. Był to jednocześnie pilotaż dla podmiotów uczestniczących w polityce rozwoju, w tym w szczególności dla miast, wariantowego modelu organizacji/funkcjonowania systemu monitoringu.

Docelowym użytkownikiem produktów projektu są przede wszystkim przedstawiciele samorządów lokalnych, którzy będą mogli stosować je do regularnej, szybkiej oceny sytuacji swoich jednostek na poziomie strategicznym. Wyniki takich analiz mogą zostać wykorzystane przy tworzeniu „Raportu o stanie gminy” (art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym) oraz stanowić podstawę do merytorycznej debaty z przedstawicielami lokalnej społeczności o priorytetach i kierunkach rozwoju. Zagregowane wskaźniki wypracowane w projekcie będą również stanowić istotne wsparcie dla Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i władz regionalnych przy realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Krajowej Polityki Miejskiej.

Projekt składał się z dwóch działań dotyczących monitoringu na poziomie gminy jako jednostki samorządu (działanie I) i wyboru metody analiz wewnątrzgminnych oraz przetestowania zestawu wskaźników dla statystyki wewnątrzgminnej (działanie II). Punktem wyjścia były bogate doświadczenia tworzenia systemów monitoringu procesów rewitalizacyjnych, które pozwoliły na wytworzenie się w gminach pierwszych ram do monitorowania zmian w „większej rozdzielczości”, tj. na obszarach rewitalizacji – czyli fragmentów gmin o specyficznych problemach i koncentracji negatywnych zjawisk. Wykorzystanie doświadczeń rewitalizacyjnych pozwoliło także na wsparcie działań realizowanych w miastach uczestniczących w konkursie dotacji „Modelowa Rewitalizacja Miast” i miast realizujących projekty pilotażowe w zakresie rewitalizacji.

Efektom prac Zespołu Związku Miast Polskich i Instytutu Rozwoju Miast i Regionów dla działania I jest opracowanie kompleksowego ujęcia procesów rozwojowych w gminie, w ramach których wskazano 12 kluczowych obszarów rozwoju zrównoważonego:

1. Potencjał gospodarki
2. Rynek pracy
3. Sytuacja mieszkańców
4. Stan finansów lokalnych
5. Usługi i infrastruktura
6. Zasoby mieszkaniowe
7. Kapitał społeczny
8. Poziom bezpieczeństwa
9. Sytuacja demograficzna
10. Dostępność komunikacyjna
11. Ład przestrzenny
12. Środowisko przyrodnicze

Zostały one pogrupowane w trzy wymiary zrównoważonego rozwoju (gospodarczy – obszary od 1 do 6, społeczny – obszary od 7 do 9, środowiskowo-przestrzenny – obszary od 10 do 12). Każdy z wymienionych obszarów opisano poprzez zestaw wskaźników dostępnych na poziomie lokalnym w bazach statystyki publicznej – także w zasobach urzędów centralnych (np. dane Ministerstwa Finansów czy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), a więc możliwych do stosunkowo łatwego powiązania i zagregowania, mimo że część z nich przed rozpoczęciem projektu była rozproszona lub ukryta w wewnętrznych bazach instytucji przetwarzających dane.

Zgromadzone dane posłużyły do stworzenia przez Zespół ZMP Monitora Rozwoju Lokalnego – unikatowego w skali kraju narzędzia informatycznego do oceny poziomu rozwoju gminy (<http://www.systemanaliz.pl/monitor-rozwoju-lokalnego>). Opracowane narzędzie pozwala na prezentację sytuacji gminy we wszystkich 12 obszarach na tle wybranych grup porównawczych, a także „z lotu ptaka” zagregowanej oceny w trzech wymiarach zrównoważonego rozwoju. W związku z tym narzędzie może być cennym wsparciem dla gmin w ocenie skuteczności wdrażania strategii rozwoju, zwłaszcza w dłuższym okresie, kiedy będzie można obserwować zmiany relacji wskaźników na tle wybranej grupy. Narzędzie zawiera dane dla

wszystkich gmin w Polsce z ostatnich 5 lat, pozwala więc nie tylko na sfotografowanie obecnego poziomu rozwoju gminy, ale także wstępną analizę trendów rozwojowych.

## **Podręcznik „Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnętrzmniejszym”**

Niniejsza publikacja stanowi pogłębienie i uzupełnienie podejścia zrealizowanego na I etapie projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnętrzmniejszym”. Przedstawiamy materiał wypracowany w działaniu II, które koncentrowało się na wypracowaniu katalogu wskaźników do monitorowania na poziomie wewnętrzmniejszym, do czego oczywistym punktem wyjścia jest analiza na poziomie gminy jako całości.

Należy podkreślić, że podobnie jak dostrzegalnym mankamentem prowadzenia polityki rozwoju na poziomie lokalnym jest brak systemowego podejścia do monitorowania procesów rozwojowych, tak samo lub nawet bardziej dotkliwy jest brak takich analiz na poziomie dzielnic, osiedli czy sołectw, a więc mniejszych jeszcze obszarów gminy. W większości gmin pierwszą okazją do przyjrzenia się zróżnicowaniu procesów rozwoju (i degradacji) w większym przybliżeniu niż w postaci zagregowanych wskaźników na poziomie całej gminy było opracowanie programów rewitalizacji, których pierwszym niezbędnym etapem było wyznaczenie obszaru rewitalizacji jako terenu, gdzie koncentrują się negatywne zjawiska w sferze społecznej i przynajmniej w jednej z pozostałych sfer (gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej czy technicznej). Gminy, w których opracowano programy (około 1400 w całej Polsce) zgodne z wymaganiami, wykonały to ćwiczenie często po raz pierwszy i zmierzyły się z trudnościami w pozyskaniu i agregacji danych, ale naprawdę poważne zadanie jest jeszcze ciągle przed nimi, ponieważ na wyznaczonych obszarach rewitalizacji należy badać zmiany wywołane prowadzonymi przedsięwzięciami i ich zgodność z założonymi tendencjami. Dzięki systemowym ramom, które zostały nałożone na gminy w zakresie monitorowania efektów rewitalizacji, można teraz na tej podstawie wypracowywać wskazówki do tworzenia systemowego podejścia do monitorowania zmian w „większej rozdzielczości” dla terenu całej gminy. Projekt „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnętrzmniejszym” dał ku temu okazję, a niniejszy podręcznik jest pierwszym przybliżeniem koncepcji monitorowania wewnętrzmniejszego.

W toku prac ustalony został pewien minimalny, standardowy zakres zbieranych przez gminy danych, sposobu ich archiwizowania, przetwarzania i udostępniania w ujednoliconym formacie. Składają się one na metodologię monitorowania procesów rozwoju na poziomie ogólnogminnym, która następnie uszczegółowiana jest do analiz wewnętrzmniejszych. Ponieważ sposób monitorowania jest silnie uzależniony od wyboru podstawowych jednostek analizy przestrzennej (pól podstawowych), zatem w podręczniku znajduje się odniesienie do tej kwestii, choć nie została ona omówiona w wyczerpujący sposób.

Podręcznik składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono metodykę prowadzenia monitoringu rozwoju na poziomie lokalnym z uszczegółowieniem do



poziomu pól podstawowych. Na początku wyjaśniono potrzebę monitorowania rozwoju, następnie przybliżono rodzaje danych i ich źródła, a także sposoby agregacji danych do wybranych pól podstawowych oraz przedstawiono wstęp do wykorzystania na potrzeby monitoringu infrastruktury informacji przestrzennej. Druga część podręcznika została poświęcona praktycznemu wymiarowi monitorowania rozwoju w 12 obszarach zrównoważonego rozwoju. Wymieniono w nim wskaźniki, które mogą być stosowane przez gminy do monitorowania zmian na poziomie całej gminy oraz „w większej rozdzielczości” w polach podstawowych w celu uchwycenia zmian w poszczególnych obszarach gminy. Następnie przedstawiono zasady diagnozowania procesów rozwoju gminy w ich zróżnicowaniu wewnętrznym oraz zasady monitorowania zmian wywołanych przez prowadzenie polityk rozwojowych określonych w dokumentach strategicznych.

Podręcznik, a w szczególności zestaw wskaźników do monitoringu rozwoju wraz z oprzyrządowaniem metodologicznym, został następnie przetestowany w trakcie warsztatów z przedstawicielami gmin. Etap testów obejmował szkolenia przedstawicieli samorządów lokalnych oraz warsztaty, podczas których zespoły wypracowywały sposoby zoptymalizowania, przyspieszenia i ułatwienia procesu monitorowania rozwoju lokalnego na poziomie wewnątrzgminnym. Zorganizowano 5 warsztatów dla 23 miast, w czasie których zostały przetestowane zestawy wskaźników przedstawione w niniejszym podręczniku. Po zakończonym testowaniu podręcznik został w istotnym stopniu przebudowany w oparciu o uzyskane wnioski – opracowane zostały ostateczne listy wskaźników głównych i pomocniczych. Przyjęto, że wskaźniki główne są zalecane dla każdej gminy, której celem jest obserwacja zjawisk w większej rozdzielczości. Dodatkowo wskazano długą listę wskaźników pomocniczych, których stosowanie na poziomie wewnątrzgminnym może wspomóc decyzje zarządcze, ale ze względu na specyficzne uwarunkowania gmin nie ma potrzeby, aby każda gmina gromadziła tego typu informacje. Dyskusji list wskaźników towarzyszyła szersza refleksja na temat systemów monitorowania procesów rozwojowych w gminach na poziomie wewnątrzgminnym. Rewitalizacja stanowi pierwszy poligon doświadczalny w tym zakresie, dlatego na początek posłużono się w podręczniku opisem przykładów systemów monitorowania z programów rewitalizacji. Bazując na tych przykładach i doświadczeniach przedstawicieli miast modelowych i pilotażowych, przedstawiono w podręczniku ogólne wskazówki, w jaki sposób powinien być skonstruowany system monitorowania: co powinien badać, z jaką częstotliwością, jak powinny być interpretowane wyniki, jak powinien być zbudowany zespół ds. monitorowania rozwoju lokalnego oraz w jaki sposób powinno być zarządzane jego wdrożenie i bieżąca obsługa. Mamy nadzieję, że przedstawione w podręczniku wskazówki będą przydatne dla wszystkich, którzy w opracowaniu obowiązkowego Raportu o stanie miasta lub monitorowaniu strategii rozwoju gminy pragną na wybrane zagadnienia spojrzeć bardziej szczegółowo – na poziomie zróżnicowania wewnątrzgminnego.

# Część I.

**Metodyka monitorowania  
zróźnicowania wewnątrzgminnego  
– wskaźniki, źródła danych i pola  
odniesienia w analizach  
przestrzennych**

# 1. Po co monitorować procesy rozwoju w gminie?

Tradycyjnie monitorowanie było zorientowane na przeszłość i traktowane, głównie jako mechanizm oceny działań. Obecnie postrzega się monitoring jako pozytywny, zorientowany na przyszłość mechanizm pomagający w identyfikacji dynamicznie zmieniających się uwarunkowań rozwojowych, pojawiających się szans oraz system pozwalający definiować działania realizujące najpełniej priorytety polityki rozwoju. Monitoring należy więc traktować z jednej strony jako narzędzie kontroli jakości realizowanych polityk rozwojowych, a z drugiej instrument służący do kreowania strategicznych wyzwań. Monitorowanie staje się więc coraz ważniejszym aspektem przygotowania i realizacji strategii i programów rozwoju gmin i regionów.

Monitor Rozwoju Lokalnego jest instrumentem wspierającym samorządy lokalne i regionalne w ocenie konkurencyjności obszaru, tworzeniu strategii, monitorowaniu zmian w otoczeniu i realizowanych programów z wmontowanymi instrumentami do analiz i raportowania zarządczego oraz udostępniania informacji dla partnerów społecznych zainteresowanych rozwojem gminy i/lub regionu.

Narzędzie wraz z instruktarzem dostępne jest pod adresem: <https://www.systemanaliz.pl/monitor-rozwoju-lokalnego>.

Przedmiotem monitorowania jest poziom rozwoju gminy, rozumianej jako „wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium”. Badanie nie ogranicza się do oceny stopnia rozwoju instytucji sektora publicznego (administracji samorządowej), ale uwzględnia skumulowane efekty działania wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie gminy (np. przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, indywidualnych mieszkańców), jak i zewnętrzny kontekst wynikający z sytuacji w regionie, kraju czy na rynku globalnym.

Kluczem do konstrukcji systemu monitorowania rozwoju lokalnego jest przyjęcie definicji tego rozwoju. Wobec złożoności procesów i zjawisk rozwojowych na poziomie lokalnym powinien on być możliwie szeroko i holistycznie określony z uwzględnieniem

jakości życia mieszkańców, konkurencyjności JST i odporności lokalnej gospodarki na wstrząsy. Przez „rozwój” rozumiane są zatem takie procesy, które wykorzystują dostępne zasoby ludzkie i ekonomiczne oraz zasoby przyrody dla zaspokojenia potrzeb ludzi i poprawy jakości ich życia. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju przekształcenia w sferach społecznej, gospodarczej i środowiskowej powinny zachowywać bogactwo dostępnych zasobów dla przyszłych pokoleń. Podstawową kategorią rozwoju jest poprawa jakości życia mieszkańców.

Rozwój lokalny to systematycznie i harmonijnie postępujący proces, w wyniku którego poprawia się jakość życia mieszkańców, warunki prowadzenia działalności gospodarczej i aktywności społecznej bez szkody dla środowiska naturalnego oraz z troską o przyszłe pokolenia.

Rozwój przebiega w dużej mierze samorzutnie na skutek działań mieszkańców, przedsiębiorców i organizacji społecznych, ale – zgodnie z zasadą subsydiarności – rolą samorządu jest wspieranie jego przebiegu, jeśli obserwowane są niekorzystne zjawiska świadczące o tym, że społeczność lokalna nie może we własnym zakresie zaspokajać swoich potrzeb.

Kolejnym krokiem w budowie monitoringu rozwoju lokalnego jest określenie celów szczegółowych (np. jeśli jakość życia, to jak rozumiana?, jakie jej składowe są najważniejsze?, itd.). Ponieważ założono monitorowanie procesów rozwoju w skali całego kraju, wybrane cele powinny stanowić wspólny mianownik dla wszystkich analizowanych JST lub/i odzwierciedlać ogólnie przyjętą wizję i pożądane kierunki rozwoju. Sam wynik pomiaru jest bowiem tylko skutkiem przyjętych rozstrzygnięć dotyczących metod badania, doboru zmiennych, ich priorytetyzacji i sposobu normalizacji. W definiowaniu rozwoju lokalnego w szczegółach trudno więc uciec od kwestii normatywnych, a więc promowania dążenia do podwyższania jakości życia mieszkańców i zaspokojenia ich potrzeb oraz wykorzystania możliwości wynikających z lokalnych potencjałów.

Każdy proces dzieli się na działania organizacyjne, wykonawcze i sprawdzające. Monitorowanie, służące m.in. do kontroli jakości realizowanych polityk publicznych, należy więc do działań sprawdzających. Wykonuje się je w kilku celach. Przede wszystkim do oceny, czy procesy rozwoju zachodzą w sposób zgodny z planami. W przypadku monitorowania realizacji strategii rozwoju monitorowanie ma też cele wewnętrzne związane z zarządzaniem realizacją zapisów tego dokumentu. Pozwala zweryfikować, czy zaplanowane działania przebiegają sprawnie. Wiedza o tym, że monitorowanie jest prowadzone, działa mobilizująco na wykonawców zadań i pozwala na ocenę, czy cele dokumentu strategicznego zostały właściwie dobrane, a sam proces rozwoju jest prawidłowo zarządzany.

Większość dokumentów strategicznych zawiera opis systemu monitorowania. Na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem jest strategia rozwoju gminy, pomimo że nie jest dokumentem obligatoryjnym. Wśród pozostałych można wymienić strategię rozwiązywania problemów społecznych, program ochrony środowiska, plan

gospodarki niskoemisyjnej, program rozwiązywania problemów alkoholowych czy fakultatywnie opracowywany program rewitalizacji. W przypadku rewitalizacji sprawdzamy, w jaki sposób zmienia się oddziaływanie negatywnych zjawisk na funkcjonowanie konkretnego obszaru. Dokumentem, który nie zawiera systemu monitorowania, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Dokumenty strategiczne dzielą się na trzy rodzaje – programowe, wykonawcze i mieszane. Dokumenty programowe nie zawierają najczęściej przedsięwzięć, a jedynie wytyczne do nich. Dokumenty wykonawcze natomiast składają się niemal wyłącznie z przedsięwzięć. Dokumenty mieszane zawierają zarówno wytyczne do działań, jak i konkretne projekty. Stąd monitorowanie może obejmować dwa komponenty. Po pierwsze badanie, czy zostały zrealizowane cele programowe dokumentu strategicznego, prowadzone za pomocą wskaźników rezultatu i oddziaływania. Monitorowanie dokumentu strategicznego na tym poziomie można wykonywać raz na kilka lat, ale dobrze gromadzić dane co roku, tuż po zamknięciu poprzedniego. Drugim typem monitorowania jest sprawdzanie postępów poszczególnych przedsięwzięć. Jeśli dokument ma charakter wyłącznie wykonawczy, to system monitorowania będzie odzwierciedlał przede wszystkim postępy i produkty wykonania konkretnych zadań. Monitorowanie realizacji przedsięwzięć powinno odbywać się regularnie, najlepiej co kwartał, w trakcie obowiązywania dokumentu.

### **Przykład nr 1. Dokument mieszany**

Przykładem dokumentu mieszane jest program rewitalizacji. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji jego monitorowanie odbywa się nie rzadziej niż raz na trzy lata i przy wykorzystaniu analizy wskaźnikowej. Władze gminy na podstawie m.in. opinii Komitetu Rewitalizacji i zebranych informacji o postępach oceniają, czy proces przebiega zgodnie z planem i mogą zdecydować o jego aktualizacji bądź wygaszeniu w związku ze zrealizowaniem założonych celów.

Źródło: opracowanie własne.

Istotą monitorowania jest stosowana metoda. Na potrzeby monitorowania gromadzi się dane, głównie ilościowe, a następnie przetwarza je do postaci pojedynczych wartości, które pozwalają na ocenę postępów w osiąganiu założonych rezultatów lub celów w zależności od typu dokumentu. Poniżej zaprezentowano kilka przykładów podejść do monitorowania procesów rozwojowych na poziomie lokalnym.

Podstawową zasadą wszystkich omawianych poniżej podejść jest uzależnienie konstrukcji systemu monitorowania oraz doboru wskaźników od celu monitorowania. Przedstawiono przykłady obrazujące monitorowanie rozwoju wybranego typu JST na przykładzie Poznania oraz, w mniejszym zakresie, na podstawie strategii Szczecina i Wrocławia. Przywołano także przykład jednego z brytyjskich systemów monitorowania zmian w sytuacji społeczności lokalnej z punktu widzenia konkretnej interwencji o wieloaspektowym charakterze.

## Przykład nr 2. Monitoring strategii rozwoju miasta

Metryczka – Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+	
Podstawa prawna	Uchwała nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r.
Podmiot realizujący	Prezydent Miasta Poznania
Cel monitorowania	<p>Zapewnienie zgodności realizacji działań z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami poprzez monitoring rzeczowy (badanie postępu realizacji ustaleń strategii poprzez pryzmat realizowanych zadań projektowych i procesowych) oraz monitoring statystyczny (śledzenie tendencji i zmian wskaźników).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dostarczenie informacji na temat sytuacji społeczno-gospodarczej miasta Poznania i jego pozycji konkurencyjnej w kraju jako podstawy do podejmowania decyzji zarządczych w zakresie ustalania priorytetów rozwojowych i alokacji środków na rozwój i inwestycje;</li> <li>obserwacja występujących trendów i zjawisk zachodzących w otoczeniu zewnętrznym, tak by móc przygotować właściwe narzędzia i instrumenty wspierające rozwój miasta;</li> <li>zapewnianie zgodności realizowanej w Poznaniu polityki rozwoju (podejmowanych działań i inwestycji) z celami strategicznymi rozwoju miasta (SRMP 2020+, s. 45).</li> </ul>
Definicja rozwoju	<p>Silne ukierunkowanie na partnerstwo: „Złożony i dynamiczny system, w którym zmiany są wynikiem działań wielu aktorów. Odpowiednie zaangażowanie osób, instytucji i organizacji współpracujących w danej dziedzinie zarówno w procesie strategicznym i wdrażaniu strategii, jak i podczas jej monitorowania pozwala pomnażać efekty zmian i prowadzi do osiągnięcia założonych celów” (SRMP 2020+, s. 5).</p> <p>Nie sformułowano wspólnej definicji rozwoju dla całej strategii, tylko zdefiniowano rozwój odrębnie w poszczególnych priorytetach lub kierunkach działania.</p>
Narzędzie porównania poziomu rozwoju	<p>System monitorowania złożony z:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>9 wskaźników celu głównego,</li> <li>31 wskaźników celów szczegółowych/priorytetów.</li> </ul>
Efekt monitorowania	Raporty z wdrażania strategii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+.<sup>1</sup>

Opis systemu monitorowania strategii nie był rozbudowany. Ograniczał się do wyszczególnienia celów i przedstawienia tabel ze wskaźnikami. Cel główny, priorytety i cele szczegółowe przedstawiono w sposób tabelaryczny:

<sup>1</sup> Uchwała nr XLI/708/VII/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r.

Tabela 1. Cele w Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+

PODNIESIENIE JAKOŚCI ŻYCIA WSZYSTKICH MIESZKAŃCÓW I ZNACZENIA POZNAŃ NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ					
Priorytety	Silna Metropolia	Nowoczesna przedsiębiorczość	Zielone, mobilne miasto	Przyjazne osiedla	Wspólnotowość i dialog społeczny
<b>Cele szczegółowe wynikające z priorytetów</b>	Rozwijać spójność Metropolii Poznań oraz zwiększać jej rolę na arenie międzynarodowej poprzez rozwój powiązań instytucjonalno-gospodarczych w sieciach regionalnych, krajowych i globalnych	Rozwijać w Poznaniu zróżnicowaną, silną i nowoczesną gospodarkę	Uczynić Poznań „zielonym”, ekomobilnym miastem, które posiada łatwo dostępne dla wszystkich tereny zieleni oraz przyjazny dla środowiska zrównoważony transport	Zapewnić mieszkańcom wysoką jakość życia w ramach osiedli posiadających własny, wyjątkowy charakter	Tworzyć nowe i rozwijać istniejące mechanizmy, formy wsparcia i działania pozwalające mieszkańcom na odpowiednie współdecydowanie o rozwoju miasta

Źródło: SRMP 2020+ przyjęta uchwałą nr XLI/708/VII/2017, s. 18

Zaproponowano zestaw dziewięciu wskaźników, które przypisano do monitorowania celu głównego (w nawiasie podano źródło danych):

- indeks jakości życia mieszkańców Poznania (na podstawie wyników badań ankietowych),
- dynamika salda migracji (GUS),
- dynamika PKB (GUS),
- stopa bezrobocia (GUS),
- dynamika wpływów do budżetu Miasta z udziału w podatku PIT i CIT (Wydział Budżetu i Kontrolingu),
- udział studentów zagranicznych w liczbie studentów ogółem (GUS),
- dynamika noclegów w turystycznych obiektach noclegowych (GUS),
- dynamika liczby pasażerów w Porcie Lotniczym Poznań-Ławica (Port Lotniczy Poznań-Ławica),
- dynamika podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (GUS).

Poprzednia, nieaktualna już Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 (wersja po aktualizacji w 2013 r.) była przykładem dokumentu strategicznego, w którym położono bardzo duży nacisk na kwestię monitorowania realizacji przyjętych celów strategicznych oraz przyporządkowanych im programów. Poza rozbudowanym systemem wskaźników, przyjęto również metodę wizualizacji efektów monitoringu w celu ułatwienia procesu podejmowania decyzji (tzw. panel sterowniczy).

Już w głównym dokumencie strategicznym zaprojektowano szczegółowo system monitorowania strategii. Każdy z celów strategicznych oprzyrządkowano

w przynajmniej jeden program strategiczny. Do celu głównego (Ogólny rozwój miasta: Poznań miastem metropolitalnym o silnej gospodarce i wysokiej jakości życia, opierającym swój rozwój na wiedzy), który odzwierciedla całościową wizję rozwoju miasta, przyporządkowano cztery wskaźniki wpływu:

- PKB per capita w Poznaniu (GUS),
- saldo migracji w granicach miasta Poznania i w metropolii Poznań (GUS),
- WDB generowane przez sektory wiedzochłonne w Poznaniu (GUS),
- stopa bezrobocia w Poznaniu (GUS).

Kilka do kilkunastu wskaźników rezultatu opisywało realizację celów strategicznych. W przypadku programów przyjęte zostały zarówno wskaźniki rezultatu, jak i produktu. W aktualnej strategii system monitorowania jest mniej rozbudowany, dzięki czemu jest łatwiej uzyskać pełen obraz badanych trendów. Wskaźniki są jednak dość luźno związane z celami i jedynie w części obrazują zmiany, które strategia projektuje. Cele są zakrojone znacznie szerzej niż projektowane przedsięwzięcia, do których z kolei wskaźniki odnoszą się w dużo większym stopniu. Dodatkowych przykładów dopasowania celów i wskaźników dostarczają strategie rozwoju Szczecina i Wrocławia.

W Strategii Rozwoju Szczecina 2025 wyróżniono cztery cele strategiczne, którym przyporządkowano cele operacyjne. W dokumencie wskazano jedynie pięć wskaźników wpływu, których zmiana w odniesieniu do wybranej grupy porównawczej miast ma odzwierciedlać efekty realizacji strategii. Można przyjąć założenie, że to są właśnie wskaźniki, które mają odzwierciedlać rozwój Szczecina. Nie sformułowano celu ogólnego. Jego funkcję spełnia misja: „Szczecin miastem otwartym i tolerancyjnym, atrakcyjnym miejscem do życia i pracy – wspólnotą mieszkańców wykorzystującą do trwałego rozwoju dziedzictwo kulturowe, walory środowiska przyrodniczego oraz nadbałtyckie i nadodrzańskie położenie” (SRSz 2025, s. 41). Do oceny, czy misja jest realizowana służy pięć wskaźników, które są analizowane w odniesieniu do grupy porównawczej:

- PKB na mieszkańca (GUS),
- średnia długość życia mieszkańców (GUS),
- poziom bezrobocia (GUS),
- wydajność pracowników,
- średnie wynagrodzenie (GUS).

Wskaźniki, mające opisywać poziom realizacji poszczególnych celów strategicznych zostały dobrane do celów strategicznych w ramach badania ewaluacyjnego strategii, są dostosowane do metropolitalnego charakteru miasta oraz jego specyfiki.

Łącznie cztery cele:

- miasto wysokiej jakości życia,
- miasto nowoczesnej, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki,
- miasto o wysokim kapitale intelektualnym,
- atrakcyjne miasto metropolitalne (SRSz 2025, s. 41)



monitorowane są przez zestaw 53 wskaźników o statycznym charakterze (brak wskaźników dynamicznych), ale bardzo wysokim stopniu adekwatności. Mankamentem jest brak informacji o oczekiwanych tendencjach zmiany wskaźników, o wartościach bazowych i docelowych. Przykładowo wskaźnik liczby samochodów osobowych na 1000 mieszkańców (wskaźnik nr 50) jako charakterystyka celu IV budzi wątpliwości interpretacyjne bez ustalenia oczekiwanego kierunku zmian.

W Strategii Wrocław 2030 z kolei wyróżniono tylko cel ogólny. W bardziej szczegółowy sposób wyróżniono elementy misji, wizji oraz priorytety działań. Wskaźniki wskazane w strategii mają odzwierciedlać realizację celu głównego. Są opisane w sposób mało precyzyjny, w niektórych przypadkach brak niezbędnych wyjaśnień (np. metodologii mierzenia dostępu do zieleni) oraz źródła danych. Brak niestety informacji o sposobie monitorowania, jak i zakładanych wartościach docelowych.

Wątpliwości budzi również adekwatność wybranych wskaźników do zapisanego celu. Proponowane wskaźniki nie uwzględniają np. kwestii równomiernego rozwoju („na terenie całego miasta”). Sposób sformułowania celu głównego oraz brak jasnej hierarchii celów i działań sprawia, że trudno w tym przypadku mówić o systemie monitorowania, a raczej o sygnalizacji, czy zmiany postępują we właściwym kierunku.

**Tabela 2. Cel główny i wskaźniki w strategii rozwoju Wrocławia 2030**

I.p.	Nazwa wskaźnika	Definicja/opis	Miara	Źródło
Cel: Wzmacnianie solidarności i kreatywności, podnoszenie jakości życia na terenie całego miasta oraz poprawa pozycji Wrocławia w sieciach globalnych – m.in. poprzez działania na rzecz osiągnięcia statusu jednej z zielonych stolic Europy.				
1	Długość życia	przewidywana długość życia w podziale na mężczyzn i kobiety	lata	BDL GUS, Eurostat
2	Wyniki matur na poziomie rozszerzonym	procent absolwentów, którzy uzyskali pozytywną ocenę z uwzględnieniem egzaminów z dwóch przedmiotów na poziomie rozszerzonym: polskiego i matematyki	%	OKE, CKE
3	Miejsce uczelni wyższych w rankingach	pozycja wrocławskich szkół wyższych w rankingach Center for World University Rankings, „Perspektyw” oraz liczba publikacji w Nature i Science	miejsce w rankingu/ liczba publikacji	CWUR, Perspektywy
4	PKB na głowę mieszkańca jako odsetek średniej unijnej (wg parytetu siły nabywczej)	-	%	Eurostat
5	Miejsce w rankingu GaWC	ranking Globalization and World Cities pokazuje pozycję miast z całego świata w sieciach globalnych. Co dwa lub cztery lata publikuje go brytyjski Uniwersytet Loughborough. Ranking dzieli miasta na grupy.	pozycja w rankingu	Ranking GaWC
6	Frekwencja w wyborach osiedlowych	średnia frekwencja z wyborów do wszystkich rad osiedlowych	%	
7	Frekwencja w wyborach samorządowych		%	PKW
8	Liczba dni w roku, dla których przekroczona jest norma pyłu zawieszonego PM10			WIOŚ

9	Liczba dni w roku, dla których przekroczona jest norma pyłu zawieszonego PM2,5	procent ludności mieszkającej w odległości do 300 metrów od terenów zieleni o dowolnej powierzchni		WIOŚ
10	Procent ludności mieszkającej w odległości do 300 metrów od terenów zieleni o dowolnej powierzchni			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Wrocław 2030 przyjętej uchwałą nr LI/1193/18 z dnia 15 lutego 2018 r., s. 31-35.

Monitorowanie strategii rozwoju lokalnego oparte jest na kontroli realizacji założonych celów. W związku z tym najlepiej, aby wybrane wskaźniki pokrywały w sposób zupełny zakres założonego celu. Rzadko jest to jednak osiągalne. Jak stwierdzają J. Górniak i N. Keller „wskaźniki sprawiają poważne kłopoty jednostkom programującym. Wynika to zwykle z dużej złożoności celów i małej precyzji przy ich formułowaniu lub braku jasnych definicji pojęć użytych w ich opisie.

Niekiedy wskaźniki nie są ustanawiane w oparciu o precyzyjną eksplikację celów i po namyśle nad najlepszym sposobem ich pomiaru, lecz wybiera się je z różnego rodzaju katalogów czy indykatywnych przewodników metodologicznych. Powoduje to oderwanie ich od istoty tego, co powinny mierzyć.

Wreszcie, przyczyną problemu projektodawców z wskaźnikami bywa niezrozumienie ich istoty i funkcji" (Górniak, Keller 2007, s. 156). O, tym, że „mierzenie rozwoju" jest zagadnieniem wysoce problematycznym w praktyce, może świadczyć fakt, że wiele strategii rozwoju lokalnego (miasta, gminy), nie jest w żaden sposób „owskaźnikowana”.

Zasadność doboru wskaźników w wielu wypadkach jest dyskusyjna, ale dzięki określeniu celów dyskusja ta jest możliwa i wraz z doskonaleniem systemów monitorowania w tych strategiach stopniowo będzie zwiększać się ich przydatność, adekwatność itd.

Konieczne jest więc wskazanie celu/priorytetu rozwoju lokalnego i poprzez jego określenie budowanie celowościowo ukształtowanego katalogu celów szczegółowych/kategorii tematycznych. Ze względu na kluczowe znaczenie jakości życia w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym, należy dążyć, aby poprawa jakości życia z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju była podstawowym celem rozwoju lokalnego.

Przyjęcie takiego podejścia skutkuje wydzieleniem jakości życia jako głównej kategorii, analizowanej w pierwszej kolejności w ujęciu statycznym i opisywanej przez wskaźniki zasobów oraz usług. Analiza jakości życia w ujęciu dynamicznym poprzez wskaźniki wpływu nie powinna być stosowana, chyba że w porównaniach międzyokresowych (r/r, przy założeniu zastosowania wskaźnika syntetycznego).

### Przykład nr 3. Przykład podejścia do monitoringu jakości życia lokalnej społeczności prowadzonego przez Health and Social Care Board (Rada Zdrowia i Pomocy Społecznej, Irlandia Północna)

Metryczka – Założenia systemu zarządzania rozwojem społeczności (Community Development Performance Management Framework (CDPMF))	
Podmiot realizujący	Rada Zdrowia i Pomocy Społecznej, Agencja Zdrowia Publicznego (Health and Social Care Board, Public Health Agency)
Cel monitorowania	Dostarczenie informacji o stanie zdrowia i zapotrzebowaniu na pomoc społeczną w społeczności lokalnej. Ocena postępów upowszechnienia pozytywnych wzorców zachowań.
Definicja rozwoju	Poprawa zdolności społeczności do funkcjonowania bez konieczności interwencji służb porządkowych bądź ratunkowych.
Narzędzie porównania poziomu rozwoju	Szczegółowa procedura opisowa, wiążąca osiągnięcie zakładanego efektu z kilkustopniowym procesem z określeniem symptomów postępów.
Efekt monitorowania	Raporty umożliwiające modyfikację działań służb medycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Community Development Performance Management Framework (CDPMF)”;

[https://www.publichealth.hscni.net/sites/default/files/Community%20Development%20Performance%20Management%20Framework%2009.06.11\\_0.pdf](https://www.publichealth.hscni.net/sites/default/files/Community%20Development%20Performance%20Management%20Framework%2009.06.11_0.pdf) [dostęp: 20.02.2020]

Przytoczony przykład nie ma wprost charakteru systemu monitorowania, lecz w większym stopniu procedury zarządczej integrującej współdziałanie wielu podmiotów w oparciu o wspólne raporty przedstawiające zmiany w społeczności. Nie wskazano konkretnych wskaźników, przedstawiono w opisowy sposób, jak definiowany jest sukces w poszczególnych obszarach działania. Obszary te są jednak szczególnie ważne, ponieważ obejmują pełen zakres funkcjonowania społeczności (niezależnie od występujących dysfunkcji):

- zaangażowanie przywódców (władzy lokalnej, organizacji porządkowych, medycznych, itp.) w poprawę jakości życia mieszkańców,
- zaangażowanie społeczności w planowanie usług społecznych, ich dostarczanie i kontrolę jakości,
- usuwanie nierówności w dostępie do ochrony zdrowia i wyznaczników poprawy jakości życia,
- dostęp do rynku pracy,
- partnerstwo (podmiotów publicznych i trzeciego sektora) w poprawie jakości życia mieszkańców,
- finanse publiczne i system zamówień publicznych,
- stosowanie zaawansowanych technik komunikacyjnych na potrzeby społeczności lokalnej (CDPMF 2008, s. 4-5).

W każdym z obszarów zdefiniowano opisowo sukces, a następnie w trzystopniowej procedurze określono proces dochodzenia do jego osiągnięcia.

Chociaż opisane narzędzie nie jest systemem monitoringowym w rozumieniu przyjętym w opracowaniu, wartości odnotowania są zastosowane w nim obszary funkcjonowania społeczności lokalnej, ponieważ wykraczają poza standardowe zestawy stosowane w polskich dokumentach strategicznych. Na szczególną uwagę zasługują egalitarystyczne obszary – usuwanie nierówności w dostępie do ochrony zdrowia i wyznaczników poprawy jakości życia czy stosowanie ułatwień w systemie zamówień publicznych promujących przedsiębiorców i organizacje zatrudniające przedstawicieli lokalnej społeczności. Jako niezbędny element systemu w sferze gospodarczej uwzględniono stan lokalnych finansów publicznych.

#### Przykład nr 4. Indeks wielowymiarowej deprivacji

Metryczka – Indeks wielowymiarowej deprivacji (Index of Multiple Deprivation (IMD))	
Podmiot realizujący	Ministerstwo ds. Wspólnot i Samorządów Lokalnych Zjednoczonego Królestwa (Ministry of Housing, Communities and Local Government)
Cel monitorowania	Dostarczenie informacji o zmianach przestrzennego rozkładu obszarów o najwyższym poziomie wielowymiarowej deprivacji w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Ocena skuteczności stosowanych środków zaradczych wobec obszarów wspieranych ze środków na działania rewitalizacyjne, mające ograniczyć poziom ubóstwa i innych wymiarów deprivacji.
Definicja rozwoju	Zniwelowanie dysproporcji społeczności lokalnych w dostępie do możliwości i zasobów powszechnych w społeczeństwie.
Narzędzie porównania poziomu rozwoju	Szczegółowa procedura analizy statystycznej 39 wskaźników zagregowanych do ośmiu wymiarów, którym przypisane są wagi, umożliwiające wyznaczenie wspólnego dla całego kraju wskaźnika syntetycznego – IMD.
Efekt monitorowania	Raporty umożliwiające: <ul style="list-style-type: none"> <li>– modyfikację dystrybucji środków przeznaczonych bezpośrednio na działania rewitalizacyjne (Neighbourhood Renewal Fund i Working Neighbourhoods Fund) oraz pośrednio poprzez celowane interwencje innych służb w obszarach o najwyższej deprivacji (np. w mieszkalnictwie, bezpieczeństwie publicznym, ochronie zdrowia, edukacji);</li> <li>– zapewnienie pierwszeństwa finansowania w programach rządowych na obszarach o najwyższym poziomie deprivacji (np. Neighbourhood Nurseries, Children's Centres, Neighbourhood Management Pathfinders);</li> <li>– identyfikację obszarów wsparcia przedsiębiorczości (Local Enterprise Growth Initiative – LEGI);</li> <li>– kwalifikację społeczności lokalnych do finansowania działań wspierających w ramach programu Communities First.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministry of Housing, Communities and Local Government [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/835115/loD2019\\_Statistical\\_Release.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/835115/loD2019_Statistical_Release.pdf) [dostęp: 20.02.2020].

Wielowymiarowe indeksy deprivacji są narzędziami szeroko stosowanymi na świecie, szczególnie w krajach anglosaskich, do oceny rozkładu przestrzennego występowania negatywnych zjawisk społecznych w danym kraju. Pierwszy indeks został opracowany w latach siedemdziesiątych XX wieku dla obszaru Anglii. Od tego czasu w Zjednoczonym Królestwie (GB nie obejmuje Irlandii Północnej) została wypracowana formuła indeksu dla Walii, Szkocji i Północnej Irlandii. Indeksy upowszechniły się jako syntetyczne miary ubóstwa rozumianego szerzej niż tylko w kategoriach dochodowych. Ocena deprivacji obejmuje bowiem także określenie utrudnień w dostępie do zasobów, usług i pracy za godziwe wynagrodzenie.

Angielski indeks obejmuje na przykład następujące wymiary deprivacji (w nawiasach podano wagi przyznane jej poszczególnym wymiarom):

- dochody (22,5%),
- zatrudnienie (22,5%),
- problemy zdrowotne i niepełnosprawność (13,5%),
- edukacja i umiejętności zawodowe (13,5%),
- przestępczość (9,3%),
- bariery w dostępie do mieszkań i usług publicznych (9,3%),
- środowisko zamieszkania (9,3%).

Wartość indeksu jest wyznaczana w ujednolicony sposób dla wszystkich jednostek przestrzennych na najniższym poziomie agregacji dostępnym dla statystyki publicznej. W Wielkiej Brytanii tym poziomem były początkowo okręgi wyborcze (wards). Ze względu na ich zróżnicowanie wielkościowe (od 100 do 30 000 osób) oraz częste modyfikacje granic wartości indeksu pomiędzy kolejnymi cyklami badania (co około pięciu lat) nie były porównywalne. W trosce o możliwość prowadzenia porównywalnych badań panelowych na podstawie danych ze statystyki publicznej wprowadzono od 2004 r. nowy typ jednostek tzw. Lower Layer Super Output Areas, a więc stałe okręgi spisowe o zbliżonej wielkości i homogenicznej strukturze społecznej. Dolna warstwa Super Output Area złożona jest z 4-6 okręgów spisowych/sąsiedztw (neighbourhoods) o liczbie mieszkańców około 1000 osób lub 400 gospodarstw domowych (Woźniak 2007, s. 36). Właśnie dla dolnej warstwy obliczana jest wartość indeksu, czyli dla ponad 32 tys. okręgów/sąsiedztw w Anglii. Wybrane okręgi o najwyższym poziomie indeksu są najbardziej uprzywilejowane, jeśli chodzi o dostęp do środków z różnorodnych programów rządowych ukierunkowanych na zwalczanie problemów społecznych. System wyboru oparty na indeksie, który miał zobiektywizować wybór odbiorców wsparcia, niestety – poza walorami przejrzystości statystycznej – nie opiera się krytyce. Niewielka liczba sąsiedztw wybranych do wsparcia (nie więcej niż 100) w całym kraju, koncentracja wsparcia na problemach społecznych bez rozwiązania problemów przestrzennych barier bądź stygmatyzacji

dzielnic w ocenie mieszkańców sąsiadujących dzielnic czy brak wyraźnej różnicy w poziomie deprivacji między wybranymi a kolejnymi na liście to najczęściej pojawiające się argumenty krytyków. Jako system monitorowania IMD jest wartościowym i porównywalnym narzędziem, jednak jako narzędzie wsparcia decyzji dotyczących profilowania interwencji publicznej jest ułomny. O ile warto więc przenieść na grunt polski doświadczenia statystyki publicznej Wielkiej Brytanii, gdzie możliwe jest prowadzenie obecnie panelowych badań porównawczych na poziomie okręgów spisowych/sąsiedztw o homogenicznej strukturze społecznej i zbliżonej liczbie mieszkańców, polska metodyka wyboru obszarów wsparcia pozwala na zdecydowanie większą obiektywność.

Przyczyny tworzenia systemów monitorowania są różnorodne, jednak zawsze systemy te są konstruowane jako instrumenty wspierające decydentów lub innych interesariuszy w celowym obserwowaniu zmian i procesów dokonujących się na określonym terytorium. Samorządy lokalne i regionalne potrzebują wsparcia w tworzeniu strategii, monitorowaniu zmian w otoczeniu i realizowanych programów z instrumentami do analiz i raportowania zarządczego oraz udostępniania informacji dla partnerów społecznych zainteresowanych rozwojem gminy i/lub regionu. Monitor rozwoju lokalnego, wraz z komponentem analiz wewnątrzgminnych ma spełniać taką rolę. Zanim jednak przedstawione zostaną jego główne założenia i dostępne wskaźniki, w pierwszej kolejności przybliżone zostaną informacje dotyczące zmiennych i wskaźników, metadanych, a także źródeł danych, które mogą mieć zastosowanie w monitorowaniu procesów rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem analiz w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym, oraz sposobów ich gromadzenia.

# 2. Dane w systemie monitorowania

## 2.1. Zmienne oraz wskaźniki i ich rodzaje

Analiza ilościowa opiera się na danych liczbowych. Te z kolei występują w postaci stałych i zmiennych. Stałe (np. prędkość światła w próżni) stosuje się głównie w badaniach przyrodniczych. Do analiz społeczno-gospodarczych stosuje się je rzadko, bo nie pokazują różnic w czasie i przestrzeni. Zatem podstawowymi danymi liczbowymi w analizach dotyczących kondycji miast są zmienne.

### Zmienna

Zmienna oznacza wielkość, która może przyjmować różne wartości. Ta definicja jest niezależna od faktu prowadzenia pomiarów lub obserwacji, których efektem są wartości zmiennych. Zmienna to pojęcie abstrakcyjne. Istnieje nawet wtedy, gdy nikt nie podał żadnej jej wartości dla żadnego obszaru i dla żadnego momentu w czasie.

#### Przykład nr 5. Zmienne

Najczęściej używanymi zmiennymi są liczba ludności i powierzchnia. Na ich przykładzie można pokazać, jak bardzo zmienne różnią się między sobą. Obie odnoszą się do określonego terytorium w konkretnym punkcie czasu. Jednak liczba ludności zmienia się nieustannie w czasie. Ludzie zmieniają miejsce zamieszkania, rodzą się i umierają, podróżują. Dlatego do pomiaru liczby ludności stosuje się metody dające bardziej lub mniej precyzyjne przybliżenie. Najczęściej korzysta się z rejestrów ludności, w których zapisane są osoby zameldowane na stałe lub czasowo. Statystyka publiczna dolicza do nich między innymi osoby w bursach szkolnych i domach studenckich oraz osoby bezdomne. Na podstawie danych o liczbie pracujących szacuje się, ile osób przebywa na danym terenie w dzień i w nocy. Liczba ludności jest zawsze liczbą naturalną, a pojedynczy człowiek jest jednostką pomiaru. W danym miejscu i czasie nie może przebywać mniej niż zero osób, a ludzie są niepodzielni.

Zupełnie inaczej jest z powierzchnią. Zmiany jej wartości zdarzają się tylko, gdy zmieniają się granice jednostki, przykładowo w wyniku wykonania nowych pomiarów i obliczeń geodezyjnych. Powierzchnia też jest wyrażana w przybliżeniu, ale stosujemy do tego jednostki umowne - metry kwadratowe, hektary i kilometry kwadratowe (w polskim systemie metrycznym). Powierzchnia w tych jednostkach jest liczbą rzeczywistą dodatnią, podawaną w zaokrągleniu.

Źródło: opracowanie własne.

Warto zdawać sobie sprawę z tego, jakie wartości może przyjąć zmienna. Ten zbiór wartości nazywa się zakresem zmiennej, np. zbiór liczb naturalnych dla liczby ludności

czy dodatnich rzeczywistych dla powierzchni. Różne rodzaje zbiorów to różne skale pomiarowe. W zależności od rodzaju zmiennych (jakościowe, ilościowe) wyróżnia się klasy skal pomiarowych.

**Tabela 3. Klasy skal pomiarowych**

Klasa pomiarowa	Opis skali
<b>Zmienne jakościowe</b>	
<b>Skala nominalna</b>	wartości na tej skali nie mają oczywistego uporządkowania (np. nazwy miejscowości w gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej). Przyjmowany najczęściej porządek alfabetycznych wynika jedynie z przyjętej zwyczajem kolejności liter w alfabecie. Zdarza się, że miejscowościom przypisuje się numer porządkowy i wtedy ich kolejność najczęściej jest geograficzna.
<b>Skala dychotomiczna</b>	przyjmuje tylko dwie wartości „tak” lub „nie” albo „występuje” lub „nie występuje”.
<b>Skala porządkowa</b>	wartości mają jasno określony porządek, ale nie są znane odległości między nimi (np. wykształcenie). Jednoznacznie można stwierdzić, że osoba, która skończyła studia może pochwalić się lepszymi kompetencjami niż osoba, która ukończyła jedynie szkołę podstawową. Kategorie z tego typu skal używa się głównie jako pomocnicze (np. jako odsetek ludności z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym).
<b>Zmienne ilościowe</b>	
<b>Skala interwałowa</b>	różnice pomiędzy wartościami mają swoją interpretację, ale ich ilorazy nie (np. daty). Nie ma sensu podzielenie roku 2023 przez rok 2017. Aby móc prowadzić obliczenia w szeregach czasowych, należy przyjąć rok bazowy np. uchwalenia strategii jako punkt zerowy. Wówczas można sprawdzać tempo realizacji poszczególnych przedsięwzięć i celów. Inne zmienne tej klasy są rzadko stosowane.
<b>Skala ilorazowa</b>	nie tylko różnice, ale też ilorazy wielkości mają swoją interpretację. Przykładem jest wcześniej omówiona powierzchnia.
<b>Skala absolutna</b>	dla danej zmiennej istnieje tylko jeden sposób podawania wyników pomiaru. Przykładem jest wcześniej omówiona liczba ludności, której wyniki pomiaru podajemy w wielkości populacji (liczbie osób lub mieszkańców).

Źródło: opracowanie własne.

## Wskaźnik

Wskaźnik jest to miara empiryczna oznaczająca zagadnienie, zjawisko lub cechę (Godin 2003). Wskaźniki różnią się od zmiennych na kilka sposobów. Po pierwsze, tworzone są w celu poznania określonej rzeczy, zjawiska lub zagadnienia. Po drugie, wskaźniki służą poznaniu, ale nie muszą być prostym efektem obserwacji lub pomiaru. W większości przypadków wskaźnik zbudowany jest jako relacja kilku zmiennych, czasami dodatkowo pomnożonych przez pewną stałą. Po trzecie, najczęściej wskaźniki tworzy się, aby śledzić zmiany w czasie. Nabierają sensu, gdy mamy szereg



informacji w różnych momentach. Zdarzają się dokumenty strategiczne, w których obok wskaźnika nie ma żadnej jego wartości, a jedynie intencja ich gromadzenia, ale nie można rekomendować takiego rozwiązania.

Kluczowe jest, aby wskaźnik pokazywał obserwowane zjawisko. Przykładowo, niemal wszystkie gminy w Polsce na potrzeby rewitalizacji diagnozują występowanie problemu ubóstwa. Podstawowym wskaźnikiem mierzącym zasięg ubóstwa jest „liczba osób korzystających z pomocy społecznej”. Jest to prosty wskaźnik oparty na jednej zmiennej. Z kolei natężenie ubóstwa zmierzmy za pomocą „odsetka osób korzystających z pomocy społecznej”. Ten wskaźnik opiera się na dwóch zmiennych – liczbie osób korzystających z pomocy społecznej oraz liczbie ludności.

### Przykład nr 6. Identyfikacja zjawiska ubóstwa

Stosowanie jednego podejścia do identyfikacji wszystkich przejawów ubóstwa i jednego ogólnego wskaźnika zachodzących zmian często nie jest adekwatne. Ubóstwo to zjawisko na tyle złożone, że często wymaga doprecyzowania, aby interwencja była skierowana do konkretnych osób. Wówczas trzeba opracować bardziej szczegółowy lub bardziej złożony wskaźnik lub kilka wskaźników. Jeśli diagnoza pokazuje, że ubóstwo szczególnie dotyka dzieci, to może lepszymi wskaźnikami będą „odsetek dzieci, które korzystają z dotowanego dożywiania w szkołach” lub „odsetek dzieci wśród wszystkich osób korzystających z pomocy społecznej”. Pierwszy z nich ma zupełnie inne źródło danych, bo z systemu edukacji, a nie ośrodka pomocy społecznej. Zaś drugi unika zależności od ogólnej liczby ludności, która to zmienna może przysparzać trudności związane z precyzją i migracjami.

Źródło: opracowanie własne.

W efekcie można wyróżnić trzy rodzaje wskaźników ze względu na ich budowę – proste, złożone i syntetyczne:

- wskaźniki proste – opierają się na jednej zmiennej i odzwierciedlają najczęściej obserwacje liczby zdarzeń lub wystąpień zjawiska stosowane do pomiaru efektów realizacji przedsięwzięć;
- wskaźniki złożone – opierają się na co najmniej dwóch zmiennych; najczęściej stanowią relację ich wartości; często też są pomnożone przez stałą;
- wskaźniki syntetyczne – łączą w sobie co najmniej dwa wskaźniki proste lub złożone jedną z metod standaryzacji wartości; obrazują nie jedną rzecz lub zjawisko, ale starają się ująć dany problem całościowo; wskaźniki można też podzielić według innych kryteriów.

Szczegółowa uporządkowana lista kryteriów zostanie omówiona w rozdziale dotyczącym standardu metadanych i metryczek wskaźników (rozdział 2.2).

Bardzo ważne jest prawidłowe nazwanie wskaźników. Warto stosować kilka reguł, które GUS wypracował w trakcie prac nad systemem Strateg<sup>2</sup>. Ten system monitorowania zawiera informacje o wskaźnikach użytych w krajowych i regionalnych

---

<sup>2</sup>Źródło: [strateg.stat.gov.pl](http://strateg.stat.gov.pl) [dostęp: 20.02.2020].

dokumentach strategicznych. Często potrzebne było ujednoczenie nazw, bo pod różnymi określeniami w różnych dokumentach kryły się te same miary. Stąd wypracowane wówczas reguły opierają się na bogatym i cennym doświadczeniu. Po pierwsze, terminy należy stosować tak jak je przedstawia statystyka publiczna. Po drugie, słowo rozpoczynające nazwę powinno wskazywać na budowę wskaźnika. Może nim być liczba, ilość, wartość, odsetek, udział, relacja, indeks itp.

Słowo „liczba” stosuje się do obiektów policzalnych, to znaczy takich, które można policzyć po kolei, na sztuki, bez dodatkowych określeń. Są nimi zarówno ludzie, szkolenia, dni, przestępstwa, przedsiębiorstwa, jak i budynki. Wynik liczenia tych obiektów jest liczbą naturalną. Tym samym wartości znajdują się na skali absolutnej. Dlatego poprawne nazwy wskaźników to np.:

- liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców,
- liczba przeprowadzonych szkoleń,
- liczba dni z przekroczonym średniodobowym stężeniem pyłów PM10,
- liczba przestępstw kryminalnych na 1000 mieszkańców,
- liczba przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- liczba budynków poddanych termomodernizacji.

Można zrezygnować z używania słowa „liczba” na początku nazwy wskaźnika, ale nie zaleca się tego, ponieważ traci się cenne informacje o skali pomiarowej. W systemie monitorowania słowo „liczba” powinno zaczynać albo wszystkie wskaźniki dotyczące obiektów policzalnych albo żaden.

Słowo „ilość” stosuje się natomiast do obiektów niepoliczalnych, czyli takich, których nie możemy policzyć po kolei, na sztuki, lecz musimy posługiwać się dodatkowymi określeniami miary, wagi lub objętości, przykładowo powierzchnia gminy, masa wyrobów zawierających azbest. Wynik pomiaru tych obiektów jest liczbą rzeczywistą dodatnią. Tym samym wartości znajdują się na skali ilorazowej lub interwałowej. Czas dojazdu do centrum to minuty i ich części, powierzchnia gminy to hektary i ich ułamki, natężenie hałasu drogowego to decybele i ich ułamki, masa azbestu do utylizacji to kilogramy i ich części. Ze słowa „ilość” można dość łatwo zrezygnować i podać jedynie mierzoną cechę fizyczną. Dlatego wskaźniki można zapisać jako np.:

- średni czas dojazdu rowerem do centrum,
- powierzchnia zmodernizowanych terenów zieleni,
- średnie natężenie hałasu drogowego,
- masa wyrobów zawierających azbest.

Dość często błędnie nazwy wskaźników obiektów policzalnych zaczyna się od słowa „ilość”. Jest to błąd językowy i należy się go wystrzegać.

Słowo „wartość” odnosi się do wskaźników finansowych. Wynik obliczeń jest liczbą wymierną i może przyjmować nomen omen wartości ujemne. Złotówki mają części, ale nigdy wyliczenia na są dokładniejsze niż 1 grosz. Wartość może dotyczyć np. zadłużenia lokatorów lub wkładu finansowego do inwestycji. Ze słowa „wartość” na początku nazwy lepiej nie rezygnować. Dlatego wskaźniki finansowe zapisuje się:

- sumaryczna wartość zadłużenia lokatorów mieszkań komunalnych,
- wartość inwestycji prywatnych na danym obszarze.

Powyżej podane przykłady to wskaźniki proste oparte na jednej zmiennej lub relacje dwóch zmiennych. Słowo „relacja” jawnie może wystąpić na początku nazwy, gdy porównujemy obiekty z różnych zbiorów. Przykładem jest „Relacja liczby osób nieaktywnych gospodarczo do liczby osób aktywnych gospodarczo”.

Wskaźniki złożone występują najczęściej w dwóch postaciach. Oba dotyczą porównań zbioru obiektów ze swoim podzbiorem. Różnią się kolejnością ich podania. Jeśli najpierw podajemy określenie zbioru, a potem jego podzbioru, to wskaźnik przyjmuje postać „Odsetek A z cechą B”, np.

- odsetek osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu niepełnosprawności,
- odsetek uczniów szkół podstawowych, którzy nie otrzymali promocji do następnej klasy,
- odsetek wynajętych komunalnych lokali użytkowych,
- odsetek powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- odsetek budynków komunalnych sprzed 1990 r.

Warto zauważyć, że część z tych wskaźników można przekształcić do postaci „Liczba obiektów na 1000 mieszkańców”, ale wówczas nazwa byłaby mniej zrozumiała. Zaletą wskaźników zaczynających się od słowa „odsetek” jest zwięzłość językowa.

Gdy najpierw podaje się podzbiór, to nazwa wskaźnika brzmi „Udział C w D”. Ich zaletą jest możliwość odniesienia się nie tylko do zbioru wszystkich obiektów, ale też do jego części, np. „udział zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych”. Taka nazwa jest dłuższa, ale jednoznaczna. Gdy wskaźnik brzmi „Odsetek zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych”, to nie wiadomo, czy mianownikiem są wszyscy mieszkańcy czy tylko ci zarejestrowani jako bezrobotni.

Wskaźniki syntetyczne warto zaczynać od słowa współczynnik lub indeks wraz z podaniem szerokiego zagadnienia, którego dotyczy. Zdarza się, że w dokumentach strategicznych, wskaźniki są zapisane wyłącznie jako nazwa. Nie ma podanych ich wartości ani innych cech.

Poniżej zaprezentowano przykład wskaźnika syntetycznego, służącego do wskazania w przestrzeni gminy miejsc koncentracji negatywnych zjawisk społecznych – w procesie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji we Włocławku.

## Przykład nr 7. Sposób identyfikacji wskaźnika syntetycznego w dokumencie diagnostycznym

Wskaźnik syntetyczny, złożony z indeksów natężenia zjawisk kryzysowych w sferze społecznej, zdefiniowany został w celu zabezpieczenia porównywalności miar poszczególnych zjawisk, zapewniając ich częściową ekwiwalentność. Do analizy delimitacyjnej w procesie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji we Włocławku zastosowano następujący wzór empiryczny:

$$K_s = 0,44U + 0,44B + 0,12(P+E+W)$$

gdzie:

$K_s$  = Współczynnik Koncentracji Negatywnych Zjawisk Społecznych,

$U$  = Indeks Natężenia Ubóstwa,

$B$  = Indeks Natężenia Bezrobocia,

$P$  = Indeks Natężenia Przeszłości,

$E$  = Indeks Natężenia Problemów Edukacyjnych,

$W$  = Indeks Wycofania (braku uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym).

Współczynnik Koncentracji Negatywnych Zjawisk Społecznych obliczany jest dla każdego z pól odniesienia odrębnie. Otrzymane wartości poszczególnych indeksów wyrażają poziom wpływu danego negatywnego zjawiska na degradację każdego z obszarów analizy (pól odniesienia), natomiast przypisane wagi liczbowe odzwierciedlają specyfikę sytuacji danego miasta. We Włocławku mamy bardzo wysoki poziom ubóstwa i jednocześnie bardzo wysoki poziom bezrobocia w porównaniu z miastami podobnymi, dlatego wagi liczbowe przy indeksach ubóstwa i bezrobocia są na tym samym wysokim poziomie. W przypadku, gdyby poziom bezrobocia był na poziomie zbliżonym do średniej dla porównywalnych miast, waga liczbową indeksu bezrobocia byłaby niższa, a innych indeksów relatywnie podniesiona.

Źródło: „Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Włocławka”, Włocławek, luty 2017 r., s. 12, [https://mst-wloclawek.rbip.mojregion.info/wp-content/uploads/sites/102/2017/05/Raport\\_diagnoza\\_14\\_03\\_2017r.pdf](https://mst-wloclawek.rbip.mojregion.info/wp-content/uploads/sites/102/2017/05/Raport_diagnoza_14_03_2017r.pdf) [dostęp: 20.02.2020]

Dla lepszego rozumienia monitorowania wskaźniki należy precyzyjnie opisać. W tabeli przedstawiono zestawienie wskaźników wraz z ich krótką charakterystyką.

**Tabela 4. Syntetyczna charakterystyka wskaźników wykorzystywanych w analizach**

Wskaźnik	Charakterystyka wskaźnika	Nazewnictwo
Prosty	<ul style="list-style-type: none"><li>• oparty na jednej zmiennej,</li><li>• odzwierciedla liczbę zdarzeń,</li><li>• diagnozuje występowanie zjawiska;</li></ul>	liczba, ilość, wartość, relacja
Złożony	<ul style="list-style-type: none"><li>• oparty na co najmniej dwóch zmiennych,</li><li>• stanowi relacje pomiędzy zmiennymi,</li><li>• mnożony przez stałe (np. odsetek),</li><li>• mierzy natężenie zjawiska;</li></ul>	odsetek, udział
Syntetyczny	<ul style="list-style-type: none"><li>• łączy co najmniej dwa wskaźniki proste lub złożone,</li></ul>	współczynnik, indeks

	<ul style="list-style-type: none"> <li>nie obrazuje zjawiska, a problem w ujęciu całościowym.</li> </ul>	
--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

## 2.2. Standard metadanych

Zmienne i wskaźniki to nie tylko słowa użyte w nazwie i wartości liczbowe. Posiadają też kilka innych cech. Najważniejsze z nich omówiono w poprzednim podrozdziale, np. rodzaj użytej skali. Cechy zmiennych i wskaźników nazywa się metadanymi. Opis tych cech stanowi pewien standard wypracowany w doświadczeniach statystyki publicznej zapisywany w postaci tabeli. Dla każdej zmiennej i wskaźnika można utworzyć taką tabelę zwaną metryczką. Wzór metryczki zawiera zamiast konkretnych cech wskaźnika ogólne informacje o zawartości poszczególnych komórek tabeli:

**Tabela 5. Wzór metryczki**

Nazwa wskaźnika		
Definicja		
Sposób wyliczenia wskaźnika		
Źródło danych	na potrzeby analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego (dane wg punktów adresowych/ulic)	
	na potrzeby analizy ogólnogminnej (dane dla jednostki terytorialnej)	
Częstotliwość pomiaru		
Interpretacja		
Uwagi		

Źródło: opracowanie własne.

Metryczki najlepiej tworzyć na etapie opracowania dokumentu – jako wskazówki do systemu monitorowania. Będą one potrzebne w kolejnych latach podczas kolejnych iteracji przeprowadzania działań monitorujących. Metryczka wyjaśnia, co oznaczają pojęcia użyte w nazwie, skąd wziąć dane, jak często należy je zbierać, jakiego obszaru dotyczą, dlaczego zbiera się te informacje, ile kosztuje zbieranie danych, jakich wartości oczekuje się na zakończenie programu itd. Trudno przechowywać wszystkie te informacje w pamięci. Często dochodzi też do sytuacji, że zmieniają się pracownicy realizujący zadania dotyczące monitorowania polityk publicznych, które z reguły wdrażane są w perspektywach długoterminowych. Najczęściej po prostu, z chwilą zakończenia prac projektowych nad dokumentem strategicznym nie pamięta się już szczegółowych konstrukcji wskaźników wpisanych do strategii/programu/planu w rozdziale o monitorowaniu. Wówczas metryczka pozwala odtworzyć kluczowe informacje o wskaźnikach. Dlatego zebranie metadanych w stałą, przejrzystą strukturę znacząco pomaga w zarządzaniu monitorowaniem.

## Nazwa wskaźnika

Pierwszą metadaną wskaźników jest sama nazwa. Sposób zapisu wskaźników budzi często długie dyskusje prowadzące do różnych rozwiązań. W efekcie te same wskaźniki w różnych dokumentach są nazwane różnymi słowami. Na ten problem natrafili pracownicy GUS tworząc system monitorowania krajowych dokumentów strategicznych Strateg (strateg.stat.gov.pl). Zastosowano wówczas reguły nazywania wskaźników opisane we wstępie. W efekcie powstał pewien standard. Jego użycie pozwala zachować zgodność z przepisami prawa i ułatwia porozumiewanie się użytkowników, szczególnie w kontaktach z analitykami ze środowiska naukowego. Najczęściej nazwa wskaźnika zapisana w dokumencie strategicznym różni się od tego standardu. Dlatego w metryczce wskaźnika warto zapisać obie nazwy – zgodną ze standardem i użytą w dokumencie. Przykładem niech będzie popularny wskaźnik gospodarczy „Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 osób”. GUS zgodnie z ustawą o statystyce publicznej stosuje zawsze pojęcie „podmiotów gospodarki narodowej” na wszystkie osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Tylko potocznie nazywa się je podmiotami gospodarczymi. GUS zawsze też określa ludzi mieszkających w danej jednostce terytorialnej jako mieszkańców, a nie po prostu jako osoby.

### Przykład nr 8. Nazwa wskaźnika

Standardowa nazwa wskaźnika → Liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców

Nazwa wskaźnika w dokumencie → Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 osób

Źródło: opracowanie własne.

## Definicja i sposób wyliczenia wskaźnika (wyjaśnienie nazwy, sposób obliczania i prezentacja wyników)

Pierwszą metadaną po nazwie jest sposób obliczania wskaźnika, wyrażony w formie jego definicji. W tym miejscu należy wymienić wszystkie zmienne, z których skonstruowany jest wskaźnik oraz operacje matematyczne między nimi. W przypadku wskaźników prostych jest to jedna zmienna, w przypadku złożonych co najmniej dwie zmienne i bardzo często jedna stała. Wówczas podanie i zrozumienie wzoru nie sprawia trudności. Jednak w przypadku wskaźników syntetycznych pełen opis konstrukcji wskaźnika jest zawsze bogaty w treść i przez to niezbędny dla odbiorców. Sposób umieszczania zapisów w tej komórce podaje przykład.

### Przykład nr 9. Konstrukcja wskaźnika syntetycznego

Odsetek osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej ( $W_{ps}$ ) = liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej ( $L_{ps}$ ) / liczba mieszkańców według stanu na 30 czerwca ( $v_L$ ) \* 100%

$$W_{ps} = \frac{L_{ps}}{v_L} * 100\%$$

Źródło: opracowanie własne.

Drugą kwestią jest jednostka, w jakiej podawane są wyniki. Jednostki prezentacji nie należy mylić z jednostkami miary, gdyż te określają zmienne empiryczne. Wskaźniki mogą mieć jednostki prezentacji niebędące miarami. Taką jest często spotykany procent. Niczego nie mierzy się w procentach, ale jedynie podaje w nich wyniki obliczeń. Drugim często spotykanym przypadkiem jest brak jednostki prezentacji. Przykładowo przy wskaźniku „Liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców” nie podaje się jednostki prezentacji, gdyż byłaby ona niemal w całości powtórzeniem nazwy.

Po przedstawieniu zmiennych i jednostki prezentacji warto wyjaśnić pojęcia, które występują w nazwie wskaźnika i zmiennych użytych do jego obliczania. Pojęcia występujące w statystyce publicznej mają swój słownik na stronie internetowej GUS<sup>3</sup>. Źródłem większości pojęć są ustawy lub objaśnienia metodyczne badań, z których pochodzą. Najwięcej trudu sprawiają badania, które prowadzone są samodzielnie przez urząd gminy na potrzeby konkretnego działania. Wówczas to właśnie metryczka wskaźnika staje się dokumentem źródłowym zawierającym wyjaśnienia metodyczne. Niezależnie od źródła wyjaśnienia metodyczne powinny być jednocześnie zwięzłe, jak i wyczerpujące. Poniższy przykład pokazuje, jak treść zawartą na stronie GUS zastosować w metryczce wskaźnika, który często pojawia się w programach rewitalizacji.

### Przykład nr 10. Definicja wskaźnika Wskaźnik: Odsetek osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej

Definicja wskaźnika: Wszyscy członkowie gospodarstw domowych, które w roku badania otrzymały przynajmniej raz pomoc świadczoną przez ośrodki pomocy społecznej. W populacji beneficjentów ujmuje się także osoby bezdomne korzystające z pomocy gminy.

Chociaż każdy rodzaj i forma pomocy są przyznawane decyzją imiennie na dorostą osobę (świadzeniobiorcę), to uzasadnieniem dla łącznego ujmowania osób (w gospodarstwach wieloosobowych) jest fakt, że przy rozpatrywaniu wniosków o pomoc społeczną analizowana jest sytuacja materialna wszystkich członków gospodarstwa domowego osoby składającej wniosek. Ponadto, przyjęto założenie, że każda forma pomocy wywiera pośrednio, choćby

<sup>3</sup> Źródło: <http://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej> [dostęp 20.02.2020].

niewielki wpływ na sytuację bytową wszystkich osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym.

Środowiskowa pomoc społeczna – Świadczenia realizowane przez ośrodki pomocy społecznej w miejscu zamieszkania beneficjenta. Inną formą świadczenia pomocy społecznej jest pomoc stacjonarna realizowana w domach pomocy społecznej.

Źródło definicji: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2017 poz. 1769, z późn. zm.)

Podanie zbioru liczb, do którego należą wartości konkretnego wskaźnika i skali pomiarowej pozwala uniknąć błędów przy obliczeniach. Przykładowo „Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej” będzie liczbą wymierną w przedziale od 0% do 100%, „Saldo migracji” liczbą całkowitą, zaś „Masa wyrobów zawierających azbest” liczbą rzeczywistą dodatnią. Ostatni z przykładów korzysta ze skali ilorazowej, dwa pierwsze ze skali absolutnej.

Ze skalą pomiarową powiązana jest precyzja pomiaru. Ta metadana informuje z iloma cyframi po przecinku zapisujemy dane. Liczby całkowite z definicji nie mają cyfr po przecinku. Jeśli składają się z maksymalnie czterech cyfr to podaje się je w pełnym zapisie. Zdarza się jednak, że wartości przekraczają 10 tys. Wtedy pojedyncze wartości przestają mieć znaczenie poznawcze, a zbyt długi zapis utrudnia odbiór informacji. Wówczas można podawać wartości w tysiącach lub nawet milionach. Standardowo takie liczby podaje się z jedną liczbą po przecinku. Wartości wskaźników, które wyrażane są poprzez liczby wymierne i rzeczywiste, najczęściej mają wartość podawaną w zaokrągleniu. Warto zaokrąglać do takich wartości, aby zapewnić wystarczającą rozdzielczość, a jednocześnie nie zaciemniać obrazu nieistotnymi cyframi.

Osobnym przypadkiem są dane finansowe. Podaje się je w zaokrągleniu do pełnych złotych lub razem z groszami. Jeszcze innym przypadkiem są dane jakościowe. Wówczas najlepiej wymienić wszystkie możliwe wartości, jakie może przyjąć wskaźnik.

Dokładność danych informuje czytelników metryczki o możliwych rozbieżnościach pomiędzy podaną w nich wartością i wartością rzeczywistą. W tym miejscu warto podać przyczyny możliwych rozbieżności i ich stopień. Wszystkie badania oparte na próbach zawierają błąd losowy. Czasami występują niedokładności wynikające z metody pomiaru. „Masa wyrobów zawierających azbest” jest szacowana na podstawie oględzin i może się różnić od rzeczywistej nawet o kilkadziesiąt procent.

## **Źródło danych**

Proces tworzenia danych wymaga zgromadzenia szeregu informacji. Po pierwsze warto podać źródłowy zbiór danych, czyli nazwę ewidencji, rejestru lub badania, z którego czerpie się liczby. W przypadku wskaźników złożonych i syntetycznych należy wymienić po kolei wszystkie źródła. Podanie tej metadanej jest o tyle ważne, że w przypadku zmian organizacyjnych zachowuje się pamięć o systemie, z którego pozyskuje się dane.



Każdy zbiór danych posiada atrybut oznaczający jednostkę przestrzenną, według której dane są gromadzone. Ich skala może być różna, od bardzo małych do całych gmin, powiatów a nawet województw i krajów. Do kategorii jednostek przestrzennych należą także dane adresowe. Warto wiedzieć, czy zbiór danych zawiera dokładne informacje adresowe o mieszkańcach (np. dane ośrodka pomocy społecznej) czy może tylko kwartał zabudowy (np. dane Państwowej Komisji Wyborczej). Podobnie dane przestrzenne mogą za podstawę mieć działki (np. plany miejscowe) lub być geokodowane w systemie informacji geograficznej (np. powierzchnia remontowanych chodników). W przypadku badań ankietowych lub danych ze stacji pomiaru zanieczyszczenia powietrza jednostką może być cały obszar rewitalizacji lub lokalizacja stacji.

Źródło pozyskania informacji należy do najczęściej podawanych metadanych w systemach monitorowania w dokumentach. Jest to kluczowa informacja, gdyż wskazuje, do kogo zwrócić się o podanie danych. Warto być przy tym precyzyjnym i podać konkretną komórkę organizacyjną urzędu gminy, a nie enigmatyczne „dane własne”. Dobrą praktykę stosuje np. Słupsk.

**Tabela 6. Fragment systemu monitorowania programu rewitalizacji Słupska, II. Cel strategiczny – ożywienie gospodarcze i społeczne**

RODZAJ WSKAŹNIKA	NAZWA WSKAŹNIKA	ŹRÓDŁO WERYFIKACJI	CZĘSTOTLIWOŚĆ	ROK BAZOWY	OCENA REALIZACJI
<b>CEL OPERACYJNY: 2.1. TWORZENIE DOGODNYCH WARUNKÓW DO ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI</b>					
WSKAŹNIKI PRODUKTU	1. Liczba nowopowstałych działalności gospodarczych na obszarze rewitalizacji (szt.)	Urząd Miejski Wydział Centrum Obsługi Mieszkańca, Wydział Zarządzania Nieruchomościami i Biznesu	co dwa lata	2016	rośnie
	2. Liczba przedsięwzięć rewitalizacyjnych (projektów) ukierunkowanych na tworzenie dogodnych warunków do inkubacji przedsiębiorstw (szt.)	Urząd Miejski Wydział Zarządzania Nieruchomościami i Biznesu	co dwa lata	2016	rośnie
	3. Liczba przedsięwzięć rewitalizacyjnych (projektów) ukierunkowanych na tworzenie programów wsparcia, obejmujących udogodnienia lokalowe, systemy zachęt, w tym ulgi i zwolnień dla przedsiębiorców chcących podjąć działalność na obszarze rewitalizacji (szt.)	Urząd Miejski Wydział Centrum Obsługi Mieszkańca, Wydział Zarządzania Nieruchomościami i Biznesu	co dwa lata	2016	rośnie
	4. Liczba przedsięwzięć (projektów) mających na celu wdrożenie szkolnictwa zawodowego ukierunkowanego na potrzeby rynku pracy (szt.)	Urząd Miejski Wydział Edukacji	co dwa lata	2016	rośnie

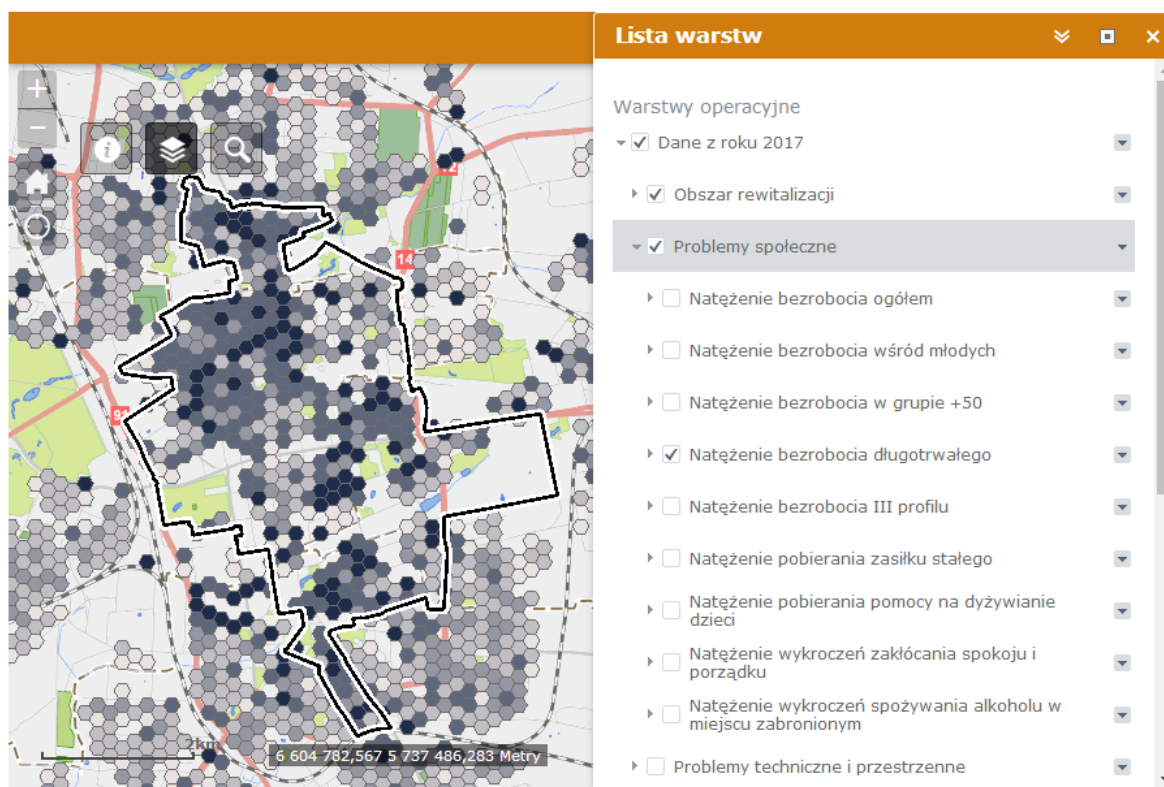
Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Słupska 2017-2025+4, s. 231

Instytucja, od której pozyskiwane są dane, nie zawsze może je przekazać w takiej formie, w jakiej je gromadzi. Najczęściej wynika to z przepisów o ochronie danych osobowych. Dlatego warto wśród metadanych zapisać jednostkę terytorialną, według której przekazywane są dane. Najlepiej wskazać ulice, kwartały zabudowy, obwody szkolne, obwody wyborcze, osiedla czy jednostki geometryczne. Jest to o tyle ważne, że w przypadku wątpliwości co do skuteczności działań znana będzie

<sup>4</sup> Załącznik do uchwały nr XL/527/17 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 28 czerwca 2017 r.

dokładność przestrzenna, z jaką można wykonać pogłębioną analizę. W pełni świadomie zastosowano te rekomendacje w Łodzi. Na potrzeby programu rewitalizacji miasto zostało podzielone na sieć sześciokątów o powierzchni 3 ha. Łódź konsekwentnie stosuje ten podział do wszystkich wskaźników od delimitacji poprzez pogłębioną diagnozę i monitoring celów aż do oceny realizacji programu. Co więcej, całość jest dostępna w Internecie za pomocą interaktywnych map.

**Rysunek 1. Interaktywna mapa pokazująca rozkład natężenia bezrobocia długotrwałego w Łodzi**



Źródło: <http://rewitalizacja.uml.lodz.pl/monitoring-zmian/zmiany-na-mapach/rozklad-przestrzenny-zjawisk/lata-2015-2018> [dostęp: 20.02.2020]

Pozyskane dane niekoniecznie muszą i nie zawsze mogą być prezentowane w takim podziale przestrzennym, w jakim są przekazywane. Czasami jest on zbyt szczegółowy i przez to utrudnia odczyt. Niekiedy komórka zajmująca się monitorowaniem realizacji dokumentu sama musi zagregować dane, aby wypełnić wymagania wynikające z ochrony danych osobowych. Prezentacja danych w odpowiednim układzie przestrzennym ma także znaczenie dla gmin, w których obszar interwencji dzieli się na podobszary. Niektóre dane są dostępne tylko na poziomie gmin, np. zanieczyszczenie powietrza w związku z obecnością jednego punktu pomiarowego. Wówczas zapis w metryczce pozwala wyróżnić wskaźniki, które mogą być prezentowane odrębnie dla poszczególnych podobszarów i wyłącznie dla całego obszaru gminy.

Realizując działania strategiczne w gminie trudno nie odnosić się do działań prowadzonych przez sąsiednie gminy. Dlatego władze chętnie porównują się z innymi gminami lub średnimi dla jednostek terytorialnych wyższych szczebli. Warto w metryczce zapisać, z jakimi innymi jednostkami potencjalnie można dokonać

porównania. W tym celu trzeba podać, dla jakich jednostek terytorialnych możliwe jest na znalezienie analogicznych danych w otwartych systemach informacyjnych. Jeśli wskaźnik jest dostępny w statystyce publicznej, to nie powinno być kłopotu z podaniem tych informacji. Jeśli jednak w dokumencie występuje wskaźnik specyficzny dla konkretnej gminy, który nie jest używany powszechnie, to warto sprawdzić dokumenty innych gmin o podobnych problemach, czy go także nie stosują. Pomoże to znaleźć punkt odniesienia. Jednocześnie warto zapisać, w jakim systemie informacyjnym znajdują się te dane dla innych jednostek terytorialnych. Znacząco ułatwi to ich późniejsze odnalezienie. W przypadku zasobów statystyki publicznej warto zapisać te informacje szczegółowo.

### **Przykład nr 11. Opis źródła danych dla wskaźnika**

Wskaźnik: Liczba korzystających z biblioteki na 1000 mieszkańców

Źródło danych: GUS, Bank Danych Lokalnych, Kultura i sztuka, Biblioteki, Biblioteki publiczne – wskaźniki, Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 ludności.

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnią metadana z tej grupy jest informacja o podmiocie wyliczającym wartości wskaźnika. Gdy za obliczenia odpowiada komórka w urzędzie gminy, pełna wiedza o metadanych ułatwia pracę zespołowi wdrażającemu dokument. Nieco inaczej przebiega monitorowanie, gdy z zewnątrz otrzymuje się wyliczone wskaźniki. Tak się dzieje w przypadku danych policyjnych czy dotyczących stanu środowiska, np. poziomu hałasu. W przypadku monitorowania przedsięwzięć najczęściej wskaźniki produktu podają sami beneficjenci. Warto wtedy weryfikować ich obliczenia.

### **Częstotliwość pomiaru**

Jednostki organizacyjne, które prowadzą źródłowe zbiory danych powinny z góry określić, z jaką częstotliwością wykonują pomiary. W wielu systemach informacyjnych można automatycznie wykonać zliczanie dowolnego dnia. Jednak dobrą praktyką jest zaplanowanie zrzutów danych z konkretną i zaplanowaną regularnością. Dobrym przykładem jest baza rejestru REGON, z którego GUS podaje dane na koniec każdego miesiąca dla każdej gminy. Podania częstotliwości pomiaru łatwiej wymagać od instytucji, niż od beneficjentów działań społecznych. Mimo to warto zachęcić współpracujące jednostki do regularnego zapisywania wykonanych prac w przedziałach miesięcznych, kwartalnych, półrocznych lub rocznych. Z kolei podmioty nadzorujące inwestycje infrastrukturalne posiadają pełną dokumentację rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych etapów swoich przedsięwzięć. W tym przypadku można mówić o pomiarach ciągłych. Informacja o częstotliwości pomiaru ułatwia ocenę realizacji programu, gdyż dzięki temu wiadomo, od kogo w razie potrzeby można uzyskać szczegółowe dane.

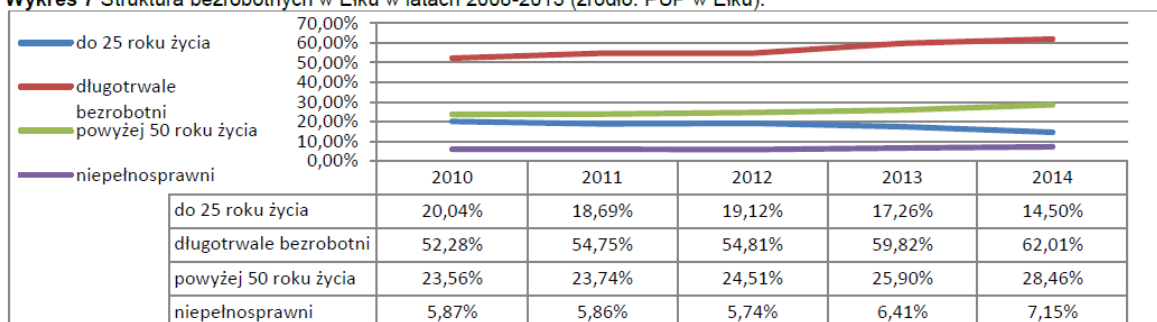
Zastosowany rodzaj pomiaru danych ma duży wpływ na konstrukcję wskaźnika. Niektóre informacje zbiera się w sposób ciągły, zliczając zdarzenia, które miały miejsce w ciągu roku lub innego przedziału czasu. Inne informacje sprawdza się w określonym

dniu lub na określony dzień. W przypadku liczby wpisów w rejestrach najczęściej 31 grudnia. Takie pomiary nazywa się dyskretnymi. To rozróżnienie najlepiej ilustruje przykład. „Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej” jest daną ciągłą, bo informuje, ilu mieszkańców skorzystało z pomocy w ciągu całego roku w różnych formach. Natomiast „Liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców” pokazuje liczbę wpisów w rejestrze na koniec roku albo miesiąca. Ta różnica ma istotne znaczenie. Dane ciągłe dla roku przelicza się w relacji do liczby ludności w dniu 30 czerwca. Natomiast dane dyskretnie na ten określony dzień, czyli najczęściej 31 grudnia.

W komórce metryczki wskaźnika dotyczącego częstotliwości pomiaru można ujawnić dane historyczne ujęte w szeregu czasowym. Zbiory danych zawierają nie tylko informacje bieżące, ale też historyczne. Prześledzenie trendów zmian wartości wskaźników w ostatnich kilku latach pozwala lepiej zaplanować cele, które chce się osiągnąć. Ułatwia to zapisanie wartości docelowych wskaźników na koniec realizacji dokumentu. Niektóre dane, szczególnie społeczne, mają dużą zmienność roczną. Dobry przykład w tym zakresie pokazuje dokument Ełku. Dla wielu wskaźników w trakcie delimitacji wykonano tabele i wykresy za ostatnich kilka lat. Ułatwiło to nie tylko przeprowadzenie diagnozy, ale też opracowanie wartości docelowych wskaźników w części programu dotyczącej monitorowania.

## Rysunek 2. Bezrobotni w Ełku w latach 2010-2013

Wykres 7 Struktura bezrobotnych w Ełku w latach 2008-2013 (źródło: PUP w Ełku).



Źródło: Program Rewitalizacji Ełku na lata 2016-2023<sup>5</sup>

Monitorowanie nie odbywa się ciągle. Raportowanie o postępach w realizacji przedsięwzięć najlepiej prowadzić co kwartał. Dla projektów wykonywanych z funduszy unijnych taka częstotliwość jest obowiązkowa. Monitorowanie celów można wykonywać rzadziej. Przykładowo ustawa o rewitalizacji precyzuje, że najrzadziej w cyklu trzyletnim. Jednak dobrą praktyką jest prowadzić monitorowanie co roku, aby szybko reagować na zachodzące zmiany. Coroczna częstotliwość pozyskiwania danych nie wymusza corocznej oceny realizacji programu. Ważne jest, aby zgromadzić pełen szereg czasowy danych. Jeśli gromadzi się dane co dwa lata, to należy zebrać za jednym razem dane dla dwóch lat. Zabezpiecza to przed utratą

<sup>5</sup> Załącznik do uchwały nr XLI.413.18 Rady Miasta Ełku z dnia 27 lutego 2018 r.

ważnych informacji w przypadku dużej zmienności wartości wskaźników, co często występuje w sprawach społecznych.

Ostatnią metadaną w tej części jest termin pozyskiwania danych. Przy dobrej współpracy między komórkami urzędu oraz instytucjami zewnętrznymi powinno się to odbywać automatycznie po aktualizacji danych. Niektóre dane są pobierane z otwartych źródeł publicznych, np. na temat podmiotów gospodarki narodowej ze statystyki publicznej lub na temat zanieczyszczenia powietrza z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Wówczas w tej komórce metryczki zapisuje się informacje dla pracowników, kiedy mają wykonać pracę pobrania tych danych.

## **Interpretacja wskaźnika**

Ostatnią metadaną bezpośrednio związaną ze wskaźnikiem jest sposób jego interpretacji. Interpretacja wartości wskaźnika w metryczce ma na celu uzupełnienie opisu o informacje ułatwiające jego analizę. W tym miejscu w metryczce należy wpisać, co oznacza przykładowo wzrost lub spadek wartości wskaźnika. Dla części wskaźników przyjmuje się, że im wyższa wartość tym lepiej. Nazywamy je wówczas stymulantami. Przykładem jest „Liczba podmiotów gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców”. Z kolei dla innych pożądaną jest, aby ich wartości malały. Te nazywamy destymulantami. Przykładem jest „Odsetek osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej”. Zapisanie w metryczce informacji, czy dany wskaźnik jest stymulantą czy destymulantą, pozwala uniknąć błędu interpretowania korzystnych zmian jako pogarszania się sytuacji i na odwrót.

Pomocne będą także informacje, jakie czynniki zewnętrzne mogą znacząco wpłynąć na wartość wskaźnika. Czyli w tym miejscu powinien być również zdefiniowany kontekst statystyczny, wyrażony opisem wpływu ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej na zmiany wartości wskaźnika, a także w miarę możliwości - oczekiwany poziom wskaźnika.

### **Przykład nr 12. Interpretacja wskaźnika**

Wskaźnik: Liczba zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych na 1000 mieszkańców.

Interpretacja wskaźnika: Spadek wartości wskaźnika oznacza, że natężenie problemu bezrobocia jest mniejsze. Na wartość wskaźnika znaczący wpływ oprócz działań podejmowanych w ramach programu ma sytuacja makroekonomiczna i demograficzna.

Źródło: opracowanie własne.

W polu „Uwagi” można natomiast ujawnić dodatkowe informacje ułatwiające analizę wskaźnika, które wykraczają poza zakres interpretacji i obejmują najczęściej wzmianki nt. otoczenia prawnego danego zagadnienia, odwołania do przepisów je regulujących lub pomocnicze wyjaśnienia poszczególnych zmiennych użytych do wyliczenia wartości wskaźnika.

## 2.3. Źródła danych na potrzeby monitorowania rozwoju

### Jakimi danymi operuje urząd gminy realizując czynności administracyjne?

Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>6</sup> wskazuje, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych – na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Będąc podstawową jednostką samorządu terytorialnego znajdującą się najbliżej obywateli, gmina ponosi odpowiedzialność za sprawy publiczne.

Zadania własne gminy obejmują te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców w wymiarze lokalnym, a w szczególności sprawy związane m.in. z:

- infrastrukturą techniczną (utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, organizacja lokalnego transportu zbiorowego itd.),
- polityką społeczną (edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna itp.),
- gospodarką komunalną (zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku, cmentarzy gminnych, zieleni gminnej),
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (bezpieczeństwo sanitarne, ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa itd.),
- ładem przestrzennym i ochroną środowiska,
- gospodarką nieruchomościami oraz gminnym budownictwem mieszkaniowym;
- zabezpieczeniem potrzeb wspólnoty mieszkańców w sferze kultury, kultury fizycznej i turystyki.

Źródłem danych, niezbędnych przy opracowywaniu dokumentów strategicznych, są czynności administracyjne prowadzone w ramach katalogu zadań publicznych realizowanych przez gminę. Są one uruchamiane w wyniku wniosków składanych bezpośrednio przez mieszkańców w urzędzie gminy, jak również przez inne organy administracji publicznej, a także prowadzone z urzędu. W szczególności dane są generowane w związku z prowadzeniem przez podmiot publiczny spraw z zakresu m.in.:

- gospodarki lokalami i budynkami oraz nieruchomościami,
- spraw obywatelskich,
- zarządzania majątkiem gminy,
- podatków i opłat,
- leśnictwa i rolnictwa,

---

<sup>6</sup> Źródło: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego) sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994 r. Nr 124, poz. 607).

- funduszy pomocowych,
- inwestycji i remontów,
- zarządzania drogami,
- planowania przestrzennego,
- zamówień publicznych,
- promocji i kultury,
- organizacji bezpieczeństwa osób i mienia przebywających na obszarze UG.

Poza katalogiem zadań własnych, gminy realizują również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym m.in.:

- czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego nałożone ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. 2014 poz. 1741 z późn. zm.), w związku z art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990 poz. 198 z późn. zm.);
- przyjmowanie wniosków i wydawanie dowodów osobistych – na podstawie art. 24 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2010 nr 167 poz. 1131 z późn. zm.);
- czynności z zakresu rejestracji wpisów do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej nałożone ustawą z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. 2018 poz. 647 z późn. zm.);
- wypłata świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego - art. 2 w związku z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - (Dz. U. 2003 nr 228 poz. 2255 z późn. zm.);
- wypłata zasiłków celowych z tytułu klęsk żywiołowych - art. 40 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.);
- obsługa składek na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające świadczenia z pomocy społecznej - art. 7 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135 z późn. zm.);
- wypłata zryczałtowanych dodatków energetycznych dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej oraz koszty obsługi tego zadania - ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 1997 nr 54 poz. 348 z późn. zm.);
- wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki - art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.);
- organizowanie i finansowanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi - art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Zasada jawności działania organów administracji publicznej ma charakter uniwersalny i obejmuje w szczególności prawo obywateli do

uzyskiwania informacji i dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania przez gminę zadań publicznych. Należy ją odnosić także do podmiotów reprezentujących osoby prawne samorządu terytorialnego albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym, a także osoby prawne, w których JST mają pozycję dominującą.

Realizacja zasady jawności polega w szczególności na udostępnianiu informacji, generowanych w efekcie prowadzonych czynności administracyjnych, które są gromadzone w rejestrach publicznych – zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym<sup>7</sup>.

Poniżej przedstawiono wykaz rejestrów publicznych i ewidencji prowadzonych na szczeblu gminnym.

**Tabela 7. Wykaz podstawowych rejestrów publicznych i ewidencji prowadzonych na szczeblu gminnym**

<b>Nazwa rejestru/ewidencji</b>	<b>Podstawa prawna utworzenia rejestru/ewidencji</b>	<b>Zakres informacji gromadzonych w rejestrze/ewidencji</b>
Rejestr mieszkańców	art. 3 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. 2010 nr 217 poz. 1427 z późn. zm.)	nazwisko i imię (imiona); numer PESEL, o ile został nadany; data i miejsce urodzenia; kraj urodzenia; adres dotychczasowego miejsca pobytu stałego; kraj poprzedniego miejsca zamieszkania; adres nowego miejsca pobytu stałego; adres miejsca pobytu czasowego; adres elektroniczny służący do doręczeń,
Rejestr zamieszkania cudzoziemców	art. 3 i ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. 2010 nr 217 poz. 1427 z późn. zm.)	nazwisko i imię (imiona); numer PESEL, o ile został nadany; datę i miejsce urodzenia; kraj urodzenia; adres dotychczasowego miejsca pobytu stałego; kraj poprzedniego miejsca zamieszkania; adres nowego miejsca pobytu stałego; adres miejsca pobytu czasowego; adres elektroniczny służący do doręczeń, przewidywany okres pobytu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej; datę wyjazdu; kraj wyjazdu;

<sup>7</sup> Źródło: Dz. U. 2005 nr 205 poz. 1692 ze zm.



<p>Rejestr wyborców</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 18 § 2, 6, 7, 9 i art. 19 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.)</li> <li>• § 5 i 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz. U. 2011 nr 158 poz. 941 ze zm.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja czynnego prawa wyborczego w zakresie obywateli polskich: nazwisko i imiona, imię ojca, data urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, adres zamieszkania.</li> <li>• realizacja czynnego prawa wyborczego w zakresie obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi obejmuje: nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia, obywatelstwo, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adres zamieszkania.</li> </ul>
<p>Ewidencja podatkowa nieruchomości</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 nr 9 poz. 31 z późn. zm.)</li> <li>• § 2, § 3, § 4, § 5, § 6 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. nr 107, poz. 1138)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dane dotyczące podatników w odniesieniu do osób fizycznych: nazwisko, pierwsze imię, drugie imię, adres zamieszkania, numer identyfikacji podatkowej (NIP), numer ewidencyjny PESEL, numer identyfikacyjny REGON, o ile został nadany;</li> <li>• dane dotyczące podatników w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej: nazwa pełna lub nazwa skrócona (firma), adres siedziby, numer identyfikacji podatkowej (NIP), numer identyfikacyjny REGON.</li> </ul>
<p>Rejestr zamówień publicznych</p>	<p>art. 67 ust. 11 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zm.)</p>	<p>nazwa zamówienia, szacunkowa wartość zamówienia, nazwa wybranego w postępowaniu</p>

		wykonawcy, wartość zawartej umowy
Rejestr umów	art. 139 ust. 3 z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zm.)	nr umowy, wskazanie zamawiającego, nazwa zadania, nazwa wykonawcy, kwota umowy, data umowy
Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie - centrum informacji o środowisku: <a href="http://www.ekoportal.gov.pl/">www.ekoportal.gov.pl/</a>	art. 23 ust 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227 z późn. zm.)	wnioski o wydanie decyzji, decyzje i postanowienia, projekty: polityk, strategii, planów lub programów, polityki, strategii, plany lub programy, raporty o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko, prognozy oddziaływania na środowisko, wykaz zawierający informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska, zgłoszenia instalacji, z których emisje nie wymagają pozwolenia, a których eksploatacje wymagają zgłoszeń
Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości	art. 9b ust. 2 ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 1996 nr 132 poz. 622 z późn. zm.)	nazwa firmy, oznaczenie siedziby i adres albo imię i nazwisko i adres przedsiębiorcy, NIP, regon, rodzaje odbieranych odpadów komunalnych, numer rejestrowy, data wpisu.
Rejestr sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.)	data uchwalenia, nazwa planu i data publikacji.
Rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania	art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.)	dane wnioskodawcy, przedmiot wniosku (nr działki i miejscowość), cel

nia przestrzennego		
Gminna Ewidencja Zabytków	art. 22 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 nr 162 poz. 1568 z późn. zm.)	zbiór kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków
Rejestr Instytucji Kultury	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 1991 nr 114 poz. 493 z późn. zm.)</li> <li>• rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. 2012, poz. 189)</li> </ul>	numer wpisu do rejestru, data wpisu do rejestru oraz daty kolejnych wpisów, pełna nazwa instytucji kultury wynikająca ze statutu, skrócona nazwa instytucji kultury, jeżeli jej używanie przewiduje statut, siedziba i adres instytucji kultury, oznaczenie organizatora instytucji kultury, oznaczenie podmiotu, z którym organizator wspólnie prowadzi instytucje kultury, akt o utworzeniu instytucji kultury, akt o nadaniu statutu instytucji kultury.
Ewidencja innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie nie będących obiektami hotelarskimi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych Dz. U. 1997 nr 133 poz. 884 z późn. zm.)</li> <li>• § 16 ust.. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie (Dz. U. 2004 nr 188 poz. 1945 z późn. zm.)</li> </ul>	Ewidencja prowadzona jest w formie kart ewidencyjnych i zawiera: 1) określenie przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie; 2) nazwę i adres obiektu; 3) informację o stałym lub sezonowym charakterze świadczonych usług, wraz z podaniem czasu trwania sezonu.

Rejestr wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 1982 nr 35 poz. 230 z późn. zm.)	numer zezwolenia, rodzaj, oznaczenie przedsiębiorcy, adres punktu sprzedaży, adres składowania napojów alkoholowych/magazynu dystrybucyjnego, okres ważności zezwolenia
Rejestr licencji na wykonywanie przewozów taxi osobowego na terenie gminy	art 7 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2001 nr 125 poz. 1371 z późn. zm.)	numer licencji, imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer rejestracyjny pojazdu, numer podwozia VIN, okres ważności licencji, obszar prowadzenia przewozów
Ewidencja dróg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 nr 14 poz. 60 z późn. zm.)</li> <li>• rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. 2005 nr 67, poz. 582)</li> </ul>	książka drogi, dziennik objazdu dróg, mapa techniczno-eksploatacyjna dróg
Ewidencja mostów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 nr 14 poz. 60 z późn. zm.)</li> <li>• rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów</li> </ul>	książka obiektów mostowych, karta obiektu mostowego, wykaz obiektów mostowych

	nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. 2005 nr 67, poz. 582)	
Ewidencja wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego	art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 nr 14 poz. 60 z późn. zm.)	dane dotyczące wydanych decyzji administracyjnych
Ewidencja mienia komunalnego	art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)	nr ewidencyjny działki, powierzchnia, nr księgi wieczystej, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego
Ewidencja gruntów gminnych oddanych w użytkowanie wieczyste	art.23 ust. 1 b ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)	nr ewidencyjny działki, powierzchnia, data ostatniej aktualizacji opłaty rocznej
Rejestr gminnych jednostek organizacyjnych	statut gminy	nazwa jednostki organizacyjnej, zakładu budżetowego (adres), forma organizacyjno–prawna jednostki, podstawa prawna powołania, zakres działania
Rejestr aktów wewnętrznych kierownika urzędu	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 nr 14 poz. 67)	data, numer, treść aktu wewnętrznego
Rejestr Zarządzeń Wójta/Burmistrza /Prezydenta	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów	data, numer, treść aktu, osoba przygotowująca

	zakładowych (Dz. U. 2011 nr 14 poz. 67)	
Rejestr uchwał Rady Gminy	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 nr 14 poz. 67)	liczba porządkowa, numer uchwały, data podjęcia uchwały, postanowienia uchwały, ważniejsza treść, termin wykonania uchwały, data złożenia sprawozdania ze stanu realizacji uchwał, z wykonania uchwały, data przekazania uchwały do RIO, wojewody, wykonawca postanowienia i decyzji, data ogłoszenia w dzienniku urzędowym, zmiany do postanowienia i decyzji, uwagi
Rejestr mężczyzn/kobiet ur. w danym roku, objętych rejestracją	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 49a ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.)</li> <li>• rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej (Dz. U. 2009 nr 202 poz. 1565 z późn. zm.)</li> </ul>	liczba porządkowa, imię, nazwisko, nazwisko rodowe, imiona i nazwiska rodowe rodziców, imiona i nazwiska poprzednie, data i miejsce urodzenia, stan cywilny, numer PESEL, adres i data zameldowania na pobyt stały, poprzednie adresy zameldowania na pobyt stały z określeniem okresu zameldowania, tryb wymeldowania, adres zameldowania na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące wraz z określeniem okresu zameldowania, tryb wymeldowania, data ujęcia w rejestrze, data zgłoszenia się do rejestracji, stopień wojskowy, nazwa, seria i numer wojskowego dokumentu osobistego, oznaczenie wojskowej komendy uzupełnień, w ewidencji której osoba pozostaje,
Ewidencja stowarzyszeń zwykłych  Ewidencja stowarzyszeń	art. 40 - 43 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn. zm.)	nazwa stowarzyszenia, data wpisu do ewidencji, adres siedziby, cele działania, sposób reprezentacji

<p>kultury fizycznej i klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej</p> <p>Ewidencja uczniowskich klubów sportowych</p>		
--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

W związku z realizacją zadań zleconych przez administrację rządową, samorządy posiadają również dostęp do centralnych rejestrów i ewidencji, za pomocą których prowadzą w wymiarze lokalnym obsługę wniosków mieszkańców, a w szczególności:

- Centralna Ewidencja Pojazdów i Centralna Ewidencja Kierowców prowadzona w systemie teleinformatycznym (SI CEPIK - System Informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców), który zawiera informacje o pojazdach zarejestrowanych w Polsce i kierowcach posiadających polskie prawo jazdy – na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 1997 nr 98 poz. 602 z późn. zm.);
- rejestr PESEL, czyli Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, to centralny zbiór danych prowadzony w systemie teleinformatycznym, zawiera informacje o obywatelach polskich oraz cudzoziemcach, którym nadano numer PESEL z tytułu zameldowania na pobyt stały lub pobyt czasowy w Polsce, ubiegania się o polski dokument tożsamości lub jeśli nadanie numeru PESEL było konieczne na podstawie odrębnych przepisów – prowadzony na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. 2010 nr 217 poz. 1427 z późn. zm.);
- Rejestr Dowodów Osobistych (RDO) zawiera informacje o wydanych i unieważnionych dowodach osobistych – prowadzony na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2010 nr 167 poz. 1131 z późn. zm.);
- rejestr Stanu Cywilnego, w którym rejestrowane są zdarzenia z zakresu rejestracji stanu cywilnego, w tym urodzenia, małżeństwa i zgony przez kierowników urzędów stanu cywilnego, zgodnie z ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. 2014 poz. 1741 z późn. zm.);
- Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej - prowadzony w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw gospodarki spis przedsiębiorców będących osobami fizycznymi - na mocy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. 2018 r. poz. 647 z późn. zm.);
- Baza Azbestowa prowadzona przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, stanowiąca narzędzie monitorowania realizacji zadań

wynikających z Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032; baza obejmująca rejestr wyrobów zawierających azbest prowadzona jest na zasadach określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2012 r. (Dz .U. 2013 poz. 25) w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru wyrobów zawierających azbest; rejestr jest prowadzony przez marszałka województwa i stanowi integralną część bazy azbestowej administrowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki dostępnej pod adresem <https://www.bazaazbestowa.gov.pl/pl>.

Dane zgromadzone i przetwarzane w wymienionych rejestrach i ewidencjach są podstawowym zbiorem informacyjnym analizowanym w procesie programowania i monitorowania interwencji.

## **Jakie dane na potrzeby analizy wewnątrzgminnej posiadają komórki organizacyjne urzędu gminy?**

Kluczową polityką projektowaną i monitorowaną z uwzględnieniem zróżnicowania wewnątrzgminnego jest polityka rewitalizacyjna. Monitorowanie programów rewitalizacji stanowi obecnie najbardziej szczegółowo oprzyrządowany system. Oparty jest z jednej strony na analizie katalogu danych dotyczących zjawisk kryzysowych, weryfikowanych na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, z drugiej zaś strony przewiduje badanie dodatkowego zbioru danych, charakteryzujących przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Zbieranie danych na potrzeby analizy monitoringowej następuje za pomocą tych samych jednostek odniesienia oraz tego samego katalogu zjawisk kryzysowych, które wykorzystano na poziomie delimitacji obszaru rewitalizacji. Dzięki temu przyjęcie go jako przykładowo może wyjaśnić wykorzystywanie źródeł danych także na potrzeby monitorowania innych dokumentów strategicznych.

Proces monitorowania zjawisk kryzysowych stanowi kontynuację procesu analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego, prowadzonej na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego. W procesie monitorowania dochodzi jednak do ograniczenia zakresu analizy w stosunku do etapu diagnostycznego – przedmiotem badania są wybrane zjawiska, obrazujące kluczowe wyzwania stawiane przed obszarem rewitalizacji. Dzięki takiemu podejściu do monitorowania istnieje możliwość zabezpieczenia w systemie ciągłym szeregu danych w układzie czasowym, wyznaczających oś rozwojową dla zdegradowanej części gminy.

W przypadku analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego dane służące do wyliczenia wskaźników zbiera się nie dla całej gminy, lecz w podziale na jednostki odniesienia – naturalne (np. jednostki pomocnicze gminy - dzielnice, sołectwa, jednostki urbanistyczne) lub sztuczne – (np. heksagony). Celem tej analizy jest wskazanie tych części gminy, które przykładowo rozwijają się w gorszym tempie w stosunku do całej gminy (w odniesieniu do procesu rewitalizacji). W przypadku innych polityk publicznych analiza zróżnicowania wewnątrzgminnego powinna wskazać nie tylko zdegradowane fragmenty gminy, ale również te najlepiej rozwinięte. Na etapie programowania procesów rozwojowych wykorzystuje się bowiem potencjał tych



części gminy, które są jej „lokomotywami” wzrostu – do potrzeb kreowania procesów odnowy pozostałej jej części.

Na potrzeby programowania procesu rewitalizacji, jak i jego monitorowania, pozyskuje się dane pochodzące z rejestrów prowadzonych przez urzędy gminy i gminne jednostki organizacyjne (dane wewnętrzne), jak i prowadzonych przez samorządy wyższego szczebla, niż lokalny – powiaty, województwa oraz ich jednostki organizacyjne (dane zewnętrzne).

Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji wskazuje, że gmina współpracuje z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie przygotowania, koordynowania i tworzenia warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenia w zakresie właściwości gminy. Zapis ten oznacza, iż na etapie zbierania danych w związku z programowaniem lub monitorowaniem rewitalizacji, podmioty publiczne nie mogą ograniczyć gminie dostępu do posiadanych zbiorów informacji.

Poniżej wskazano przykładowy podstawowy katalog danych możliwych do pozyskania z rejestrów wewnętrznych gminy.

**Tabela 8. Przykładowy katalog danych możliwych do pozyskania z rejestrów publicznych prowadzonych na szczeblu gminnym**

Nazwa rejestru/ewidencji	Jednostki urzędu gminy odpowiedzialne za prowadzenie rejestru/ewidencji	Zakres danych niezbędnych do pozyskania na potrzeby etapu diagnozy zróżnicowania wewnątrzgminnego i etapu monitorowania
Rejestr mieszkańców	komórka ds. ewidencji ludności	liczba mieszkańców w jednostce odniesienia zameldowanych na pobyt stały i czasowy, liczba osób w wieku poprodukcyjnym w jednostce odniesienia
Ewidencja podatkowa nieruchomości	komórka ds. podatków bezpośrednich	wartość naliczonego podatku od nieruchomości w jednostce odniesienia
Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie - centrum informacji o środowisku	komórka ds. ochrony środowiska	wykaz zgłoszonych instalacji, z których emisje wymagają pozwolenia – w jednostce odniesienia, wykaz zgłoszonych instalacji, z których emisje nie wymagają pozwolenia, a których eksploatacje wymagają zgłoszeń – w jednostce odniesienia
Baza azbestowa		masa wyrobów zawierających azbest zinwentaryzowanych w jednostce odniesienia

Rejestr sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	komórka ds. planowania przestrzennego	wykaz mpzp w granicach gminy, szczegółowe ustalenia planistyczne wynikające z mpzp dla terenu objętego granicami obszaru rewitalizacji/jednostki odniesienia
Gminna Ewidencja Zabytków	komórka ds. planowania przestrzennego / komórka ds. architektury	rozkład zabytków nieruchomości z terenu gminy w jednostce odniesienia
Rejestr Instytucji Kultury	komórka ds. kultury	wykaz instytucji kultury w jednostce odniesienia
Rejestr wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	komórka ds. obywatelskich	liczba wydanych zezwoleń w jednostce odniesienia
Ewidencja dróg	komórka ds. zarządu drogami publicznymi	liczba przystanków komunikacji zbiorowej w jednostce odniesienia, długość dróg publicznych w złym stanie technicznym w jednostce odniesienia
Ewidencja stowarzyszeń zwykłych Ewidencja stowarzyszeń kultury fizycznej i klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej Ewidencja uczniowskich klubów sportowych	komórka ds. obywatelskich	liczba stowarzyszeń zwykłych/stowarzyszeń kultury fizycznej i klubów sportowych/ uczniowskich klubów sportowych w jednostce odniesienia
Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej	komórka ds. obsługi przedsiębiorców	liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw w jednostce odniesienia, liczba wykreśleń z ewidencji działalności gospodarczej w jednostce odniesienia

Źródło: opracowanie własne.

Faktyczny zakres danych do zdobycia w procesie monitorowania wynika z katalogu wskaźników ujawnionych w dokumencie programowym (programie rewitalizacji).

W przypadku analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego kluczowym problemem jest dostępność danych. Poza danymi gromadzonymi przez gminy w ewidencjach i rejestrach publicznych, do diagnozy i monitorowania polityk publicznych najczęściej wykorzystuje się informacje generowane przez komórki urzędu do celów bieżącego administrowania, przykładowo:

- przez Ośrodek Pomocy Społecznej – np. „liczba osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej” (w podziale na główne rodzaje świadczeń) - w jednostce odniesienia,
- przez administratora gminnego zasobu mieszkaniowego – np.:
  - „budynki w gminnym zasobie mieszkaniowym w wieku pow. 50 lat” – w jednostce odniesienia,
  - „budynki w gminnym zasobie mieszkaniowym będące w złym stanie technicznym” - w jednostce odniesienia,
  - „liczba lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym bez dostępu do infrastruktury technicznej (sieci wod-kan, c.o.)” - w jednostce odniesienia,
  - „zaległości czynszowe w gminnym zasobie mieszkaniowym” – w jednostce odniesienia.

Szczegółowe dane zbierane w procesach analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego są wyjątkowo wrażliwe na zmiany otoczenia prawnego i społeczno-ekonomicznego. Przykładowo w procesie badania poziomu edukacji często wykorzystywanym wskaźnikiem na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego były wyniki egzaminu gimnazjalnego i egzaminu szóstoklasisty, obrazujące rozkład poziomu nauczania w wewnątrzgminnych jednostkach odniesienia. W związku z reformą systemu edukacji i likwidacją gimnazjów, wskaźnik ten nie ma podstaw do dalszego zastosowania (na etapie monitorowania), pomimo wykorzystania w dokumentach programowych (na etapie diagnozy).

W sytuacji utraty przez wskaźnik waloru aktualności należy go usunąć z mechanizmu monitorowania, zastępując innym zjawiskiem, wskazanym przykładowo w diagnozie delimitacyjnej.

W przypadku badania poziomu edukacji często decydowano o zastąpieniu wskaźnika obrazującego wyniki egzaminu gimnazjalnego i egzaminu szóstoklasisty zjawiskiem obejmującym liczbę uczniów szkół podstawowych, którzy zrezygnowali z nauki. Dane obrazujące to zjawisko udostępnia ta sama jednostka, która dysponowała informacjami do wyliczenia likwidowanego wskaźnika (komórka właściwa ds. oświaty). Pozwala to na ograniczenie wystąpienia ryzyka związanego z koniecznością wymiany źródła danych na nowe.

W kręgu zainteresowania gmin w związku z badaniem zróżnicowania wewnątrzgminnego pozostają również dane będące w zasobach samorządów powiatowych i wojewódzkich, w tym również związane z realizacją zadań im zleconych przez administrację rządową, w tym m.in.:

**Tabela 9. Wykaz zadań zleconych samorządom powiatowym przez administrację rządową**

Nazwa rejestru/ewidencji/zasobu danych	Podstawa prawna działań	Zakres danych niezbędnych do pozyskania na potrzeby diagnozy zróżnicowania
--	-------------------------	--

		<b>wewnątrzgminnego i monitorowania</b>
Rejestr osób bezrobotnych Rejestr osób poszukujących pracy prowadzone przez Powiatowy Urząd Pracy	ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 nr 99 poz. 1001 z późn. zm.)	liczba osób bezrobotnych w podziale na główne kategorie, w jednostkach odniesienia
Rejestr Śledztw i Dochodzeń Rejestr mandatów Rejestr postępowań administracyjnych prowadzone przez Komendanta Powiatowego/Miejskiego Policji  Zadania obejmujące zagadnienia geodezji i kartografii realizowane przez Starostę Powiatu	art. 20 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn. zm.)  art. 4 ust. 1a w związku z art. 6a ust. 1 pkt 2 litera b i ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 1989 nr 30 poz. 163 z późn. zm.)	liczba przestępstw w podziale na główne kategorie, w jednostkach odniesienia liczba wykroczeń w podziale na główne kategorie, w jednostkach odniesienia liczba niebieskich kart w jednostkach odniesienia  mapy dla celów podziału gminy na jednostki odniesienia
Aktualizacja ewidencji gruntów realizowana przez Starostę Powiatu	art. 4 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 6a ust. 1 pkt 2 litera b i ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne - (Dz. U. 1989 nr 30 poz. 163 z późn. zm.)	dane ewidencyjne na potrzeby zabezpieczenia realizacji przedsięwzięć rozwojowych (oraz delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji)
Zadania wynikające z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, realizowane przez Starostę Powiatu	Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.	procedura administracyjna związana z wydaniem pozwolenia na budowę obiektów budowlanych
Zabezpieczenie i utrzymanie nieruchomości Skarbu Państwa realizowane przez Starostę Powiatu	art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)	dane na potrzeby zabezpieczenia realizacji przedsięwzięć rozwojowych
Regulowanie stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa realizowane przez Starostę Powiatu	art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2007 nr 191 poz. 1365 z późn. zm.)	dane na potrzeby zabezpieczenia realizacji przedsięwzięć rozwojowych

Źródło: opracowanie własne.

## Na jakich zasadach udostępniane są dane w świetle RODO?

5 maja 2018 r. weszło w życie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE<sup>8</sup> (RODO). Z tą datą przestały obowiązywać przepisy, które zobowiązywały do prowadzenia i publikowania rejestru zbiorów danych osobowych. Obecnie dane podlegają ochronie na podstawie przepisów RODO oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2018 r. poz. 1000 z późn. zm.), która uchyliła dotychczasową ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 1997 nr 133 poz. 883 z późn. zm.). Przepisy ustawy stanowią jedynie uzupełnienie RODO w zakresie, w jakim ustawodawca unijny dopuścił doprecyzowanie pewnych zagadnień wprowadzonych przez powyższe Rozporządzenie na poziomie państw członkowskich UE.

Za dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1) RODO uważa się „informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej”.

Aby uznać w świetle Rozporządzenia RODO, czy konkretna informacja stanowi dane osobowe, należy stosować następujące zasady generalne:

- dane zanonimizowane nie podlegają RODO i mogą być przetwarzane mimo zmiany celu przetwarzania. Informacje anonimowe, zgodnie z Preambułą RODO, to takie dane, które nie wiążą się ze zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną, ani do danych osobowych zanonimizowanych w taki sposób, że osób, których dane dotyczą, w ogóle nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować. Zasady RODO nie dotyczą więc przetwarzania takich anonimowych informacji, w tym przetwarzania do celów statystycznych lub naukowych;
- spseudonimizowane dane stanowią dane osobowe na gruncie RODO. Zgodnie z art. 4 pkt 5) RODO „pseudonimizacja” oznacza przetworzenie danych osobowych w taki sposób, by nie można ich było już przypisać konkretnej osobie, której dane dotyczą, bez użycia dodatkowych informacji, pod warunkiem, że takie dodatkowe informacje są przechowywane osobno i są objęte środkami technicznymi i organizacyjnymi uniemożliwiającymi ich przypisanie zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej;

---

<sup>8</sup> Źródło: Dz. U. UE L 119 z dnia 4 maja 2016 r.

- dane zagregowane, które nie odnoszą się do jednej osoby, ale do całej grupy osób, nie stanowią danych osobowych, o ile nie można w takim agregacie danych zidentyfikować określonych osób fizycznych, których dane dotyczą;
- wyłączeniem z RODO objęte są dane dotyczące osób prawnych oraz osób zmarłych.

Zgodnie z art. 13 oraz 14 RODO w sytuacji zbierania danych osobowych bezpośrednio lub pośrednio od osoby, której dane dotyczą, powinien zostać zrealizowany każdorazowo obowiązek informacyjny.

Motyw 60 preambuły RODO wskazuje, że osoba, której dane dotyczą, musi być poinformowana o fakcie prowadzenia operacji przetwarzania jej danych osobowych i o celach takiego przetwarzania. RODO nakazuje spełnianie obowiązku informacyjnego w dwóch sytuacjach:

- 1) w momencie, gdy dane zbierane są bezpośrednio od osoby, której one dotyczą (art. 13 RODO - pierwotne zbieranie danych); RODO nie określa jednak formatu ani procedury, za pomocą której takie informacje powinny być udzielone, tylko wskazuje, że za udzielenie informacji odpowiada administrator danych - albo w momencie zbierania danych osobowych (najpóźniej w chwili ich zebrania), albo bezpośrednio przed ich zebraniem;
- 2) w przypadku gromadzenia danych ze źródeł pośrednich, tj. nie od osoby, której one dotyczą (art. 14 RODO - wtórne zbieranie danych); jeżeli danych nie uzyskuje się od osoby, której dane dotyczą, lecz z innego źródła należy poinformować ją o tym w rozsądnym terminie, jednak nie później niż w ciągu miesiąca; jeżeli dane osobowe mają być stosowane do komunikacji z osobą, której dane dotyczą, obowiązek informacyjny konieczny jest do spełnienia najpóźniej przy pierwszej takiej komunikacji; natomiast jeżeli administrator planuje ujawnić dane osobowe innemu odbiorcy, jest on zobowiązany poinformować o tym osobę, której dane dotyczą już w momencie pierwszego ujawnienia tych danych odbiorcy (art. 14 ust. 3 lit. c RODO).

Najczęściej w procesie opracowania dokumentów strategicznych, jak również na etapie monitorowania, brak jest podstaw do identyfikowania danych osobowych mieszkańców gminy. W jednostkach odniesienia zbiera się dane dotyczące zjawisk, nie zaś poszczególnych osób. Dane te posiadają postać zagregowaną - odnoszą się do całej grupy osób, więc nie stanowią danych osobowych. Jeśli jednak w takim agregacie możliwa jest identyfikacja określonych osób fizycznych, których dane te dotyczą, wówczas istnieje ryzyko wystąpienia nieuprawnionego przetwarzania danych osobowych. W takiej sytuacji organ udostępniający te dane powinien uruchomić procedury związane z przetwarzaniem danych osobowych w świetle przepisów RODO lub zmienić rozmiary jednostki odniesienia - w celu uniemożliwienia identyfikacji osób, których zagregowane dane dotyczą.

## **Czy konieczne jest zbieranie dodatkowych danych, nieobjętych statystyką publiczną?**

Zakres danych dostępnych w statystyce publicznej jest na tyle szeroki, że umożliwia zebranie podstawowego zestawu danych. Czasem jednak zdarza się, że na terenie gminy realizowane są cyklicznie badania społeczne, efektem których jest rozpoznanie postaw mieszkańców wobec aktualnych problemów i wyzwań rozwojowych gminy. Przykładowo Dąbrowa Górnicza prowadzi systematycznie badania warunków życia i jakości usług publicznych świadczonych przez samorząd<sup>9</sup>. Cyklicznie prowadzone badania mieszkańców w Dąbrowie Górniczej dają możliwość obserwowania zmian ocen i oczekiwań mieszkańców, w związku z czym niosą za sobą dużą wartość dla procesów zarządzania zmianami w mieście. Zakładając, iż badania te będą realizowane w kolejnych latach bez większych zmian, można założyć ich realne wykorzystanie do celów zarządzania, w tym do monitorowania zmian zachodzących w poszczególnych jednostkach przestrzennych gminy.

Wyniki badania opinii są bardzo dobrym źródłem informacji na temat potrzeb mieszkańców oraz jakości ich życia. Wskaźniki badane za pomocą ankiet, dotyczące przykładowo satysfakcji z jakości życia, mogą zostać włączone do monitorowania pod warunkiem kontynuowania procesu badawczego w całym horyzoncie obowiązywania dokumentu strategicznego.

Kluczowym założeniem w przypadku wskaźników pozyskiwanych z badań opinii jest konieczność ich zestawienia w procesie monitorowania z danymi ilościowymi pochodzącymi z systemów statystycznych. W przypadku braku wcześniejszych doświadczeń z badaniami opinii publicznej i podjęcia decyzji o ich uruchomieniu w przyszłości, warto rozważyć dostosowanie zakresu badawczego do ogólnopolskich badań jakości życia, np. realizowanych przez GUS. Działanie to umożliwi porównanie osiągniętych lokalnie wyników z wynikami na tle kraju. Ważne jest jednak zapewnienie zróżnicowania wewnątrzgminnego w procesie badawczym, umożliwiającym wyeksponowanie opinii mieszkańców konkretnego obszaru na tle pozostałych części gminy.

## **Ile to zajmuje czasu? Ile to kosztuje?**

Ważnymi i często zapomnianymi elementami systemu monitorowania są koszty i obciążenie czasowe. Dodatkowa praca wykonywana przy pobieraniu danych z systemów automatycznych, np. o zanieczyszczeniu powietrza, może kosztować niewiele. Wejście na stronę internetową GIOŚ i pobranie właściwej informacji trwa kilka minut. Natomiast wysiłek wykonywany przez pracowników ośrodka pomocy społecznej przy raportowaniu swoich działań może wynosić kilka godzin w miesiącu i kosztować przez to kilkaset złotych. Szczególnie, jeśli dane mają być przekazywane w nietypowym dla ośrodka układzie odniesienia, czyli w przypadku analiz zróżnicowania wewnątrzgminnego w odniesieniu do jednostek sztucznych.

Do badań generujących koszty należą ankietowe badania społeczne lub analizy in situ, np. aktywności przedsiębiorców. Wówczas uzyskanie jednej wartości wskaźnika

---

<sup>9</sup> Źródło: <https://www.dabrowa-gornicza.pl/wp-content/uploads/2018/05/badanie-jakosci-zycia-dabrowa-gornicza-2014-2018.pdf> [dostęp: 20.02.2020].

potrafi kosztować kilka tysięcy złotych. Dlatego warto jest uzupełnić informacje o kosztach zebrania danych już na etapie przygotowywania dokumentu (tworzenia mechanizmu monitorowania).

## **2.4. Standard jakości danych statystyki publicznej**

Jedną z barier, którą można napotkać podczas monitorowania, jest słaba jakość danych. Zdarza się, że informacje są niepełne albo niedokładne, przekazane za późno albo mierzą inne zjawiska niż zaplanowano. Dane słabej jakości będą skutkować rozmytym obrazem podczas dokonywania oceny zmian. Dlatego warto przygotować się merytorycznie do zbierania danych oraz poznać reguły ich oceniania, gdy je otrzymamy. Do zorganizowania się przed rozpoczęciem monitorowania służą metryczki wskaźników. Ta część publikacji poświęcona jest sprawdzeniu, czy proces zbierania i przetwarzania danych przebiega prawidłowo, czy uzyskane wyniki są dobrej jakości oraz jak wykorzystać wiedzę pochodzącą z danych do monitorowania rozwoju gminy.

Problemem jakości danych od ponad dwustu lat zajmują się urzędy statystyczne na całym świecie. W tym czasie wypracowały rozbudowany system kontroli jakości<sup>10</sup>. Do oceny jakości przebiegu tworzenia danych i oceny wyników stosuje się następujące kryteria:

- przydatność,
- dokładność,
- terminowość i punktualność,
- dostępność i przejrzystość,
- porównywalność i spójność,
- koszty i obciążenie respondentów,
- poufność, transparentność i bezpieczeństwo danych.

W dalszej części tego podrozdziału skrótowo omówiono każde z kryteriów, aby komórka w urzędzie gminy odpowiedzialna za monitorowanie danej strategii/programu mogła dobrze wykonać ocenę jakości pozyskiwanych danych. Opis każdego z elementów powinien kończyć się wnioskami, czy potrzebne są zmiany (a jeśli tak, to jakie) poprawiające dany komponent.

### **Przydatność**

Przydatność określa stopień, w jakim dane spełniają potrzeby użytkowników. Nie tylko potrzeby samego urzędu, ale także mieszkańców i członków różnych gremiów, np. Komitetu Rewitalizacji, rady gminy. Uwagi przez nich przekazywane warto zapisywać, aby wiedzieć, co w kolejnych latach poprawiać.

Opis przydatności zawiera informacje, czy wszystkie potrzebne dane są zbierane i przetwarzane. W idealnej sytuacji ze wszystkich przedsięwzięć otrzymuje się dane

---

<sup>10</sup> Źródło: Kompendium wiedzy z jakości w statystyce publicznej, US w Łodzi – GUS, Warszawa 2012.



pozwalające na ocenę prawidłowości ich przebiegu oraz wskaźniki realizacji celów pokrywające wszystkie prowadzone i zaplanowane działania. W trakcie monitorowania strategii/programu można na przykład dojść do wniosku, że binarna informacja o realizacji przedsięwzięcia nie daje wystarczającego wglądu w jego przebieg. Wówczas wartość 0 lub 1 warto zastąpić jakościową informacją o etapie realizacji przedsięwzięcia. Gdy dojdziemy do wniosku, że wskaźniki realizacji strategii/programu przypisane do celów nie ujmują części działań lub odwrotnie – jest ich za dużo, to warto pomyśleć nad zmianą systemu wskaźników.

## **Dokładność**

Dokładność określa, jak blisko jest pomiędzy wartością uzyskaną z badań a wartością rzeczywistą. Różnica między nimi to wartość błędu. W ocenie jakości warto sprawdzić, czy ostrzeżenia zawarte w metryczce wskaźników potwierdziły się, czy nie. W monitorowaniu na poziomie wewnątrzgminnym można wyróżnić kilka typowych błędów.

Po pierwsze, liczba ludności ujęta w ewidencji ludności nie do końca oddaje stan rzeczywisty, bo mieszkańcy nie zawsze dopełniają obowiązku meldunkowego. Po drugie, wszystkie pomiary fizyczne – długość dróg rowerowych, natężenia hałasu, zanieczyszczenia powietrza czy masy wyrobów zawierających azbest – będą pewnym przybliżeniem zależnym od sposobu pomiaru. Po trzecie, liczba uczestników spotkań rzadko jest podawana z dokładnością co do osoby, zwłaszcza jeśli w wydarzeniu uczestniczą dziesiątki lub setki ludzi. Po czwarte, jeśli gmina decyduje się na przeprowadzenie badań ankietowych, to zawsze odbywa się to na próbie mieszkańców, a nie ich pełnej populacji. Wówczas uzyskuje się wiedzę niepełną, która może różnić się od oceny całej społeczności.

Poprawa dokładności może polegać na zachęcaniu do wypełnienia obowiązku meldunkowego poprzez pokazanie korzyści płynących z dopełnienia formalności. Dobrą praktyką jest dołączanie do informacji o liczbie spotkań i ich uczestników list obecności lub zdjęć, jeśli spotkanie ma charakter otwarty i zgromadzenie podpisów jest utrudnione. W przypadku publikacji zdjęć uczestników należy pamiętać o konieczności uzyskania zgody na publikację wizerunku, chyba że wizerunek osoby jest jedynie szczegółem większej całości, np. imprezy masowej. W badaniach ankietowych z kolei coraz częściej jest określanie metody badawczej gwarantującej reprezentatywność już w opisie przedmiotu zamówienia.

## **Terminowość i punktualność**

Terminowość oznacza czas pomiędzy otrzymaniem wyników badań a zdarzeniem lub zjawiskiem, które opisują. Czas poświęcony na procesy statystyczne powinien być jak najkrótszy. Nie ma problemu, jeśli trwa kilka miesięcy. Jeśli jest to ponad rok, to należy się zastanowić, czy w tym czasie zjawisko nie uległo znacznej zmianie. Jeśli w trakcie monitorowania okazuje się, że proces zbierania informacji jest zbyt długi, warto zbadać przyczyny tej sytuacji i spróbować wdrożyć procedury naprawcze, np. zaoferowanie stałej pomocy beneficjentom w wypełnianiu sprawozdań z realizacji przedsięwzięć.

Z kolei punktualność oznacza różnicę czasu pomiędzy rzeczywistym czasem publikacji danych a założonym w harmonogramie. Jeśli proces monitorowania przebiega prawidłowo, wartość ta powinna wynieść zero. Każde odstępstwo powinno być dokładnie zbadane w celu uniknięcia różnic w kolejnych edycjach monitorowania.

## **Dostępność i przejrzystość**

Dostępność określa, jak łatwo można uzyskać dane z monitorowania, w szczególności gdzie i w jakiej formie są publikowane. Na przykład zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o rewitalizacji ocena realizacji programu rewitalizacji podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji i ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej gminy. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby form udostępniania informacji było więcej. Raporty z monitorowania można ogłosić na publicznym spotkaniu i zamieścić również na stronie internetowej gminy w dziale poświęconym dokumentom strategicznym. Raport z monitorowania można też wydać w formie papierowej lub najważniejsze wyniki zamieścić w artykule prasowym. W przypadku, gdy otrzymamy informację zwrotną od mieszkańców, że dane są trudno dostępne warto rozważyć powyższe kanały dystrybucji.

Przejrzystość zawiera w sobie dwa elementy. Po pierwsze, czy dane uzupełnione są przez informacje je objaśniające, czyli metadane. Po drugie przejrzystość pokazuje, czy dane są publikowane w sposób przyjazny dla użytkowników. Tu błędem może być zarówno za mało informacji, jak i za dużo. W przypadku pojawienia się uwag o mało zrozumiałe przedstawienie osiąganych rezultatów warto skorzystać z zawartych tam porad.

## **Porównywalność i spójność**

Porównywalność zapewnia brak różnic tych samych danych w ujęciu czasowym, przestrzennym i tematycznym. To znaczy, że w każdym roku, w każdej gminie i każdym przedsięwzięciu użyte pojęcia powinny znaczyć to samo. Różnice mogą wynikać z różnic i zmian w prawie, stosowanych definicjach, czy różnego potocznego rozumienia tych samych słów.

Podobne trudności mogą wystąpić przy porównywaniu danych między gminami, zwłaszcza gdy korzysta się z nie do końca sprecyzowanych pojęć. Zarówno we Wrocławiu, jak i w Lublinie w programach rewitalizacji zastosowano wskaźnik „Liczba budynków poddanych termomodernizacji”. Jednak nie wiadomo, czy dane z tych dwóch miast możemy porównać. Aby tak było, to treść wyjaśnień metodologicznych wskaźnika w obu miastach musi być taka sama.

Przykładem trudności w porównywaniu między dziedzinami jest np. liczenie modernizacji budynków mieszkalnych, lokali usługowych, obiektów usług społecznych czy obiektów zabytkowych jako tożsamy. Chodzi o to samo, czyli modernizację, ale w każdym z wymienionych przypadków wymagania techniczne są różne. Inne standardy musi spełnić budynek mieszkalny, aby nadawał się do zamieszkania, inne lokal usługowy, inne przedszkole czy żłobek, aby mogły być użytkowane. Dodatkowo konserwator zabytków daje wytyczne powiększające koszty modernizacji, jeśli budynek podlega jego ochronie. Termin modernizacja budynku jest na tyle pojemny, że każde porównywanie liczby przeprowadzonych tego typu prac posiada duże ograniczenia.

Spójność z kolei określa, czy można łączyć dane z różnych źródeł. Jeśli gmina zleci badania uczestników szkoleń zawodowych, to uzyskane od nich informacje mogą nie

być spójne z danymi, które podają ich realizatorzy. Dlatego przed opracowaniem systemu monitorowania lub zleceniem dodatkowych badań warto sprawdzić, czy uzyskane wyniki będzie można zestawić z danymi uzyskanymi z innych źródeł.

## Koszty i obciążenie respondentów

Jednym z elementów metryczki wskaźnika są koszty czasowe i finansowe. Na etapie pisania strategii/programu i metryczek możliwe było jedynie oszacowanie, ile czasu i pieniędzy trzeba będzie przeznaczyć na monitorowanie. Po przeprowadzeniu monitorowania warto jego uczestnikom zadać pytanie, ile w rzeczywistości zajęło im to czasu oraz ile kosztowała ich praca. Następnie dobrze jest porównać uzyskane wyniki z prognozą zawartą w metryczce wskaźnika. Może się okazać, że koszty uzyskania danych są tak duże, że przekraczają uzyskane korzyści z posiadania tych informacji. W drugą stronę mogą wystąpić sytuacje, że zbieranie danych jest łatwiejsze niż przewidywano i można zastanowić się, czy z danego źródła nie pozyskiwać w przyszłości bardziej szczegółowych informacji, które lepiej pomogą ocenić postępy realizacji strategii/programu.

## Poufność, transparentność i bezpieczeństwo danych

Ostatni komponent obejmuje dwie sprzeczne potrzeby. Z jednej strony gmina, wykonując swoje zadania, powinna działać jawnie. Z drugiej należy chronić dane wrażliwe, a tych zbieranych jest dużo. W idealnej sytuacji nie pojawiają się zarzuty ani o ukrywanie informacji przed mieszkańcami ani o ujawnianie danych o pojedynczych osobach. Należy na to zwrócić szczególną uwagę podczas przetwarzania i publikowania danych, ze względu na konsekwencje prawne. W razie wystąpienia kłopotów w tym zakresie warto zapisać w ocenie jakości danych, jak zamierza się w przyszłości przeciwdziałać podobnym sytuacjom.

**Tabela 10. Standard jakości danych statystyki publicznej – podsumowanie**

Standard jakości danych statystyki publicznej					
PRZYDATNOŚĆ	DOKŁADNOŚĆ	TERMINOWOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ	PORÓWNYWALNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ	KOSZTY I OBCIĄŻENIA RESPONDENTÓW	POUFNOŚĆ, TRAFNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO DANYCH
ocena, czy wszystkie potrzebne dane są zbierane i przeważane	jak bardzo zbliżona jest wartość pomiędzy wartością badań, a wartością rzeczywistością.	terminowość - czas pomiędzy otrzymaniem wyników badania, a zjawiskiem, które opisują,  punktualność - różnica czasu pomiędzy harmonogramem, a rzeczywistym	dostępność - gdzie i w jakiej formie są publikowane dane z monitorowania,  przejrzystość - czy dane uzupełnione są przez metadane,  przejrzystość - czy dane są	obciążenie - czas niezbędny do przeprowadzenia a monitorowania,  koszty związane z prowadzonym monitorowaniem	poufność i ochrona danych wrażliwych podczas ich przetwarzania.

		publikowaniem danych.	publikowane w sposób odpowiedni dla użytkowników.		
--	--	-----------------------	---	--	--

Źródło: opracowanie własne.

## 2.5. Gromadzenie i przetwarzanie danych w ujęciu przestrzennym

### Dane jednostkowe i ich agregacja

W ewidencjach i rejestrach każdy człowiek, działka, budynek, odcinek drogi czy przedsiębiorstwo to jeden wiersz tabeli. Ze względu na ochronę danych osobowych oraz przejrzystość informacji nie można ich w ten sposób udostępniać. Tak szczegółowa wiedza nie jest potrzebna do zarządzania, dane jednostkowe z ewidencji i rejestrów wymagają pogrupowania według cech. Te cechy znajdują się w kolumnach baz danych. Mogą nimi być miejsce zamieszkania, czas zdarzenia, wiek ludzi, ich status na rynku pracy, przyczyna korzystania z pomocy społecznej, wykształcenie, forma prawna podmiotu gospodarki narodowej, rodzaj przeznaczenia terenu i budynku, stan techniczny mieszkania itd. Pogrupowane rekordy tworzą wartości zmiennych określające ludzi, działki, budynki, drogi czy firmy według wymienionych cech.

Najprostszym grupowaniem jest zliczanie. Przykładami są liczba ludności i liczba budynków. Liczba ludności to liczba pełnych wierszy tabeli z gminnej ewidencji ludności. Liczba budynków to liczba pełnych wierszy jednej z tabel w ewidencji gruntów i budynków.

Wiele zmiennych i wskaźników bazuje na filtrowaniu rekordów z baz danych na podstawie zadanego kryterium jednej z cech. Takim filtrem jest np. miejsce zamieszkania ludności. W ten sposób uzyskuje się jedną wartość – liczbę mieszkańców konkretnej jednostki przestrzennej. Po jej podzieleniu przez liczbę mieszkańców ogółem drugą wartość – odsetek wśród wszystkich mieszkańców gminy. Analogicznie postępuje się, tworząc wskaźniki „Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym”, gdzie kryterium jest wiek czy „Liczba budynków w złym stanie technicznym”.

Do tworzenia zmiennych i wskaźników można użyć kilku kryteriów naraz, nawet łączyjąc dane z kilku baz danych. W efekcie można wypracować dane, np. „Liczbę zarejestrowanych bezrobotnych mieszkających na obszarze rewitalizacji w budynkach o złym stanie technicznym”. Opracowanie tego wskaźnika wymaga połączenia danych z powiatowego urzędu pracy, ewidencji ludności i ewidencji budynków. Należy pamiętać, że dodawanie kolejnych kryteriów zmniejsza liczbę jednostek spełniających je wszystkie jednocześnie. W ten sposób wzrasta ryzyko konieczności ukrycia wartości ze względu na ochronę danych osobowych.

Większość kryteriów w bazach danych zawiera zamkniętą kafeterię odpowiedzi. Na rynku pracy można być wyłącznie pracującym, bezrobotnym lub nieaktywnym. Formy prawne podmiotów gospodarki narodowej wymienia ustawa o statystyce publicznej. Czyny karalne określa kodeks karny i kodeks wykroczeń. Przyczyny korzystania

z pomocy społecznej wymienione są w ustawie o pomocy społecznej. Liczba poszczególnych odpowiedzi według danego kryterium daje zestaw, np. liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym albo budynki powstałe przed 1945 rokiem, w latach 1945-1970, w latach 1971-1990, po 1990 roku. Takie zestawy wartości tworzą strukturę, którą można pokazywać np. za pomocą wykresów kołowych.

W trakcie monitorowania dokumentu strategicznego komórka urzędu miasta koordynująca jego realizację może otrzymywać dane zarówno w postaci zmiennych, jak i wyliczonych już wskaźników. Dane, które są zmiennymi, trzeba przetworzyć do postaci końcowej zgodnej ze standardem stosowanym w konkretnym dokumencie. Warto podczas tej pracy trzymać się kilku dobrych praktyk, które pozwolą uniknąć błędów. Jeśli zostały opracowane metryczki wskaźników, to zadanie to będzie łatwiejsze. Często wystarczy zajrzeć do dokumentu i sprawdzić, czy postępuje się zgodnie z jego zapisami. Jeśli nie ma się metryczek, to koniecznie trzeba odpowiedzieć na pytania:

- czy dane dotyczą właściwego obszaru;
- czy liczba ludności dotyczy właściwego momentu (30 czerwca dla danych ciągłych, 31 dla danych dyskretnych);
- czy zmienne określają dokładnie ten zakres, o który chodzi we wskaźniku;
- czy publikując dane, nie naruszone zostaną przepisy o ochronie danych osobowych;
- czy jakość danych jest odpowiednia;
- co oznaczają otrzymane wyniki i jak je zaprezentować decydentom i interesariuszom.

Dobłą praktyką jest przechowywanie wszystkich danych wynikowych w jednym uporządkowanym arkuszu kalkulacyjnym. W tej tabeli warto jednocześnie gromadzić dane porównawcze dla całej gminy i innych terytoriów, które stanowią tło dla realizacji programu.

## **Pola podstawowe**

Położenie w przestrzeni jest atrybutem, który posiadają wszystkie zmienne i wskaźniki. Człowieka można przypisać do miejsca zamieszkania, pracy, nauki, miejsca głosowania lub uczestniczenia w wydarzeniu. Firmy mają swoje adresy. Budynki, drogi i parki położenie w przestrzeni. Umożliwia to przydzielenie konkretnych obiektów do wybranych mniejszych jednostek niż gmina, tzw. pól odniesienia.

Jest wiele sposobów na podzielenie gminy na mniejsze obszary, które będą stanowiły pola podstawowe do analiz przestrzennych. Dzielą się one na dwa rodzaje:

- jednostki geometryczne,
- jednostki pseudonaturalne.

Podobnie jak w przypadku źródeł danych najwięcej doświadczeń z zastosowaniem pól podstawowych zdobyły polskie gminy przy okazji programowania rewitalizacji.

Procedurę podziału terytorium oraz wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gminy przechodziły podczas opracowywania programu na etapie delimitacji. Jest ona szczegółowo opisana w poradniku „Delimitacja krok po kroku”<sup>11</sup>. Poniżej przedstawiono wpływ rozstrzygnięć dotyczących wyboru pól podstawowych na wyniki prowadzonych analiz i w konsekwencji kształt systemu monitorowania na przykładach pochodzących z programów rewitalizacji 23 miast pilotażowych oraz modelowych, a także kilku innych gmin wybranych ze względu na poglądowość zastosowanych rozwiązań.

Jednostkami geometrycznymi mogą być kwadraty lub sześciokąty ułożone w regularną siatkę. Taką metodę podziału gminy zastosowały w swoich programach rewitalizacji m.in. Gorzów Wielkopolski, Łódź, Włocławek, Sierpc, Chorzów i Ostrołęka. Większości z nich podział na jednostki geometryczne służył jedynie do delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Łódź natomiast stosuje swoje sześciokąty o powierzchni 3 ha do corocznego monitorowania oceny postępów rewitalizacji za pomocą 31 wskaźników. Dane przestrzenne w ramach systemu monitorowania i oceny postępów rewitalizacji w Łodzi przetwarzane są na trzech etapach:

- pozyskiwania i przetwarzania danych wyjściowych,
- monitorowania stanu obszaru,
- oceny postępów osiągnięcia celów rewitalizacji.

Dane surowe z 13 obszarów badawczych (demografia, bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, edukacja, uczestnictwo w życiu publicznym i kulturalnym, problemy gospodarcze, problemy ekologiczne, problemy przestrzenno-funkcjonalne i techniczne, potencjał kapitału kulturowego, potencjał aktywności gospodarczej, potencjał aktywności obywatelskiej) przekształcane są na 31 wskaźników prostych. Z nich wyliczanych jest 12 wskaźników cząstkowych, z których powstają cztery wskaźniki zbiorcze. Końcowym etapem przekształcania danych jest wygenerowanie wskaźnika głównego, tzw. Wskaźnika Sukcesu Rewitalizacji (R), który wyliczany jest z wykorzystaniem wskaźników zbiorczych poprzez zastosowanie wzoru:

$$R = 0,47(-Z1) + 0,11Z2 + 0,13Z3 + 0,29(-Z4),$$

gdzie:

---

<sup>11</sup> Jarczewski W. (red.), Delimitacja krok po kroku, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2017.

Tabela 11. Opis Wskaźnika Sukcesu Rewitalizacji w Łodzi

Rodzaj wskaźnika	Zakres zastosowania	Zakres danych wykorzystywanych do wyliczenia wskaźnika
<b>(Z1) - wskaźnik deficytu spójności społecznej</b>	służy ocenie stopnia realizacji celu strategicznego 1.: „Uzyskać spójność społeczną”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wskaźnik natężenia problemu ubóstwa</li> <li>• wskaźnik natężenia problemu bezrobocia</li> <li>• wskaźnik natężenia deficytu bezpieczeństwa i porządku publicznego</li> <li>• wskaźnik natężenia problemów edukacyjnych</li> <li>• wskaźnik natężenia problemu niewystarczającego uczestnictwa w życiu publicznym i społecznym</li> </ul>
<b>(Z2) - wskaźnik poprawy wizerunku obszaru</b>	służy ocenie stopnia realizacji celu strategicznego 2.: „Zmienić dzięki rewitalizacji wizerunek miasta i jego centrum”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wskaźnik potencjału estetyki przestrzeni</li> <li>• wskaźnik potencjału aktywności obywatelskiej</li> </ul>
<b>(Z3) - wskaźnik lokalnego ożywienia gospodarczego</b>	służy ocenie stopnia realizacji celu strategicznego 3.: „Ożywić lokalną przedsiębiorczość”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wskaźnik natężenia problemów gospodarczych</li> <li>• wskaźnik potencjału aktywności gospodarczej</li> </ul>
<b>(Z4) - wskaźnik kryzysu obszaru zamieszkania</b>	służy ocenie stopnia realizacji celu strategicznego 4.: „Ożywić obszar zamieszkania”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wskaźnik natężenia problemów środowiskowych</li> <li>• wskaźnik natężenia problemów przestrzenno-funkcjonalnych</li> <li>• wskaźnik natężenia problemów technicznych</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/monitoring-zmian/czym-jest-monitoring-i-ocena-postepow/przetwarzanie-danych/etap-iii-wskazniki-zbiorcze> [dostęp: 20.20.2020].

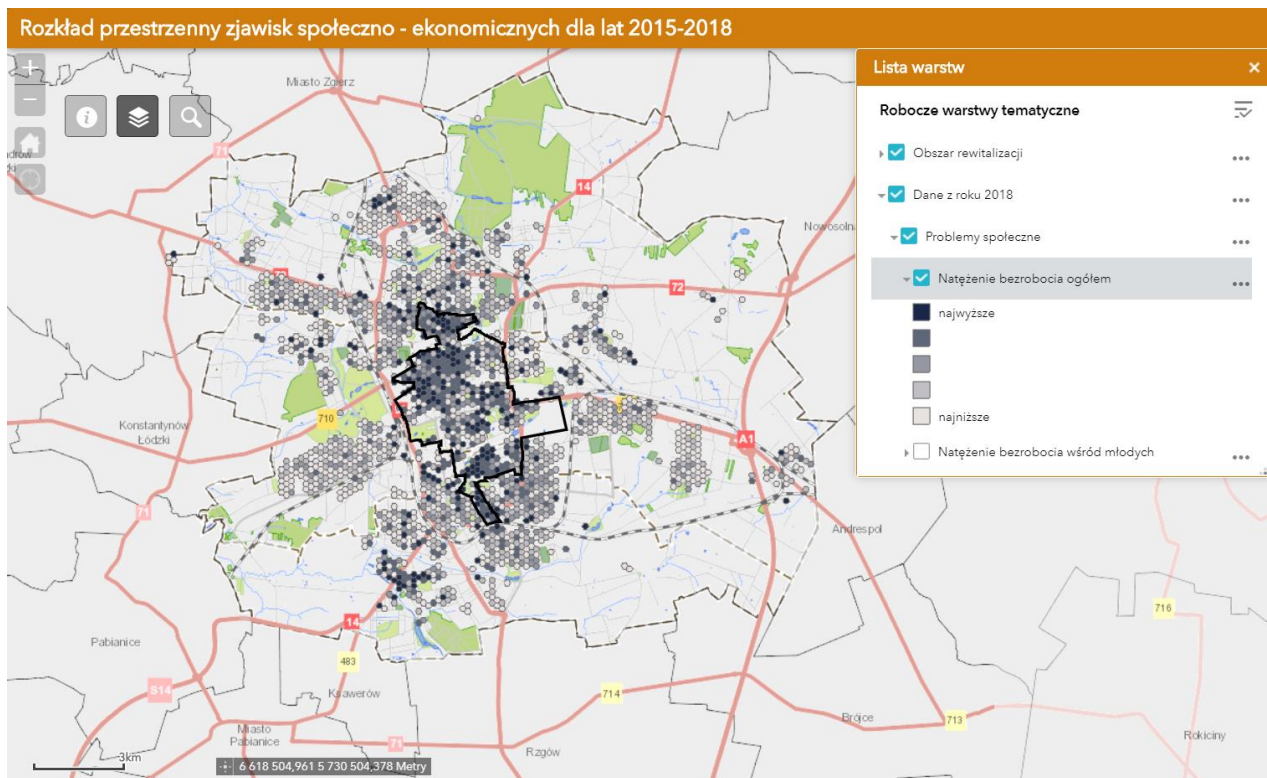
Proces przetwarzania danych powtarzany jest co roku w oparciu o dane z dnia 31 grudnia, lub - w przypadku braku dostępności takich danych - na najbliższy dzień poprzedzający 31 grudnia.<sup>12</sup>

Proces monitorowania swym zasięgiem obejmuje obszar rewitalizacji – oraz kontekstowo pozostałe fragmenty miasta.

<sup>12</sup> Źródło: <https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/monitoring-zmian/czym-jest-monitoring-i-ocena-postepow/przetwarzanie-danych/etap-iii-wskazniki-zbiorcze> [dostęp: 20.20.2020].



Rysunek 3. Mapa monitorowania programu rewitalizacji w Łodzi



Źródło: <http://rewitalizacja.uml.lodz.pl/monitoring-zmian/zmiany-na-mapach/rozklad-przestrzenny-zjawisk/lata-2015-2018> [dostęp: 20.02.2020]

Zaletą tego rozwiązania jest duża szczegółowość prezentacji rozkładu przestrzennego badanych zjawisk. Takie ujęcie wymaga jednak corocznego zbierania danych w tym szczegółowym podziale, w oparciu o punkty adresowe. Niektóre ze wskaźników mają mniejszą rozdzielczość, wobec czego zgrupowania identycznych wartości zajmują często duże fragmenty obszaru rewitalizacji. Ze względu na ochronę danych osobowych, władze Łodzi były zmuszone do podawania wartości wskaźników dla poszczególnych komórek na skali porządkowej o pięciu klasach. Oznacza to, że niektóre zmiany w ogóle nie są widoczne na mapie. Cały obraz jest dość skomplikowany dla przeciętnego odbiorcy. Dlatego podejście zastosowane w Łodzi trudno zastosować wprost i za każdym razem powinno być adaptowane do lokalnych uwarunkowań.

Skala zróżnicowania zastosowanych rodzajów jednostek pseudonaturalnych w programach rewitalizacji była bardzo duża.

**Tabela 10. Przykładowe jednostki pseudonaturalne w delimitacji obszarów rewitalizacji w gminach**

Gmina	Rodzaj jednostki	Liczba wydzielonych jednostek	Liczba ludności		Liczba jednostek objęta rewitalizacją
			średnio w jednostce	obszaru rewitalizacji	
<b>Leszno</b>	jednostki urbanistyczne	11	5750	13 300	2
<b>Słupsk</b>		39, w tym 36 zamieszkałych	2580 (w zamieszkałych)	22 320	8 w całości i 3 częściowo
<b>Szczecin</b>	Osiedla	37	11 000	51 774	3
<b>Długosiodło</b>	Sołectwa	40	198	1223	11
<b>Milicz</b>	sołectwa i rejony miasta	52 sołectwa i 7 rejonów	410	5672	2 rejony miasta
<b>Świebodzice</b>	Ulice	126	182	7030	34
<b>Żyrardów</b>	okręgi wyborcze	21	1900	11 340	6 w całości i 1 częściowo
<b>Stalowa Wola</b>		23	2740	4409	2
<b>Konin</b>	obręby geodezyjne	19	4000	4681	1
<b>Dąbrowa Górnicza</b>	rejony budżetu obywatelskiego	26	4650	35 117	części 6 rejonów

Źródło: opracowanie własne.

Wydzielano:

- specjalnie w tym celu opracowane jednostki urbanistyczne,
- sołectwa, osiedla lub dzielnice będące jednostkami pomocniczymi gminy,
- okręgi wyborcze,
- obręby geodezyjne,
- rejony głosowania w budżecie obywatelskim.

Podczas delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wyodrębnianych jest najczęściej od kilkunastu do kilkudziesięciu jednostek przestrzennych. O ile ich liczba jest prawidłowa, bo zapewnia wystarczającą rozdzielczość, to szkopuł tkwi w zróżnicowaniu ich wielkości. Jednostki, w których mieszka kilkanaście procent mieszkańców gminy i więcej mogą posiadać znaczne wewnętrzne zróżnicowanie niewidoczne podczas prac. Z drugiej strony jednostki o liczbie mieszkańców mniejszej niż kilkaset narażone są na niską rozdzielczość wartości wskaźników. Występowanie pojedynczych organizacji pozarządowych czy stwierdzenie przez policję jednego wykroczenia może spowodować, że wartość wskaźnika jest znacząco wyższa od

średniej dla gminy. Dlatego dobrą praktyką jest stosowanie jako pól podstawowych jednostek przestrzennych w miarę równej wielkości.

Wybór pól odniesienia jest pochodną konkretnych uwarunkowań gminy. Przykładowo, na potrzeby opracowania Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Szczecin<sup>13</sup> w celu wyznaczenia obszarów, w których sytuacja społeczno-gospodarcza jest gorsza niż średnia w mieście, określono obszary analityczne. Jako punkt wyjścia przyjęto podział na jednostki funkcjonalno-przestrzenne wydzielone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Szczecin (2008), zachowując oznaczenia jednostek przyjęte w tym dokumencie. Ze względu na znaczne rozproszenie ludności w niektórych jednostkach, wyłączono te spośród nich, w których liczba mieszkańców wynosiła mniej niż 0,025 % ogólnej liczby mieszkańców. Łącznie na 654 jednostki analityczne wyłączono 129 jednostek, zamieszkałych łącznie przez 3455 osób, czyli mniej niż 1 % ludności miasta. Wskaźniki pozwalające na ocenę występowania zjawisk negatywnych wyznaczano dla pozostałych jednostek. Warto podkreślić, że wyraźnie wskazano w opisie metodologii delimitacji rok bazowy analizy, a także źródła danych do pozyskania poszczególnych wskaźników w założonym układzie pól odniesienia:

- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie (W1 - wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia – liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1000 ludności),
- Powiatowy Urząd Pracy (W3 – wysoka stopa długotrwałego bezrobocia – liczba osób bezrobotnych powyżej 12 miesięcy do liczby osób w wieku produkcyjnym; W5 – niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania TnTTs grani – procentowy udział osób bezrobotnych zarejestrowanych z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym w ogólnej liczbie osób bezrobotnych zarejestrowanych),
- Urząd Miasta Szczecin (W4 – niekorzystne trendy demograficzne (wskaźnik obciążenia demograficznego) – liczba osób w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym) przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym),
- Komenda Miejska Policji (W7 – wysoki poziom przestępczości i wykroczeń – liczba przestępstw na 1000 mieszkańców),
- Urząd Statystyczny w Szczecinie (W10 – niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej – liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 ludności).

Od samego początku uzyskiwane dane były geokodowane, dzięki czemu możliwe jest prowadzenie monitoringu zmian w obszarze rewitalizacji i na pozostałym obszarze gminy w analogicznym układzie odniesienia.

Kolejnym polecanym rozwiązaniem jest podział na jednostki pomocnicze gminy, który np. zastosowano w Rybniku, gdzie 27 dzielnic zostało w Statucie Miasta Rybnika

---

<sup>13</sup> Uchwała nr XXVIII/714/17 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 marca 2017 r.

wyodrębnione, a ich szczegółową organizację i zadania określają statuty poszczególnych dzielnic.

Przyjęcie jednostek przestrzennych zaczerpniętych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub jej jednostek pomocniczych wydaje się dla większości gmin, które mają w nim przyjęty podział, najlepszym rozwiązaniem. Zdarza się jednak, że uzasadnione jest skorzystanie z innego rozwiązania. Przykładem takiej sytuacji może być Konin, gdzie w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Konina na lata 2016-2023<sup>14</sup> jako pole podstawowe przyjęto obręby geodezyjne. W dokumencie przedstawiono wyczerpujące argumenty przemawiające za tym rozwiązaniem:

- brak innego podziału usankcjonowanego prawnie – w Statucie Miasta Konina (Załącznik do Uchwały Nr 138 Rady Miasta Konina z dnia 24 czerwca 2015 r.) nie wydzielono jednostek pomocniczych w postaci osiedli lub dzielnic,
- w świadomości mieszkańców także nie ma jednoznacznego podziału miasta na mniejsze jednostki funkcjonalne, co wynika z całej powojennej historii Konina, w szczególności dychotomicznego podziału na dwie duże powierzchniowo części – Stary i Nowy Konin –przedzielone Wartą,
- obręby geodezyjne odzwierciedlają powstawanie nowych osiedli mieszkaniowych, a więc najbardziej odpowiadają strukturze osiedleńczej<sup>15</sup>.

Autorzy programu mieli świadomość słabości takiego podziału – jako główną wskazali duże zróżnicowanie obrębów pod względem liczby ludności (największy obręb to Czarków z 22 194 mieszkańcami, najmniejszy Maliniec – z 227) i powierzchni, a więc i gęstości zaludnienia. Dostępność danych w takim układzie przestrzennym była jednak kluczowym czynnikiem, mimo wskazanych słabości takiego rozwiązania.

W gminach miejsko-wiejskich sytuacja dodatkowo się komplikuje. Przykładem salomonowego rozwiązania może być delimitacja obszaru rewitalizacji w gminie Dobiegniew<sup>16</sup>. Podział administracyjny gminy obejmuje miasto Dobiegniew oraz 13 sołectw. W przypadku obszaru wiejskiego posłużono się jednostkami naturalnymi w ich granicach administracyjnych (sołectwa). Miasto Dobiegniew nie miało formalnego podziału na dzielnice, a zróżnicowanie przestrzenne było na tyle istotne, że nie sposób było miasto potraktować jako spójną całość. W związku z tym część miejską gminy podzielono dodatkowo na trzy jednostki strukturalne. Podział miasta Dobiegniew na jednostki strukturalne odzwierciedla utrwalone i powszechnie dostrzegane zróżnicowania w jego przestrzeni społeczno-gospodarczej (Rysunek 5).

Pogłębiona analiza obszaru rewitalizacji jest obowiązkowa w przypadku gmin, które opracowały gminny program rewitalizacji na podstawie art. 14 ustawy. Analiza danych statystycznych na tym etapie powinna dotyczyć jednostek przestrzennych mniejszych niż cały obszar lub podobszar rewitalizacji. Nie stanowi to problemu, jeśli

---

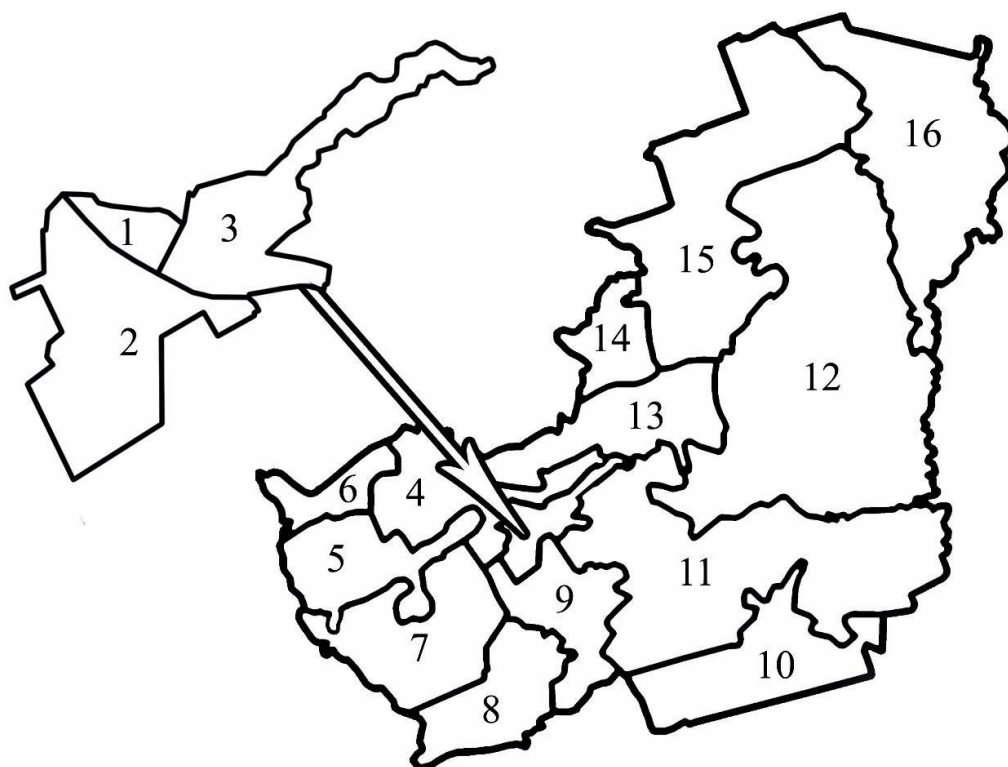
<sup>14</sup> Załącznik nr 1 do uchwały nr 586 Rady Miasta Konina z dnia 29 listopada 2017 r.

<sup>15</sup> Tamże, s. 30.

<sup>16</sup> Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r., załącznik do uchwały nr XLIII/252/18 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018 r.

delimitacja została przeprowadzona w oparciu o dane po punktach adresowych zagregowane w kwadraty lub sześciokąty, co widać na przykładach Łodzi, Włocławka i Gorzowa Wielkopolskiego. Natomiast dane zebrane na wyższym poziomie agregacji (np. dla całych jednostek pseudonaturalnych – osiedli, dzielnic czy sołectw) uniemożliwiają „zejście w głąb”. Wałbrzych i Stalowa Wola przeprowadziły pogłębione analizy w podziale na ulice. Wydaje się to rozwiązaniem kompromisowym pomiędzy potrzebą dokładnego zbadania sytuacji a możliwościami uzyskania danych z ośrodka pomocy społecznej.

**Rysunek 4. Podział gminy Dobiegniew na pola odniesienia na potrzeby delimitacji obszaru rewitalizacji**



Źródło: Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r<sup>17</sup>, s. 37

Należy pamiętać, że zastosowana jednostka podziału przestrzennego ma znaczenie dla monitorowania realizacji programu. Kluczowa jest bowiem możliwość powtórnego otrzymywania danych dla tego samego układu odniesienia – na etapie monitorowania.

Wybór pól odniesienia jest pierwszym etapem prowadzenia analiz w zróżnicowaniu wewnątrzmijskim. Niezależnie od zastosowania układu geometrycznego czy jednostek pseudonaturalnych, stanowi on podkład do stworzenia systemu szczegółowego monitorowania zmian na obszarze gminy z możliwością porównania

<sup>17</sup> Załącznik do uchwały nr XLIII/252/18 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018 r.

mniejszych, wyodrębnionych jednostek przestrzennych. Na tym etapie można już przystąpić do wypełniania systemu monitorowania wskaźnikami.

## 3. Monitoring w ramach infrastruktury informacji przestrzennej

### 3.1. Geneza idei infrastruktury informacji przestrzennej

Monitorowanie rozwoju gminy na podstawie wskaźników opartych na danych statystycznych nie wyczerpuje możliwości, jakie są dostępne dla analityka. Każdy z wymiarów zrównoważonego rozwoju gminy może być analizowany na poziomie wewnątrzgminnym dzięki prawidłowemu podziałowi gminy na pola podstawowe. Nie znaczy to jednak, że w przypadku każdego wskaźnika jest to możliwe, bądź to z uwagi na niedostępność danych na niższych poziomach agregacji, bądź z uwagi na wątpliwości interpretacyjne.

Istnieje jednak cała grupa zagadnień, które odnoszą się wprost do charakterystyki obszarów lub obiektów zlokalizowanych w przestrzeni, gdzie dla opracowywania wskaźników lub wręcz zamiast ich opracowywania, można sięgnąć wprost do względnie łatwo dostępnych danych charakteryzujących zjawiska lub procesy bezpośrednio w przestrzeni. Mowa tu o danych dostępnych w ramach *infrastruktury informacji przestrzennej (IIP)*.

Zagadnienia dotyczące IIP reguluje ustawa z 4 marca 2010 o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. 2010 poz. 1472 z późn. zm. ), która weszła w życie 7 czerwca 2010 r. Stanowi ona transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/2/WE z 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej - INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) Dz. Urz. UE L 108 z 25.04.2007.

Działania związane z wdrażaniem ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej należy postrzegać na szerszym tle podobnych działań na poziomie międzynarodowym. Dyrektywa INSPIRE była próbą „dogonienia” Stanów Zjednoczonych w dziedzinie wykorzystania w gospodarce informacji związanych z lokalizacją różnorodnych zjawisk i procesów. Tak więc działania w Polsce są składową pewnego szerszego i bardzo dynamicznego procesu o skali globalnej,

wynikającego z dostrzeżenia roli przestrzeni w rozwoju i przemianach cywilizacyjnych. Proces ten polega na opracowaniu i zastosowaniu zupełnie nowych narzędzi dla poznania występujących zależności przestrzennych i wykorzystania tej wiedzy dla sterowania rozwojem. Narzędzia te tworzą pewien globalny system danych przestrzennych, a wraz z narzędziami do tworzenia i wykorzystania tych danych - *infrastrukturę informacji przestrzennej*.

Potrzeba budowy takiego systemu wynika z faktu prowadzenia wielu równoległych projektów związanych z monitorowaniem środowiska przez niezależne organizacje na poziomie globalnym, europejskim i krajowym, w ramach których powielano te same obserwacje. Postanowiono więc stworzyć ramowy program merytoryczny i organizacyjny budowy zintegrowanego globalnego systemu obserwacji Ziemi, dokonywanych w terenie, ale również za pomocą zdjęć lotniczych i obrazów satelitarnych. Nie chodziło przy tym o stworzenie jednego, monolitycznego, centralnie sterowanego systemu, lecz na poprawieniu dostępu do danych gromadzonych w różnych miejscach. Przykładem działań w tym kierunku może być GEOSS (Global Earth Observation System of Systems), którego idea polegała na ograniczeniu powielania takich samych obserwacji, wskazywaniu nieciągłości lub braku obserwacji oraz inicjowaniu nowych obserwacji. Dzięki takiej koordynacji, można osiągnąć szybszy postęp, gdyż łączy się wysiłki podejmowane przez wiele podmiotów.

W Europie budowę wspólnej infrastruktury informacji przestrzennej rozpoczęto od przygotowania projektu dyrektywy INSPIRE, dotyczącej przede wszystkim informacji dla celów wspólnej polityki środowiskowej UE, a także polityki lub działań, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko. Idea przewodnia wynikała z troski o jakość środowiska, lepsze jego poznanie wraz z szerszym udostępnieniem tej wiedzy społeczeństwu, by mogło ono wywierać nacisk na władze poszczególnych krajów, regionów i miejscowości, by prowadzone przez nie polityki były silniej ukierunkowane na cele zrównoważonego rozwoju.

Rzetelna informacja o środowisku, dostarczana przedstawicielom władzy, pozwala na głębsze strukturalne włączenie zagadnień środowiskowych do różnego typu polityk, prowadzonych na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Istotą projektu INSPIRE było tworzenie zharmonizowanych baz danych przestrzennych oraz uzgodnienie jednolitej metody ich wymiany na poziomie europejskim. Zgodnie z dyrektywą infrastruktura informacji przestrzennej w Unii Europejskiej opiera się na infrastrukturach ustanowionych i działających w państwach członkowskich.

Działania na szczeblu europejskim w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej należy widzieć w szerszym kontekście postrzegania „rewolucji informacyjnej” w kształtowaniu polityk publicznych. Cyfryzacja usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw ma umożliwiać ich bardziej wydajne i spersonalizowane świadczenie, a poprzez poprawę przejrzystości i odpowiedzialności działań władz i wzrost świadomości obywatelskiej, stymulować pogłębianie demokracji w kierunku form coraz bardziej partycypacyjnych.

### 3.2. Podstawowe pojęcia i definicje

Infrastruktura informacji przestrzennej jest rezultatem rozwoju geoinformacji, geoinformatyki czy też geomatyki, jako dyscyplin naukowych w obrębie nauk geograficznych rozwijających dotychczasowe, uznane i przyjęte koncepcje, teorie i poglądy nauk geograficznych w kategoriach informatycznych, co przyniosło nowe możliwości interpretacyjne i rozszerzyło zakres zastosowań. Zaangażowanie środków technicznych (komputery, sieci teleinformatyczne), prawnych (ustawy i rozporządzenia), ekonomicznych (opłacalność inwestowania w sprzęt i oprogramowanie) oraz personalnych (użytkownicy, programiści i administratorzy systemów) zmieniło sposoby pozyskiwania, systematyzowania, utrzymywania, analizy, interpretacji, przesyłania i wykorzystywania informacji geoprzestrzennej (przestrzennej, geograficznej), czyli odniesionej do Ziemi. Otworzyło to nowe pola wiedzy, powstałe na styku informatyki oraz szeroko rozumianymi naukami o Ziemi oraz naukami o zjawiskach i procesach przebiegających na jej powierzchni.

Infrastruktura informacji przestrzennej to usystematyzowane zbiory danych przestrzennych oraz dotyczące ich standardy, usługi, środki techniczne i procedury, udostępniane przez instytucje wskazane w odpowiednich przepisach. Dla pojęcia tego stosuje się skrót IIP lub angielski SDI (od *spatial data infrastructure*). Pojęcie to obejmuje zespół środków prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych, które:

- zapewniają powszechny dostęp do danych i usług przestrzennych dotyczących określonego obszaru;
- przyczyniają się do efektywnego stosowania geoinformacji dla zrównoważonego rozwoju;
- umożliwiają racjonalne gospodarowanie zasobami geoinformacyjnymi.

W praktyce wspomniane w powyższej definicji „środki techniczne” IIP to istniejąca infrastruktura teleinformatyczna, oparta przede wszystkim na sieci internet oraz sprzęcie – serwerach, pracujących w tej sieci.

Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej określa zasady tworzenia oraz użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczące następujących jej składowych:

- danych przestrzennych,
- metadanych infrastruktury informacji przestrzennej,
- usług danych przestrzennych,
- interoperacyjności zbiorów danych przestrzennych,
- interoperacyjności usług danych przestrzennych,
- wspólnego korzystania z danych przestrzennych,
- współdziałania i koordynacji w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej.



Ustawa przyjmuje podział dokonany w Dyrektywie INSPIRE na trzy grupy tematów danych przestrzennych, stanowiących ramową problematykę infrastruktury. Przynależność do określonej grupy decyduje o kolejności wdrożenia. Ustawa wskazuje też organy koordynujące realizację określonych w niej zadań oraz tzw. „organy wiodące”, które na mocy ustawy organizują, koordynują i monitorują tworzenie, utrzymywanie i rozwijanie infrastruktury informacji przestrzennej w określonych tematach danych przestrzennych.

### 3.3. Tematy danych przestrzennych

Tematy szczególnie istotne w procesie monitorowania rozwoju zaznaczono przez **pogrubienie**.

#### Pierwsza grupa tematyczna

- 1) systemy odniesienia za pomocą współrzędnych, rozumiane jako systemy do jednoznacznego przestrzennego odnoszenia informacji przestrzennej za pomocą współrzędnych x, y, z lub za pomocą szerokości i długości geograficznej oraz wysokości na podstawie geodezyjnego poziomego i pionowego układu odniesienia;
- 2) systemy siatek georeferencyjnych, rozumiane jako systemy tworzone na podstawie zharmonizowanej wielorozdzielczej siatki o znormalizowanym położeniu i wielkości oczek oraz wspólnym punkcie początkowym;
- 3) nazwy geograficzne, rozumiane jako nazwy obszarów, regionów, miejscowości, miast, przedmieść lub osiedli, a także nazwy innych obiektów geograficznych lub topograficznych o znaczeniu publicznym lub historycznym;
- 4) jednostki administracyjne, rozumiane jako jednostki zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa;
- 5) **adresy, rozumiane jako informacje o lokalizacji nieruchomości na podstawie danych adresowych**, zazwyczaj nazwy miejscowości, nazwy ulicy, numeru budynku i kodu pocztowego;
- 6) działki ewidencyjne, rozumiane jako ciągłe obszary gruntu, znajdującego się w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodne pod względem prawnym, wydzielone z otoczenia za pomocą linii granicznych;
- 7) **sieci transportowe, rozumiane jako sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego, w tym morskiego, wraz z powiązaną z nimi infrastrukturą**, obejmujące również połączenia między różnymi sieciami, łącznie z transeuropejską siecią transportową w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 1, z późn. zm.);
- 8) hydrografia, rozumiana jako elementy hydrograficzne, w tym obszary morskie oraz jednolite części wód wraz z podjednostkami hydrograficznymi i regionami wodnymi;

- 9) obszary chronione, rozumiane jako obszary wyznaczone lub zarządzane w ramach prawa międzynarodowego, europejskiego prawa wspólnotowego lub prawa państw członkowskich Wspólnot Europejskich w celu osiągnięcia szczególnych celów ochrony.

## Druga grupa tematyczna

- 1) ukształtowanie terenu, rozumiane jako cyfrowe modele wysokościowe powierzchni terenu, obejmujące również batymetrię oraz linię brzegową;
- 2) użytkowanie ziemi, rozumiane jako fizyczne i biologiczne użytkowanie powierzchni ziemi, włączając w to powierzchnie naturalne i sztuczne, obszary rolnicze, lasy, tereny podmokłe, akweny;
- 3) ortoobrazy, rozumiane jako dane obrazowe powierzchni ziemi mające odniesienie przestrzenne, pochodzące z rejestracji lotniczej lub satelitarnej;
- 4) geologia, rozumiana jako informacja dotycząca skał i osadów, w tym informacja o ich składzie, strukturze i genezie, a także dotycząca struktur wodonośnych i wód podziemnych w nich występujących, w tym jednolite części wód podziemnych.

## Trzecia grupa tematyczna

- 1) **jednostki statystyczne**, rozumiane jako jednostki służące do rozpowszechniania lub wykorzystywania informacji statystycznych;
- 2) **budynki**, rozumiane jako informacje o lokalizacji przestrzennej budynków;
- 3) gleba, rozumiana jako gleby i podglebie charakteryzowane na podstawie głębokości, tekstury, struktury i zawartości cząstek oraz materiału organicznego, kamienistości, erozji, a w odpowiednich przypadkach na podstawie przeciętnego nachylenia oraz przewidywanej zdolności zatrzymywania wody;
- 4) **zagospodarowanie przestrzenne**, rozumiane jako zagospodarowanie terenu, w jego obecnym lub przyszłym wymiarze funkcjonalnym, lub przeznaczenie społeczno-gospodarcze terenu, w tym mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, rolnicze, leśne, wypoczynkowe, wynikające z dokumentów planistycznych;
- 5) **zdrowie i bezpieczeństwo ludności**, rozumiane jako rozmieszczenie geograficzne występowania patologii chorobowych, informacje dotyczące wpływu na zdrowie lub dobre samopoczucie ludności związane bezpośrednio lub pośrednio z jakością środowiska;
- 6) **usługi użyteczności publicznej i służby państwowe**, rozumiane jako instalacje użyteczności publicznej, takie jak: kanalizacja, gospodarowanie odpadami, dostawa energii i dostawa wody, administracyjne i społeczne służby państwowe lub samorządowe, takie jak: obiekty administracji publicznej, obiekty obrony cywilnej kraju, szkoły, szpitale;
- 7) **urządzenia do monitorowania środowiska**, rozumiane jako lokalizacja i funkcjonowanie urzędzeń do monitorowania środowiska i punktów pomiarowo-kontrolnych do obserwacji i pomiarów emisji, stanu zasobów środowiska i innych parametrów ekosystemu w szczególności różnorodności biologicznej, warunków ekologicznych wegetacji;

- 8) **obiekty produkcyjne i przemysłowe**, rozumiane jako zakłady przemysłowe oraz urządzenia poboru wody, miejsca wydobycia i składowiska;
- 9) obiekty rolnicze oraz akwakultury, rozumiane jako urządzenia rolnicze oraz urządzenia produkcyjne łącznie z systemami nawadniania, szklarniami i stajniami;
- 10) **rozmieszczenie ludności** (demografia), rozumiane jako geograficzne rozmieszczenie ludności, łącznie z poziomami aktywności i charakterystyką ludności pogrupowanej według siatki georeferencyjnej, regionu, jednostki administracyjnej lub innej jednostki analitycznej;
- 11) **gospodarowanie obszarem, strefy ograniczone i regulacyjne oraz jednostki sprawozdawcze**, rozumiane jako obszary zarządzane, regulowane lub wykorzystywane do celów sprawozdawczych na poziomie międzynarodowym, europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym; obejmują również wysypiska śmieci, obszary o ograniczonym dostępie wokół ujęć wody pitnej, strefy zagrożone przez azotany, uregulowane drogi wodne na morzach lub wodach śródlądowych o dużej powierzchni, obszary przeznaczone pod składowiska odpadów, strefy ograniczeń hałasu, obszary wymagające zezwolenia na poszukiwania i wydobycie, obszary dorzeczy, odpowiednie jednostki sprawozdawcze i obszary zarządzania strefą brzegową;
- 12) strefy zagrożenia naturalnego, rozumiane jako obszary zagrożone, charakteryzowane na podstawie zagrożeń naturalnych, w tym zjawisk atmosferycznych, hydrologicznych, sejsmicznych, wulkanicznych oraz pożarów, które ze względu na swoją lokalizację, dotkliwość i częstotliwość mogą wywierać poważny wpływ na społeczeństwo, np. powodzie, osunięcia ziemi i osiadanie gruntu, lawiny, pożary lasów, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów;
- 13) warunki atmosferyczne, rozumiane jako warunki fizyczne w atmosferze; obejmują dane przestrzenne oparte na pomiarach, modelach lub na kombinacji tych dwóch elementów, a także lokalizacje pomiarów;
- 14) warunki meteorologiczno-geograficzne, rozumiane jako warunki atmosferyczne i ich pomiary z uwzględnieniem opadu atmosferycznego, temperatury, ewapotranspiracji<sup>18</sup>, prędkości i kierunku wiatru;
- 15) warunki oceanograficzno-geograficzne, rozumiane jako warunki fizyczne mórz i oceanów, w szczególności: charakter dna, prądy, pływy, zasolenie, stany wody, stany morza, wysokość fal;
- 16) obszary morskie, rozumiane jako obszary mórz i akwenów słonowodnych w podziale na regiony i subregiony o wspólnych cechach ze względu na ich warunki fizyczne;

---

<sup>18</sup> Ewapotranspiracja określa całokształt procesów związanych z odpływem do atmosfery wody parującej z powierzchni gleby (ewaporacja) pokrytej roślinnością (transpiracja). Rzeczywistą wartość ewapotranspiracji szacuje się poprzez pomiar tzw. ewapotranspiracji wskaźnikowej (ET<sub>o</sub>), która określa zdolność atmosfery do wywołania parowania wody z powierzchni pokrytej roślinami. Rozwój elektroniki pozwolił na wprowadzenie zjawiska ewapotranspiracji do praktyki stacji meteorologicznych, które automatycznie obliczają wartość ET<sub>o</sub> na podstawie mierzonych parametrów meteorologicznych (m.in. temperatura i wilgotność powietrza, radiacja słoneczna, prędkość wiatru).

- 17) regiony biogeograficzne, rozumiane jako obszary o stosunkowo jednorodnych warunkach ekologicznych i o wspólnych cechach;
- 18) siedliska i obszary przyrodniczo jednorodne, rozumiane jako obszary geograficzne odznaczające się szczególnymi warunkami przyrodniczymi, procesami, strukturą i funkcjami, które fizycznie umożliwiają egzystencję żyjącym na nich organizmom; obejmują obszary lądowe i wodne z wyróżniającymi się cechami geograficznymi, abiotycznymi i biotycznymi, w całości naturalne lub półnaturalne;
- 19) rozmieszczenie gatunków, rozumiane jako geograficzne rozmieszczenie występowania gatunków zwierząt i roślin pogrupowanych według siatki geograficznej, regionu, jednostki administracyjnej lub innej jednostki analitycznej;
- 20) zasoby energetyczne, rozumiane jako zasoby energii, w tym węglowodory, energia wodna, bioenergia, energia słoneczna, wiatrowa, łącznie z informacjami dotyczącymi głębokości/wysokości i rozmiarów danych zasobów;
- 21) zasoby mineralne, rozumiane jako zasoby mineralne, w tym rudy metali, surowce skalne i chemiczne, łącznie z informacjami dotyczącymi głębokości/wysokości i rozmiarów danych zasobów.

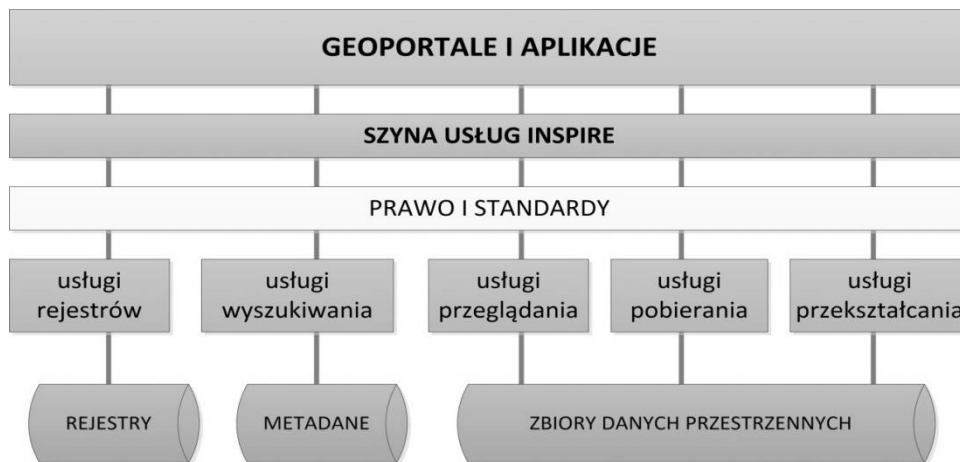
### **3.4. Podstawowe zasady zarządzania informacją w systemach infrastruktury informacji przestrzennej**

Infrastruktura informacji przestrzennej jest rozwinięciem możliwości oferowanych już wcześniej przez **systemy informacji geograficznej** (*geographic information system, GIS*). Są to systemy informacyjne służące do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych, którego jedną z funkcji jest wspomaganie procesu decyzyjnego. Każdy system GIS składa się z: bazy danych geograficznych, sprzętu komputerowego, oprogramowania oraz twórców (zarządców) i użytkowników systemu. W przypadku, gdy system informacji geograficznej gromadzi dane wielkoskalowe, tj. odpowiadające mapom w skalach 1:5000 i większych, może być nazywany systemem informacji o terenie (*land information system, LIS*). Systemy GIS są wykorzystywane do zasilania infrastruktury informacji przestrzennej danymi lub do analizy danych dostępnych w tej infrastrukturze, ale nie są one niezbędne do korzystania z tej infrastruktury. Oprócz danych oferuje ona bowiem także usługi, które mogą zastąpić użytkownikom danych niektóre funkcje GIS.

Ale infrastruktura informacji przestrzennej pozwala korzystać z danych przestrzennych także użytkownikom nie wyposażonym w kosztowne i skomplikowane w użyciu Systemy Informacji Geograficznej. Wystarczy użycie przeglądarki internetowej, aby, w zależności od opcji udostępnionych w przypadku konkretnego zbioru danych, można było dane te wyszukiwać, przeglądać, pobierać, a także przekształcać. Aby ułatwić ocenę przydatności danych, dyrektywa INSPIRE i ustawa o IIP wymagają, by zbiory danych były opisane metadanymi, czyli wyposażone w odpowiednią

metryczkę identyfikacyjną. Ideą INSPIRE jest to, aby taka infrastruktura pokrywała w jednolity sposób całą Europę.

**Rysunek 5. Schemat funkcjonowania infrastruktury informacji przestrzennej**



Źródło: opracowanie własne.

Ujednolicony jest też sposób identyfikacji obszarów i obiektów w przestrzeni geograficznej. Do właściwego umiejscowienia poszczególnych danych tematycznych w ramach infrastruktury służą dane georeferencyjne.

### 3.5. Dane georeferencyjne i tematyczne

Zgodnie z Leksykonem geomatyki dane tematyczne opisują pewne aspekty (tematy) świata rzeczywistego w nawiązaniu do danych georeferencyjnych. Dane georeferencyjne określają w przestrzeni ziemskiej obiekty, do których odnoszą się dane tematyczne. Dane georeferencyjne są rozumiane jako dane podstawowe, stosowane do identyfikacji obiektów i zjawisk. Stanowią one odniesienie dla danych tematycznych. Za ich gromadzenie odpowiada państwowa służba geodezyjna i kartograficzna tworząca państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Organami, do których należy gromadzenie i prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym są: Główny Geodeta Kraju, marszałek województwa i starosta.

Do dnia 31 grudnia 2017 roku za udostępnianie danych na poziomie centralnym odpowiedzialny był Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (CODGIK). Wobec jego likwidacji, jego zadania są wykonywane w ramach Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Standardowymi danymi georeferencyjnymi są:

- osnowy geodezyjne, grawimetryczne i magnetyczne,
- dane rastrowe: ortofotomapy lotnicze i satelitarne, zdjęcia lotnicze,
- numeryczne dane wysokościowe: numeryczny model terenu (NMT), Numeryczny model pokrycia terenu (NMPT), dane pomiarowe (m.in. LIDAR),

- mapy tematyczne (ogólnogeograficzne, krajobrazowe, hydrograficzne, sozologiczne),
- baza danych obiektów topograficznych BDOT10k oraz standardowe opracowania kartograficzne w skali 1:10 000.

Na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne Główny Urząd Geodezji i Kartografii nie pobiera opłat za udostępnianie następujących zbiorów danych:

1. państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju – PRG,
2. państwowego rejestru nazw geograficznych – PRNG,
3. zawartych w bazie danych obiektów ogólnogeograficznych – BDOO,
4. dotyczących numerycznego modelu terenu o interwale siatki co najmniej 100 m – NMT\_100,
5. siatki skorowidzowe do map topograficznych i niestandardowych opracowań topograficznych,
6. siatki podziału arkuszowego układu PL-1992 w skalach 1:1250, 1:12500 i 1:5000.

Spakowane pliki tych danych są do pobrania w formacie shapefile lub GML pod adresem internetowym: <http://www.gugik.gov.pl/pzgik/dane-udostepniane-bez-oplat>.

Dane przestrzenne gromadzone w **województwach** to:

- BDOT10k (w uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju) oraz standardowe opracowania kartograficzne w skali 1:10 000,
- VMap Level 2 w skali 1:50 000,
- dane rastrowe: ortofotomapy lotnicze i satelitarne,
- dane wysokościowe: numeryczny model terenu (NMT),
- mapy topograficzne w skalach: 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000,
- mapy glebowo-rolnicze.

Dane przestrzenne gromadzone w **powiatach** to:

- mapa ewidencji gruntów i budynków oraz wypisy i wyrisy z ewidencji gruntów,
- geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu (GESUT),
- mapa zasadnicza, w tym pojęcia: mapa do celów informacyjnych, mapa do celów projektowych, mapa z pomiaru powykonawczego,
- ortofotomapy,
- rejestr cen i wartości nieruchomości,
- dane dotyczące szczegółowych osnów geodezyjnych,
- bazy danych obiektów topograficznych o szczegółowości map ewidencyjnych i zasadniczych 1:500 – 1:5000.

Dane przestrzenne gromadzone w **gminach** to przede wszystkim ewidencja miejscowości, ulic i adresów (EMUiA). Ale gminy prowadzą też wiele innych zbiorów danych przestrzennych, ale już nie wynikających z Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Mogą to być np. dane dotyczące wydanych decyzji o warunkach

zabudowy i zagospodarowaniu terenu czy mapa inwentaryzacji zieleni miejskiej czy lokalizacji placówek oświaty w gminie.

**Dane tematyczne** gromadzone są zgodnie z załącznikami do dyrektywy INSPIRE i krajową ustawą o IIP. Zgodnie z genezą tych regulacji, dominują dane tematyczne o środowisku, gromadzone i udostępniane przez organy i instytucje nadzorowane przez Ministerstwo Środowiska:

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (Wody Polskie),
- Prezes Państwowej Agencji Atomistyki,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”,
- Instytut Badawczy Leśnictwa,
- Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych,
- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
- Instytut Ochrony Środowiska,
- Państwowy Instytut Geologiczny,
- Parki Narodowe.

Przykładem może być **baza danych obszarów chronionych w Polsce**, obejmująca lokalizacje i przebieg granic wszystkich form ochrony przyrody obowiązujących w Polsce. W bazie zostały zgromadzone informacje administracyjne i przyrodnicze o 23 parkach narodowych, 122 parkach krajobrazowych, 1448 rezerwatach przyrody, 413 obszarach chronionego krajobrazu, 266 zespołach przyrodniczo-krajobrazowych 207 stanowiskach dokumentacyjnych, obszarach Natura 2000 (PLB, PLH) oraz 13 obszarach Ramsar.

Dane te udostępniane są na geoportalu <https://www.gdos.gov.pl/dane-i-metadane>, z którego można pobrać dane dotyczące poszczególnych form ochrony przyrody bezpośrednio do formatu ESRI Shapefile poprzez zamieszczone na stronie odnośniki.

W ramach funkcjonowania krajowej infrastruktury informacji przestrzennej baza danych obszarów chronionych udostępniana jest również za pomocą usługi WMS na krajowym geoportalu.

## Część II.

**Obszary analizy w monitorze  
rozwoju lokalnego – poziom  
gminy i różnicowanie procesów  
rozwoju wewnątrz gminy**



# 1. Wymiary rozwoju lokalnego w Monitorze Rozwoju Lokalnego - gmina i obszary wewnątrz gminy

Zgodnie z przyjętą definicją Monitor Rozwoju Lokalnego ma wspierać samorządy lokalne i regionalne w ocenie konkurencyjności obszaru, tworzeniu strategii, monitorowaniu zmian w otoczeniu i realizowanych programów z wmontowanymi instrumentami do analiz i raportowania zarządczego oraz udostępniania informacji dla partnerów społecznych, zainteresowanych rozwojem gminy i/lub regionu.

Niniejszy podręcznik, a szczególnie jego druga część, pełni funkcję instrukcji dla wszystkich, którzy – w obserwacji zmian w gminie lub kreowaniu warunków do jej rozwoju – chcą posłużyć się obiektywnymi i dokładnymi miarami tego rozwoju. Narzędzie dostępne pod adresem <http://www.systemanaliz.pl/monitor-rozwoju-lokalnego> umożliwia porównanie gmin między sobą w trzech wymiarach zrównoważonego rozwoju, w których wskazano 12 kluczowych obszarów poddawanych szczegółowej ocenie:

**Rysunek 6. Wymiary i obszary zrównoważonego rozwoju w MRL**

Wymiar gospodarczy	Wymiar społeczny	Wymiar przestrzenno-środowiskowy
<ul style="list-style-type: none"><li>•Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki</li><li>•Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej</li><li>•Sytuacja materialna mieszkańców</li><li>•Stan finansów lokalnych</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury</li><li>•Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie</li><li>•Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy</li><li>•Poziom bezpieczeństwa</li><li>•Sytuacja demograficzna</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Dostępność komunikacyjna</li><li>•Ład i struktura przestrzenna obszaru</li><li>•Lokalne środowisko przyrodnicze</li></ul>

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym kroku warto zejść na poziom niższy i analizować na poziomie wewnątrzgminnym skutki podejmowanych decyzji oraz zjawisk niezależnych od

polityki władz lokalnych. Może to być szczególnie przydatne w monitorowaniu realizacji strategii rozwoju gminy lub opracowaniu obowiązkowych corocznych raportów o stanie gminy. Dzięki analizie zróżnicowania wewnątrzgminnego zjawisk można zaobserwować, czy wszystkie obszary gminy rozwijają się i – jeśli tak – czy w jednakowym stopniu, a także w jakim stopniu jest to rozwój samorzutny, a w jakim stymulowany dodatkowymi inwestycjami publicznymi. Warto podkreślić, że monitorowanie zjawisk rozwojowych na poziomie wewnątrzgminnym jest drogim i czasochłonnym wyzwaniem. W związku z tym kluczowy jest wybór procesów i zjawisk, które temu monitorowaniu powinny podlegać. Podstawowym kryterium powinno być znaczenie danego zjawiska w strategii rozwoju gminy lub innych dokumentach strategicznych. W tym miejscu łatwo jednak można wpaść w pułapkę metodyczną. Należy bowiem wyselekcjonować procesy i zjawiska, których skutki przestrzenne powinny być obserwowane w celu usprawnienia decyzji zarządczych. Przykładowo – jeśli w gminie ważny jest sam ilościowy przyrost inwestycji prywatnych, nie ma znaczenia ich rozmieszczenie w przestrzeni i monitoring na poziomie zagregowanego wskaźnika dla całej gminy będzie wystarczający. Jeśli natomiast w gminie wytyczono strefę inwestycyjną, na której scalenie, przygotowanie pod inwestycje i promocję wydatkowane są środki publiczne, informacja, gdzie skupiają się inwestycje prywatne w gminie ma kluczowe znaczenie dla oceny racjonalności tych wydatków.

Każdy z obszarów w narzędziu MRL na poziomie ogólnogminnym scharakteryzowano poprzez czynniki wpływające na jego obraz, do których dobrano po kilka wskaźników ujmujących dane zagadnienie w sposób przekrojowy. Dokonany wybór ma charakter arbitralny, bazuje jednak na gruntownej analizie literatury przedmiotu i wiedzy eksperckiej, w dużym stopniu jest odpowiedzią na kierunki rozwoju lokalnego wytyczone w dokumentach rządowych czy europejskich, dzięki czemu ma walor uniwersalności dla wszystkich gmin w Polsce. Są to najczęściej wskaźniki rezultatu lub oddziaływania. W kilku miejscach dopuszczono wskaźniki szczegółowe o charakterze produktowym, umożliwiające bardziej pogłębioną ocenę, gdy dane zagadnienie jest szczególnie wielowątkowe i istotne dla rozwoju lokalnego.

Na potrzeby opracowania zasad badania rozwoju w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym posłużono się analogicznym zestawem wymiarów i obszarów charakteryzujących rozwój lokalny, aby powstająca metodologia była spójna i porównywalna. Istotną różnicę stanowi natomiast odejście od wyznaczonych czynników oraz sam katalog wskaźników. Nie wszystkie wskaźniki analizowane w MRL na poziomie ogólnogminnym są dostępne w większym zróżnicowaniu, niektóre należy pominąć ze względu na trudność w dostępie do zdezagregowanych danych lub niewielką użyteczność informacji podanych w zbyt dużym rozproszeniu. Listę wskaźników głównych zbudowano, bazując również na szczegółowej analizie programów rewitalizacji trzech miast realizujących projekty pilotażowe w zakresie rewitalizacji (Bytom, Łódź, Wałbrzych) oraz 20 miast uczestniczących w konkursie dotacji „Modelowa Rewitalizacja Miast”. W ramach tej analizy wybrano kluczowe zjawiska, badane najczęściej w ujęciu wewnątrzgminnym, co wpłynęło na opracowanie katalogu realnych wskaźników, „wykonalnych” pod kątem dostępności danych i możliwości dalszego wykorzystania.

Na kolejnym etapie prac warsztatowych testowano wybrane wskaźniki z przedstawicielami samorządów lokalnych pod kątem uniwersalności i potencjału do powszechnego zastosowania, tj. możliwości użycia w diagnozach opracowywanych przez inne gminy, do innych, niż rewitalizacja, polityk publicznych. W ten sposób z poziomu wdrażanych w gminach polityk rewitalizacyjnych dokonano wyodrębnienia najbardziej uniwersalnych wskaźników diagnostycznych, możliwych do zastosowania w procesach analiz wewnętrznych przez inne samorządy, na potrzeby odmiennych polityk publicznych.

Lista wskaźników głównych oraz pomocniczych załączonych do podręcznika jest efektem końcowym warsztatów przeprowadzonych przez ekspertów Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Związku Miast Polskich - z przedstawicielami samorządów lokalnych. Poniżej przedstawiono harmonogram zrealizowanych warsztatów.

**Tabela 12. Harmonogram realizacji warsztatów testujących założenia systemu monitorowania rozwoju lokalnego**

<b>Lokalizacja warsztatów</b>	<b>Data warsztatów</b>	<b>Miejsce organizacji warsztatów</b>	<b>Zaproszone miasta</b>
Chorzów	20.09.2019	Centrum Szkoleniowych i Aktywizacji Zawodowej dla Młodzieży CUMA w Chorzowie, ul. Wolności 3	Chorzów, Bytom, Dąbrowa Górnicza, Rybnik, Wałbrzych
Wrocław	14.10.2019	Centrum Kultury „Browar B.” we Wrocławku, ul. Łęska 28	Wrocław, Szczecin, Wrocław, Łódź, Warszawa, Żyrardów, Ełk
Leszno	15.10.2019	Stacja Biznes - Strefa Kreatywna w Lesznie, pl. Metziga 1	Leszno, Milicz, Dobiegniew, Słupsk, Konin, Grajewo
Lublin	22.10.2019	Pałac Parysów w Lublinie, ul. Bernardyńska 3	Lublin, Opole Lubelskie, Stalowa Wola, Hrubieszów, Starachowice
Warszawa	5-6.11.2019	Muzeum Warszawskiej Pragi, ul. Targowa 50/52	Chorzów, Bytom, Dąbrowa Górnicza, Rybnik, Wałbrzych, Wrocław, Łódź, Warszawa, Żyrardów, Ełk, Leszno, Milicz, Dobiegniew, Słupsk, Konin, Grajewo, Lublin, Opole Lubelskie, Stalowa Wola, Hrubieszów, Starachowice

Źródło: opracowanie własne.

### **Dlaczego analiza programów rewitalizacji dostarcza wartościowych wskazówek do badania zróżnicowania wewnątrzgminnego?**

Programy rewitalizacji opracowane zgodnie z wymogami zawartymi w „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020”<sup>19</sup> lub na podstawie ustawy o rewitalizacji muszą odpowiednio – zawierać delimitację obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji lub odnosić się do obszaru rewitalizacji wskazanego w uchwale w sprawie jego wyznaczenia, będącej aktem prawa miejscowego. Obowiązek wyznaczenia obszaru rewitalizacji na podstawie analizy rozkładu przestrzennego negatywnych zjawisk w sferach:

- społecznej,
- gospodarczej,
- środowiskowej,
- przestrzenno-funkcjonalnej,
- technicznej

spowodował, że gminy w Polsce wykonały gigantyczną pracę analityczną. Dla ponad 1400 gmin, w których opracowano programy rewitalizacji, wyznaczono pola podstawowe, w których agregowano dane będące podstawą porównań rozkładu zjawisk negatywnych wewnątrz gminy. Pola te były różnorodne – siatka geometryczna (kwadraty lub heksagony), jednostki administracyjne lub pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla), obręby geodezyjne, okręgi wyborcze, ulice itp. Różnorodność ta wymusza, aby wskazówki dla użytkowników tego podręcznika były użyteczne niezależnie od rodzaju pól podstawowych.

Kolejnym etapem po wyznaczeniu pól podstawowych było zgromadzenie danych dla wskaźników obrazujących negatywne zjawiska we wskazanych pięciu sferach. Zgodnie z wymaganiami były to w sferze:

- społecznej wskaźniki przedstawiające rozkład bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym,
- gospodarczej – niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw,
- środowiskowej – przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia, ludzi bądź stanu środowiska,
- przestrzenno-funkcjonalnej – niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną, braku dostępu do

<sup>19</sup> Ministerstwo Rozwoju, Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, MR/H2014-2020/20(2)08/2016, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne\\_dot\\_rewitalizacji\\_po\\_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf) [dostęp: 20.02.2020].

- podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, deficytu lub niskiej jakości terenów publicznych,
- technicznej – degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym oraz braku funkcjonowania rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Nie wszystkie z opisanych zjawisk negatywnych były w programach rewitalizacji szczegółowo przeanalizowane, deficyty obserwowano głównie w analizie sfery środowiskowej i przestrzenno-funkcjonalnej. Niemniej we wskazanych miastach proces oceny i weryfikacji programów rewitalizacji był szczególnie dokładny i doprowadził do opracowania programów, w których wyznaczenie obszaru rewitalizacji było efektem obiektywnego porównania wszystkich pól podstawowych w mieście i wyznaczenia koncentracji występowania negatywnych zjawisk. Z tej perspektywy programy te mogą być inspiracją dla innych miast szukających wzorów do analiz zróżnicowania wewnątrzgminnego nie tylko na potrzeby rewitalizacji, ale także innych polityk publicznych, w których konieczne jest porównanie obszarów w jednej gminie.

Dodatkowo programy rewitalizacji dostarczają dużo bogatszej inspiracji, ponieważ przedstawiają cały łańcuch przyczynowo-skutkowy towarzyszący analizie. Ograniczanie negatywnych zjawisk opisanych wybranymi wskaźnikami wymaga sformułowania celów, których osiągnięcie jest mierzone analogicznymi wskaźnikami, a następnie budowy systemu monitorowania, który umożliwia regularne gromadzenie porównywalnych danych do ich obliczania.

Dodatkową inspiracją były wskaźniki wymienione w normie Polskiego Komitetu Normalizacyjnego PN-ISO 37120:2015-03 (Zrównoważony rozwój społeczny. Wskaźniki usług miejskich i jakości życia). Zgodnie z wymogami w zakresie ochrony praw autorskich PKN nie przytacza się w niniejszej publikacji zapisów normy, lecz część z wymienionych wskaźników w normie rekomenduje się jako przydatne w analizach rozwoju gminy jako całości oraz jego przestrzennego zróżnicowania wewnątrz gminy. Prognozując coraz większe zainteresowanie gmin w Polsce wykorzystaniem wiarygodnych, porównywalnych danych można zakładać, że znaczenie certyfikacji metodologii pozyskiwania i obróbki danych, a tym samym stosowanie tej normy, będzie zyskiwało na znaczeniu. Obecnie, na koniec lutego 2020 r., jedynie pięć miast w Polsce – Gdynia, Kielce, Gdańsk, Lublin, Warszawa – przeprowadziło pełen proces certyfikacji gromadzonych danych według Normy Międzynarodowej ISO 37120:2014, będącej podstawą opracowania przez PKN polskiej wersji normy. Certyfikat nadaje World Council on City Data<sup>20</sup> po szczegółowej analizie danych i metodologii ich pozyskania. Nie jest to więc ocena poziomu zrównoważonego rozwoju danej gminy,

<sup>20</sup> Źródło: <https://www.dataforcities.org> [dostęp: 20.02.2020].

ale jakości gromadzonych przez nią danych i możliwości obiektywnego porównania poziomu jej rozwoju z innymi, które stosują analogiczną metodologię pozyskania danych. Ze względu na różnorodność typów miast, które poddają się certyfikacji (np. Amsterdam, Szanghaj i Dubaj), analitycy zwracają uwagę na konieczność całościowego spojrzenia na obraz, który wyłania się z wskaźników zawartych w normie. Porównanie wartości pojedynczych wskaźników dla miast o różnej liczbie mieszkańców, odmiennych uwarunkowaniach prawno-administracyjnych, instytucjonalnych, kulturowych czy środowiskowych może prowadzić do błędnych interpretacji. Im więcej wskaźników jednocześnie zostanie ujętych w analizie, tym bogatszy stanie się obraz analizowanego miasta. Podobnie w przypadku analiz wewnątrz gminy – im dokładniejszy obraz zostanie nakreślony przez różnorodne wskaźniki, tym pełniejsza będzie wiedza o problemach i potencjałach konkretnej dzielnicy, osiedla czy ulicy, a zatem będzie można także dobrać lepsze działania wspierające rozwój tego obszaru.

W efekcie prac powstały dwie listy wskaźników: głównych, wskazanych w **Załączniku nr 1** oraz pomocniczych, wskazanych w **Załączniku nr 3**, na potrzeby których zostały wyselekcjonowane przekrojowe zjawiska, zalecane do zastosowania w procesach badania rozwoju, zarówno na poziomie ogólnogminnym, jak i w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym.

Dla potrzeb wskaźników głównych opracowano szczegółowe metryczki (**Załącznik nr 2**), zawierające ich definicje, określające sposób ich wyliczenia, źródła danych, częstotliwość pomiaru oraz możliwy zakres interpretacji.

Zawartość metryczek, w szczególności określenie nazwy wskaźnika, sposobu wyliczenia, źródła i zakresu czasowego danych, rekomenduje się do wykorzystania w tworzonych mechanizmach monitorowania polityk rozwojowych. Proponowana zawartość metryczek w Załączniku nr 2 powinna zostać indywidualnie dostosowana do specyfiki gminy oraz uwarunkowań jej rozwoju i ujawniona w dokumencie rozwojowym.

W Załączniku nr 1 dla każdego wskaźnika głównego wskazano źródła pochodzenia danych – dla potrzeb analizy ogólnogminnej oraz wewnątrzgminnej. Dodatkowo zarekomendowano zastosowanie poszczególnych wskaźników w zależności od wielkości danej gminy, wykorzystując ich podział na gminy miejsko-wiejskie (GMW), gminy miejskie (GM), gminy na prawach powiatu (GPP). Możliwość zastosowania poszczególnych wskaźników została zweryfikowana dodatkowo pod kątem dostępności danych w odniesieniu do skali gminy. W zależności od pozycji danej gminy jako ośrodka wzrostu (lokalny, regionalny, metropolitalny) będą się one różnić pełnionymi funkcjami, co powoduje występowanie zróżnicowania pomiędzy nimi na poziomie koncentracji infrastruktury, realizowanych zadań publicznych, jak również gromadzonej o nich wiedzy. W zależności od charakteru wskaźnika głównego może być on więc rekomendowany do zastosowania w przypadku wszystkich kategorii gmin lub dedykowany wybranej, z uwagi na specyfikę mierzonego zjawiska.

W Załączniku nr 3 charakter rekomendacji dotyczący zastosowania wskaźników pomocniczych wynika nie z wielkości gmin, ale ich specjalizacji, determinujących główne kierunki rozwoju, obejmujących: turystykę i rekreację (T), przemysł (P), innowacyjność (I), rewitalizację (R).

Listy wskaźników głównych i pomocniczych zawierają również informacje dotyczące pozycji każdego wskaźnika w logice interwencji. Wskaźniki główne składają się w większości ze wskaźników rezultatu lub oddziaływania, które służą do zwymiarowania celów rozwojowych w programie, a następnie do pomiaru postępu w ich realizacji na etapie monitorowania. W kolumnie „Pozycja w logice interwencji” w Załączniku nr 1 oraz 3 określono każdorazowo, jakiego poziomu monitorowania dotyczy dany wskaźnik. Na liście znajduje się również kilka wskaźników o charakterze produktu, posiadających większy zakres informacyjny, które z uwagi na specyficzny charakter mogą być również wykorzystywane do monitorowania celów.

Jednoznaczne oddzielenie wskaźników rezultatu od wskaźników oddziaływania nie jest jednak możliwe. W zależności od charakteru interwencji wskaźniki oddziaływania polityki publicznej mogą pokrywać się ze wskaźnikami rezultatu, gdyż zakłada się, że zmiany otoczenia zachodzą, przynajmniej częściowo, dzięki realizacji projektów. Te same zjawiska mogą stanowić rezultat realizacji konkretnego projektu, z drugiej zaś mogą być wywołane efektem wdrożenia polityki publicznej wyrażonej w dokumencie programowym. Dlatego też ostateczną decyzję o pozycji wskaźnika w logice interwencji (rezultat bądź oddziaływanie) powinna podjąć gmina - w odniesieniu do charakteru planowanych działań i ocenie ich wpływu na otoczenie zewnętrzne.

## **Obszar 1: Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki**

Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki to podstawa stabilnej jakości życia mieszkańców i wyznacznik możliwości rozwoju gminy w każdej ze sfer. Na kondycję lokalnej gospodarki wpływa wiele czynników. Najważniejsze z nich to:

### 1) Przedsiębiorczość i aktywność mieszkańców

Aktywność gospodarcza mieszkańców przekłada się na liczbę i kondycję lokalnych firm, które z kolei określają możliwości uzyskiwania dochodów przez gospodarstwa domowe oraz wpływy z podatków uzyskiwane przez samorząd. Od przedsiębiorczości mieszkańców zależy rozwój infrastruktury, a także dostęp do wysokiej jakości usług publicznych.

### 2) Dostępność zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej

Lokalna gospodarka rozwija się, jeśli pozwalają na to zasoby kadrowe. Niezbędne dla rozwoju gospodarki są także uzbrojone tereny inwestycyjne z rozwiniętą infrastrukturą komunalną, drogową, sieciami energetycznymi i teleinformatycznymi. Nie mniej ważna jest wystarczająca ilość powierzchni biurowych, magazynowych i handlowych oraz obiekty przemysłowe dostosowane do wymogów technologicznych. W tym miejscu analizowane jest zarówno warunki do podejmowania jak i rozszerzania działalności gospodarczej.

### 3) Konkurencyjność i zdywersyfikowana struktura podmiotów gospodarczych

Struktura gospodarki dopasowana do lokalnych uwarunkowań, elastyczna i dostosowana do sytuacji rynkowej pozwala na bezpieczne funkcjonowanie gminy niezależnie od bieżącej koniunktury. Analizie poddawana jest nie tylko bieżąca struktura, ale także poziom inwestycji w nowoczesne technologie, a więc przygotowania do przyszłego rozwoju.

### 4) Dostępność usług doradczych i finansowych

Dostępność i wysoka jakość usług badawczych, projektowych, szkoleniowych, prawniczych, marketingowych itp. wspiera konkurencyjność lokalnej gospodarki oraz rozwój lokalnych firm. Nie mniej istotny jest rynek usług finansowych, szczególnie dostęp do środków na prowadzenie działalności operacyjnej i finansowanie inwestycji.

### 5) Współdziałanie przedsiębiorców

Istotnym czynnikiem wzmacniającym lokalną gospodarkę są wszelkie organizacje skupiające lokalnych przedsiębiorców, np. izby przedsiębiorców czy klastry. Mają one nie tylko znaczenie biznesowe, ale także społeczne, integrując przedsiębiorców i sprzyjając powstawaniu lokalnych produktów.

W wyniku testowania propozycji wskaźników do monitorowania procesów rozwojowych jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych wskazano cztery wskaźniki główne:

**Tabela 13. Wskaźniki główne analizowane w obszarze Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki**



<b>Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki</b>	<b>Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników</b>	<b>Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)</b>	<b>Pozycja w logice interwencji</b>
	liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w CEIDG według miejsca prowadzenia działalności na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	relacja liczby nowo rejestrowanych przedsiębiorstw do wyrejestrowanych w CEIDG	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w sektorze usług finansowych na 1000 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (PKD: sekcja K działalność finansowa i ubezpieczeniowa)	GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność profesjonalną, naukową i techniczną na 1000 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (PKD: sekcja M Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna)	GM GPP	wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Dzięki takiej kompozycji wskaźników możliwa jest ocena koncentracji prowadzenia działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw w gminie, a także rotacji przedsiębiorstw w poszczególnych jednostkach przestrzennych gminy. Ważną informacją jakościową jest struktura przedsiębiorstw i ich potencjał kreowania rozwoju, dlatego rekomendowane dla miast na prawach powiatu i innych gmin miejskich są wskaźniki ilustrujące rozkład przestrzenny podmiotów gospodarczych aktywnych w sektorze usług finansowych oraz prowadzących działalność profesjonalną, naukową i techniczną.

W zależności od lokalnej specyfiki istnieje możliwość dokonania szczegółowej analizy struktury działalności działających tam przedsiębiorstw za pomocą autorsko zdefiniowanych wskaźników. W przypadku kreowania procesów rozwojowych nastawionych na ożywienie gospodarcze, proponowane niżej wskaźniki mogą być wykorzystane w logice dokumentu dwukrotnie: na poziomie diagnozy oraz na poziomie monitorowania – jako wskaźniki oddziaływania, przykładowo:

- „Liczba rozwijających się przemysłów czasu wolnego na 1000 mieszkańców” (branż o charakterze miastotwórczym). Wskaźnik oparty o udział sumy podmiotów gospodarczych w 1000 mieszkańców gminy, z branż

zabezpieczających dostęp do komercyjnej oferty ukierunkowanej na spędzanie czasu wolnego oraz wypoczynek i rekreację - o kodach PKD 2007: 90. Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką, 93. Działalność sportowa, rozrywkowa i rekreacyjna.

- „Udział podmiotów innowacyjnych w lokalnej gospodarce”. Zmienna prezentowana w formie udziału podmiotów gospodarczych z następujących działów PKD 2007:
  - 61. Telekomunikacja,
  - 62. Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana,
  - 63. Działalność usługowa w zakresie informacji,
  - 74. Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna,w stosunku do łącznej liczby przedsiębiorstw.

Wybór właściwych grup PKD 2007 do uwzględnienia jako zmienna we wskaźniku powinien wynikać z lokalnych uwarunkowań, potwierdzonych identyfikacją podmiotów z tych branż. Równocześnie kierunki rozwoju gminy powinny zakładać pobudzenie tego typu działalności lub całego sektora gospodarczego. Wówczas istnieją przesłanki do uwzględnienia takiego wskaźnika - dodatkowo poza diagnozą - w systemie monitorowania procesów rozwojowych.

Innym wskaźnikiem obrazującym strukturę działalności gospodarczej może być przykładowo „Liczba negatywnych zjawisk gospodarczych na 1000 mieszkańców”, wykorzystywana w analizie rozkładu zjawisk problemowych w procesie wyznaczania obszaru zdegradowanego, rozumiana jako reprezentacja firm prowadzących działalność w obszarze:

- sprzedaży losów na loterię, eksploatacji automatów do gier hazardowych na monety, działalności bukmacherskiej (kod PKD 92.00 Z),
- pozostałych form udzielania kredytów – udzielanie kredytów konsumpcyjnych, pożyczki pieniężne poza systemem bankowym, działalność lombardów (kod PKD 64.92 Z/64.19 Z),
- punktów sprzedaży alkoholu (mierzonych liczbą wydanych koncesji na sprzedaż alkoholu).

Tego typu działalność gospodarcza jest charakterystyczna dla obszarów zdegradowanych, ale informacja o rozkładzie tego wskaźnika w skali całej gminy jest nie mniej potrzebna w obserwacji negatywnych zjawisk gospodarczych występujących na terenie całej gminy. Celem podejmowanych działań rozwojowych w przypadku tego wskaźnika będzie ograniczenie jego natężenia – zarówno na poziomie całej gminy, jak i w poszczególnych jednostkach wewnętrznych.

Analiza programów rewitalizacji pokazuje dodatkowo, że do analizy kondycji lokalnej gospodarki można użyć całe spektrum wskaźników o różnym stopniu szczegółowości, przykładowo:

- liczba podmiotów zarejestrowanych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), który przy szczegółowej informacji o lokalnej gospodarce dostarcza informacji o małych przedsiębiorstwach, w szczególności o samozatrudnieniu, które dominuje w gospodarce; w bazie znajdują się wyłącznie wpisy osób fizycznych (działalności jednoosobowych i wspólników spółek cywilnych osób fizycznych) (źródło danych: CEIDG);
- relacja liczby pracujących w sektorze przedsiębiorstw do ogółu zatrudnionych, który pokazuje, jaki jest udział pracowników przedsiębiorstw w ogóle zatrudnionych w lokalnej gospodarce, a więc faktyczny poziom zdolności poszczególnych obszarów gminy do samorządnego rozwoju oraz uzależnienia od zatrudnienia w sektorze publicznym (źródło danych: GUS);
- liczba przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z obsługą działalności gospodarczej<sup>21</sup> (źródło danych: GUS).

Jak pokazują powyższe przykłady, w zależności od charakterystyki gminy, założonych celów strategicznych lub obserwowanych negatywnych zjawisk dobór wskaźników do oceny potencjału i konkurencyjności lokalnej gospodarki może być różnorodny. Dodatkowo w wyborze można posłużyć się wskaźnikami pomocniczymi, zdefiniowanymi w **Załączniku nr 3**.

## **Obszar 2: Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej**

Rynek pracy jest niezbędnym warunkiem stabilnego rozwoju ekonomicznego gminy. Od jego atrakcyjności zależy postrzeganie gminy przez mieszkańców jako stałego miejsca zamieszkania, a więc i zakładania rodziny. Od zasobów na rynku pracy zależy z kolei wizerunek gminy w oczach przedsiębiorców. Wykształceni i doświadczeni pracownicy są cennym zasobem, dla pozyskania którego warto rozwijać przedsiębiorstwo w konkretnej lokalizacji.

### 1) Dostępność i jakość oferowanych miejsc pracy

---

<sup>21</sup> W ramach badań prowadzonych przez polską statystykę publiczną do usług biznesowych zaliczane są następujące działalności usługowe wg Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD 2007):

- z sekcji J „Informacja i komunikacja”: działalność wydawnicza (58), działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana (62), przetwarzanie danych; zarządzanie stronami internetowymi (hosting) i podobna działalność; działalność portali internetowych (63.1);
- sekcja L „Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości” (68);
- z sekcji M „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna”: działalność prawnicza, rachunkowo-księgową i doradztwo podatkowe (69), doradztwo związane z zarządzaniem (70.2), działalność w zakresie architektury i inżynierii; badania i analizy techniczne (71), reklama, badanie rynku i opinii publicznej (73), pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (74);
- z sekcji N „Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca”: działalność związana z zatrudnieniem (78), działalność detektywistyczna i ochroniarska (80), działalność usługowa związana z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni (81), działalność związana z administracyjną obsługą biura i pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej (82).

Potencjał lokalnego rynku zależy od wielkości popytu na pracę zgłaszanego przez przedsiębiorstwa. Szczególnie cenne są miejsca pracy w sektorach, które dają szansę na dobre i stabilne zarobki.

2) Dostępność wykwalifikowanej siły roboczej

Niezbędne dla rozwoju gospodarki są zasoby kadrowe o odpowiednich kwalifikacjach – wykształceniu, doświadczeniu i motywacji pracy i doskonalenia swoich umiejętności.

3) Jakość kształcenia zawodowego

Trzecim istotnym czynnikiem, który wpływa na ostateczny efekt, są sprawnie działające instytucje związane z rynkiem pracy – podmioty kształtujące politykę gospodarczą, powiatowe urzędy pracy, agencje zatrudnienia, szkoły i ośrodki kształcenia zawodowego i ustawicznego. Ich rolą jest odpowiednie dopasowanie popytu i podaży oraz dążenie do zapewnienia długookresowej równowagi na rynku pracy.

4) Skala bezrobocia

Ostatnim z analizowanych czynników są zjawiska negatywne na rynku pracy – skala bezrobocia, w szczególności długotrwałego, które odzwierciedla kryzys w lokalnej gospodarce, i konieczność angażowania wysokich nakładów na pomoc społeczną. Istotne są także informacje dotyczące bezrobocia wśród młodych ludzi i kobiet oraz liczba osób powracających na rynek pracy w wyniku działań aktywizacji zawodowej.

W wyniku testowania propozycji wskaźników do monitorowania procesów rozwojowych dla wyżej wymienionych czynników w obszarze Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej, jako rekomendowane do analiz wewnętrznych wskazano pięć wskaźników głównych:

**Tabela 14. Wskaźniki główne analizowane w obszarze Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej**

Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej	Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników	Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu - GPP)	Pozycja w logice interwencji
	liczba osób bezrobotnych, które założyły własną firmę	GM GPP	wskaźnik produktu
	różnica liczby mieszkańców w wieku 10-24 i 50-64 lat na 1000 mieszkańców gminy	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba osób bezrobotnych z wykształceniem podstawowym na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	udział bezrobotnych zarejestrowanych powyżej roku w ogólnej liczbie mieszkańców w wieku produkcyjnym	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba osób w wieku 15-29 lat, które korzystały z usług w zakresie poradnictwa zawodowego w ramach publicznych służb zatrudnienia (PSZ)	GPP	wskaźnik produktu

Źródło: opracowanie własne.

Dane przedstawiające Liczbę osób w wieku 15-29 lat, które korzystały z usług w zakresie poradnictwa zawodowego w ramach publicznych służb zatrudnienia (PSZ) nie są systemowo zbierane przez jednostki statystyki publicznej. Pozyskanie danych umożliwiających wyznaczenie wskaźnika będzie więc ciążyć na urzędzie gminy, który powinien w tej sprawie porozumieć się z powiatowym urzędem pracy lub innych jednostek bezpośrednio realizujących tego typu działania. Nie należy jednak zakładać ich pozyskiwania na poziomie analiz wewnątrzgminnych.

Uzupełnieniem ww. wskaźników głównych mogą być wskaźniki pochodzące z bazy POLTAX<sup>22</sup> lub z bazy demograficznej GUS<sup>23</sup>, a także zasobów ZUS i KRUS (badania pilotażowe 2016-2017), dostępne w „Narzędziu do Analiz Pogłębionych” ([monitor.miasta.pl](http://monitor.miasta.pl)), dedykowanym 255 polskim miastom, tracącym funkcje społeczno-gospodarcze, wskazanym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Narzędzie służy do opracowywania analiz pogłębionych w trakcie diagnozy stanu miast, w procesach projektowania ich polityk rozwojowych:

- udział osób pracujących ogółem, (wg płci i wg wieku oraz wg sekcji PKD) do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym [%],
- udział osób pracujących ogółem, (wg płci i wg wieku oraz wg sekcji PKD) do liczby pracujących ogółem [%],

<sup>22</sup> System ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach wykorzystywany w urzędach skarbowych, rozwijany i obsługiwany przez polskie Ministerstwo Finansów.

<sup>23</sup> Źródło: <http://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia> [dostęp: 20.02.2020].

- mediana wynagrodzeń ogółem, wg płci, wieku i wg sekcji PKD [zł].

Dane dla podanych wskaźników dostępne są w statystyce publicznej wyłącznie dla poziomu gminy, stąd też możliwość wykorzystania tych zmiennych w analizie zróżnicowania wewnątrzgminnego jest ograniczona.

W obszarze Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej kluczową zmienną podlegającą badaniu powinna być również informacja o miejscach pracy. Pomimo istotności w odniesieniu do diagnozy stanu gminy, ograniczony dostęp do źródeł danych ogranicza uniwersalne wykorzystanie takiego wskaźnika. Jedynie w odniesieniu do wskaźnika „liczba utworzonych miejsc pracy” istnieje możliwość wykorzystania danych pochodzących z badań GUS, z formularza Z-05 Badanie popytu na pracę, który jest wypełniany kwartalnie, a obowiązek jego przekazywania do GUS mają osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą - według jednostek lokalnych, w których liczba zatrudnionych wynosi co najmniej 1 osobę. Badanie jest prowadzone metodą reprezentacyjną, tzn. jednostki zobowiązane do udziału w badaniu wybierane są w drodze losowania. Losowanie odbywa się na dany rok i podmioty zobowiązane są do przekazania danych w ciągu kolejnych czterech kwartałów konkretnego roku. Nowo utworzone miejsca pracy to miejsca pracy powstałe w wyniku np. zmian organizacyjnych, rozszerzenia lub zmiany profilu działalności. W jednostkach nowo powstałych wszystkie miejsca pracy są traktowane jako miejsca nowo utworzone. Z perspektywy analiz zróżnicowania wewnątrzgminnego uzyskiwane wartości tego wskaźnika nie są użyteczne, ponieważ obszar analizy zmienia się, jednak na poziomie ogólnogminnym mogą dostarczyć wartościowych informacji.

Powyższa kompozycja wskaźników pozwala ocenić zarówno ilościowo, jak i jakościowo lokalny rynek pracy. W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być jednak potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące rynek pracy, w szczególności kwalifikacje siły roboczej, w odniesieniu do skali i szczególnych form bezrobocia czy wykluczenia z rynku pracy, które dotyczą konkretną gminę ze względu na utratę dotychczasowych funkcji społeczno-ekonomicznych.

### **Obszar 3: Sytuacja materialna mieszkańców**

Sytuacja materialna mieszkańców jest jednym z głównych czynników wpływających na ocenę jakości życia. Jest to jednocześnie kategoria bardzo złożona w sensie badawczym, ponieważ narażona jest na duży poziom subiektywizmu. Na potrzeby monitorowania procesów rozwojowych wyróżniono w tym obszarze trzy czynniki, opisujące sytuację materialną mieszkańców w sposób obiektywny:

- 1) dochody mieszkańców gminy i stopień ich zróżnicowania,
- 2) poziom sztywnych wydatków związanych z utrzymaniem gospodarstw domowych (koszty żywienia, wydatki mieszkaniowe itp.),
- 3) wielkość majątku zakumulowanego przez mieszkańców gminy.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych pozostawiono w obszarze Sytuacja materialna mieszkańców trzy wskaźniki:

**Tabela 15. Wskaźniki główne w obszarze Sytuacja materialna mieszkańców do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

	<b>Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników</b>	<b>Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)</b>	<b>Pozycja w logice interwencji</b>
<b>Sytuacja materialna mieszkańców</b>	osoby korzystające ze środowiskowej pomocy społecznej (ogółem) na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba przyznanych zasiłków rodzinnych na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	rynkowa wartość powierzchni mieszkaniowej w gminie w przeliczeniu na 1 mieszkańca	GPP	wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Jako destymulanty przyjęto wskaźniki obrazujące ubóstwo – korzystanie ze środowiskowej pomocy społecznej oraz sięganie po zasiłki rodzinne. Rozkład przestrzenny skupisk biedy w gminie powinien być na bieżąco monitorowany. Stymulantą powinna być natomiast rynkowa wartość powierzchni mieszkaniowej, jednak dane dotyczące cech transakcyjnych nieruchomości nie są dostępne bezpłatnie. Zakup baz cen transakcyjnych nieruchomości i gromadzenie w bazach danych urzędu gmin tych danych umożliwia zestawienie rozkładu zmian cen nieruchomości z rozmieszczeniem inwestycji miejskich, szczególnie mieszkaniowych, co pozwala ocenić skuteczność ich oddziaływania na lokalny rynek nieruchomości.

Uzupełnieniem ww. wskaźników głównych mogą być wskaźniki dostępne w „Narzędziu do Analiz Pogłębionych” ([monitor.miasta.pl](http://monitor.miasta.pl)) dla 255 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a w szczególności:

- liczba mieszkańców uzyskujących dochody z
  - stosunku pracy,
  - umów cywilnoprawnych,
  - działalności gospodarczej,
  - najmu nieruchomości;
- łączna kwota dochodów mieszkańców z tytułu
  - stosunku pracy,
  - umów cywilnoprawnych,

- działalności gospodarczej,
- najmu nieruchomości;
- łączna kwota podatków (zaliczek) wpłaconych przez mieszkańców uzyskującego dochody z
  - stosunku pracy,
  - umów cywilnoprawnych,
  - działalności gospodarczej,
  - najmu nieruchomości;
- liczba pracujących ogółem na terenie gminy;
- liczba pracujących ogółem, w stosunku do liczby mieszkańców wieku produkcyjnym (w %);
- dochód łączny na głowę mieszkańca ze stosunku pracy ze wszystkich źródeł [zł/mieszk.];
- łączna liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (płatników PIT) [liczba];
- łączny dochód osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (płatników PIT) [zł];
- łączny podatek (zaliczka) osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (płatników PIT) [zł];
- łączna liczba podmiotów mających osobowość prawną prowadzących działalność gospodarczą (płatników CIT) [liczba];
- dochód podmiotów mających osobowość prawną prowadzących działalność gospodarczą (płatników CIT) [zł];
- łączny podatek (zaliczka) podmiotów mających osobowość prawną prowadzących działalność gospodarczą (płatników CIT) [zł].

Dane dla podanych wskaźników dostępne są w statystyce publicznej wyłącznie dla poziomu gminy, stąd też możliwość wykorzystania tych zmiennych w analizie zróżnicowania wewnątrzgminnego jest ograniczona.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące sytuację materialną mieszkańców w sposób uszczegółowiony, w szczególności w odniesieniu do skali i form ubóstwa czy zagrożenia wykluczeniem ekonomicznym, które dotyczą konkretną gminę ze względu na utratę dotychczasowych funkcji społeczno-ekonomicznych. Ze względu na różnorodność problemów nie rekomenduje się zastosowania konkretnych wskaźników, wybór pozostawiając gminie, która powinna je dopasować do własnej specyfiki.

#### **Obszar 4: Stan finansów lokalnych (zdolność finansowania rozwoju)**

Kondycja lokalnych finansów odzwierciedla możliwości finansowania bieżących zadań gminy oraz obecnych i przyszłych działań rozwojowych. Dla bezpieczeństwa JST niezbędne jest łączne spełnienie dwóch warunków:

- bilans części bieżącej budżetu pozwala na stabilne generowanie nadwyżki operacyjnej, ponieważ nadwyżka pozwala na finansowanie zaplanowanych wydatków rozwojowych;



- kwota nadwyżki operacyjnej JST, pomniejszona o przypadającą na dany rok spłatę zadłużenia, pozwala na planowanie nowych działań rozwojowych.

Kluczowym warunkiem rozwoju gminy jest więc generowanie nadwyżki operacyjnej na poziomie przewyższającej zobowiązania wynikające z obsługi zadłużenia. Czynniki, które wpływają na stan finansów lokalnych są:

- wysokość i struktura dochodów, w tym poziom dochodów własnych,
- wysokość i struktura wydatków, w tym poziom wydatków majątkowych,
- zrównoważenie elementów budżetu,
- wysokość zadłużenia na koniec roku,
- struktura finansowania działań rozwojowych, w tym wykorzystanie dostępnych środków pozabudżetowych.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych pozostawiono w obszarze Stan finansów lokalnych trzy wskaźniki:

**Tabela 16. Wskaźniki główne w obszarze Stan finansów lokalnych do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

	<b>Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników</b>	<b>Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu - GPP)</b>	<b>Pozycja w logice interwencji</b>
<b>Stan finansów lokalnych</b>	dochody z tytułu podatku od nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą przypadające na 1000 osób w wieku od 18 lat - średnia trzyletnia	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	udział wydatków majątkowych budżetu gminy przypadających na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	mapa: rozmieszczenie wniosków o zwolnienie z podatku od nieruchomości złożonych przez przedsiębiorców	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Wymienione wskaźniki finansowe nie sprawdzą się w analizie przypadku mniejszych jednostek, np. dzielnic czy osiedli. Do analizy stanu finansów lokalnych na poziomie ogólnogminnym warto dodatkowo, w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich warto wprowadzić wskaźniki Wysokość środków na sołectwa w funduszu sołectkim oraz Kwota wydatków wykonanych ramach funduszu sołectkiego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. 2014 poz. 301)

wysokość środków na dane sołectwo zależy od liczby mieszkańców i wysokości tzw. kwoty bazowej obliczanej jako iloraz wykonanych dochodów bieżących gminy za rok poprzedzający dany rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców. Od tak wyliczonej kwoty gminie, która uruchamia fundusz, przysługuje zwrot w formie dotacji celowej części wydatków wykonanych w ramach funduszu. Wysokość zwrotu zależy od relacji kwoty bazowej gminy do średniej kwoty bazowej w kraju<sup>24</sup>. Gminy mogą zdecydować o zwiększeniu środków przeznaczonych na fundusz w danym roku, jednak zwiększona kwota nie jest wliczana do wydatków wykonanych w ramach funduszu, od których przysługuje częściowy zwrot na podstawie art. 3 ust. 7.

Stabilność finansową JST wyraża także wskaźnik ujęty w normie PN-ISO 37120:2015-03 Podatki pobrane jako odsetek podatków naliczonych. Zgromadzenie danych do wyznaczania tego wskaźnika możliwe jest dzięki współpracy z urzędem skarbowym bądź poprzez Ministerstwo Finansów. Warto zbierać dane od razu w założonych polach podstawowych (np. dzielnicach czy osiedlach), uzyskując szczegółowy obraz, w których obszarach gminy mieszkańcy uzyskują niższe, a gdzie wyższe dochody.

Z kolei kondycję finansową lokalnych przedsiębiorców może obrazować wskaźnik Liczba wniosków o zwolnienie z podatku od nieruchomości złożonych przez przedsiębiorców, który ze względu na dostępność danych w urzędzie gminy może być dowolnie agregowany do pól podstawowych. Został on z powodzeniem zastosowany w Słupsku do monitorowania zmian w sytuacji przedsiębiorców na obszarze rewitalizacji. Dane są zbierane i weryfikowane przez dwie komórki Urzędu Miejskiego – Wydziału Centrum Obsługi Mieszkańca oraz Wydziału Zarządzania Nieruchomościami i Biznesu. Wartość bazowa dla 2016 r., czyli rozpoczęcia programu, wynosiła 15, zaś w 2025 r. ma wynieść 50 (s. 231). Zgodnie z założeniem autorów Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Słupska 2017-2025<sup>25</sup> wzrost liczby wniosków będzie oznaczać ożywienie gospodarcze obszaru rewitalizacji oraz zainteresowania działalnością gospodarczą zgodną z oczekiwanym profilem.

Podatek od nieruchomości stanowi najważniejszą pozycję wśród podatków zasilających budżet gminy, gwarantując rokrocznie gminom ponad 80% ich dochodów z podatków i opłat lokalnych (PWC 2016, s. 5). Gminy mają możliwość silnego oddziaływania na wysokość tego podatku – chociaż rzadko jest to stosowane w praktyce, rady gmin mają możliwość różnicowania stawek podatkowych z uwagi na położenie nieruchomości. Szerokie stosowanie rekomendowanego powyżej

---

<sup>24</sup> Średnia kwota bazowa w kraju obliczana jest dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, ujętych w rejestrze terytorialnym, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. 2012 poz. 591 oraz z 2013 r. poz. 2), według stanu na dzień 1 stycznia roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 3 ust. 9 i 10 ustawy o funduszy sołectw średnią kwotę bazową w kraju ( $K_{bk}$ ) oblicza się, dzieląc łączną kwotę wykonanych dochodów bieżących gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, przez liczbę mieszkańców gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>25</sup> Załącznik do uchwały nr XL/527/17 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 28 czerwca 2017 roku.

wskaźnika może dostarczyć decydującym argumentów na rzecz waloryzacji stawek oraz ich profilowania zgodnego ze strategicznymi celami gmin.

## **Obszar 5: Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury**

Różnorodność, dostępność i jakość usług oraz infrastruktury ma kluczowe znaczenie dla oceny jakości życia mieszkańców gminy. Wpływa zatem bezpośrednio na atrakcyjność miasta oraz decyzje osiedleńcze potencjalnych nowych mieszkańców, jak również pozostanie dotychczasowych. W przypadku większych ośrodków dodatkowo dostęp do usług i infrastruktury powoduje przyciąganie mieszkańców okolicznych gmin, zainteresowanych korzystaniem z usług oferowanych na ich terenie, a w przypadku gmin o szczególnych walorach – także turystów czy kuracjuszy. Rosnąca liczba odbiorców stabilizuje popyt oraz przyczynia się do rozszerzania zakresu i dalszej poprawy jakości usług. Zarówno w odniesieniu do usług, jak i infrastruktury, ważne jest spojrzenie całościowe z uwzględnieniem strony publicznej, prywatnej oraz trzeciego sektora. W tym obszarze wybrano następujące grupy usług:

- usługi edukacyjne i kształcenia zawodowego dla różnych grup wiekowych,
- oferta usług związanych kulturą, sportem i rekreacją,
- oferta usług pomocy społecznej dla osób wymagających wsparcia,
- usługi zdrowotne – ich jakość i dostępność,
- system wsparcia dla osób niepełnosprawnych,
- usługi wychowawcze dla dzieci i młodzieży,
- zakres i jakość usług rynkowych dla mieszkańców i przyjezdnych.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych pozostawiono następujące wskaźniki:

**Tabela 17. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

	<b>Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników</b>	<b>Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu - GPP)</b>	<b>Pozycja w logice interwencji</b>
<b>Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury</b>	odsetek mieszkańców obsługiwanych przez sieć wodociągową w stosunku do łącznej liczby mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek mieszkańców obsługiwanych przez sieć kanalizacyjną w stosunku do łącznej liczby mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek obsługiwanych przez sieć gazową w stosunku do łącznej liczby mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek mieszkańców obsługiwanych przez sieć c.o. i c.c.w. w stosunku do łącznej liczby mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	powierzchnia obiektów infrastruktury kultury/sportu i rekreacji na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w sekcji R dział 90 PKD na 1000 zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (PKD: sekcja R działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją dział 90 Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką)	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	stosunek liczby miejsc w żłobkach do liczby dzieci w wieku od 0 do 2 lat (%)	GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba podmiotów gospodarczych świadczących usługi na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania

	liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON w Sekcji I - Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi pod nr PKD 56.10.A (Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne) na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
--	---	------------------	--

Źródło: opracowanie własne.

Należy zestawić rozkład przestrzenny wartości podanych wskaźników z informacjami gromadzonymi w systemach informacji przestrzennej lub dostępnymi w ramach infrastruktury informacji przestrzennej, w szczególności dotyczącymi rozmieszczenia i gęstości sieci (wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, ciepłowniczej).

W zależności od sytuacji konkretnej gminy, mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące usługi i infrastrukturę w sposób uszczegółowiony. Ze względu na tę różnorodność rekomenduje się wybór odpowiadających charakterystyce gminy z katalogu wskaźników dodatkowych (pomocniczych) przedstawionego w Załączniku nr 3. Uwzględniono w nim zarówno wskaźniki obrazujące stan i dostępność infrastruktury, jak i rezultaty usług świadczonych z jej wykorzystaniem.

## **Obszar 6: Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie**

Zasoby mieszkaniowe na poziomie lokalnym powinny być rozumiane szeroko, jako zasoby, które służą zaspokojeniu potrzeb osób o różnym poziomie dochodów i różnych aspiracjach. Zasoby mieszkaniowe powinny być rozumiane przede wszystkim jako zasoby komunalne, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób o niższych dochodach oraz w trudniej sytuacji życiowej, ale także zasoby innych właścicieli (spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, indywidualnych właścicieli, zakładów pracy itd.) oraz nowe mieszkania, niezależnie od typu inwestora. Szczególną rolę w lokalnym systemie mieszkaniowym pełnią zasoby komunalne oraz rozwiązania, które ułatwiają dostęp do mieszkań rodzinom o niższym statusie materialnym oraz osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Zgodnie z priorytetami Narodowego Programu Mieszkaniowego, mieszkania mają być dostępne, nowoczesne i efektywne energetycznie zaś ich finansowanie (zarówno remontów jak i budowy nowych lokali) powinno być stabilne i efektywne.

Wychodząc z tych założeń, MRL uwzględni następujące aspekty sytuacji JST w obszarze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności:

- podaż mieszkań w ujęciu ilościowym – lokalny rynek powinien zapewniać dostęp do odpowiedniej liczby mieszkań (ogółem, w tym rynek najmu, w tym zasoby komunalne);
- podaż mieszkań w ujęciu jakościowym – mieszkania powinny być zróżnicowane pod względem jakości i kosztów utrzymania, ale spełniać obowiązujące standardy techniczne (dotyczy zwłaszcza lokali komunalnych);
- dostępność mieszkań dla rodzin o różnych możliwościach ekonomicznych – stymulowanie efektywnego popytu na mieszkania poprzez zwiększenie podaży

gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, dostęp do mechanizmów systematycznego oszczędzania, kredytów komercyjnych oraz systemów wsparcia dla grup społecznych znajdujących się w trudniejszej sytuacji (młodzi, niepełnosprawni, osoby o niższych dochodach itp.);

- sytuacja na rynku nieruchomości – sprawnie działający rynek nieruchomości (oraz system wymiany mieszkań w zasobach komunalnych) powinien pozwalać na elastyczne dopasowanie dostępnych zasobów do zmieniających się potrzeb mieszkańców.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych pozostawiono następujące wskaźniki w obszarze Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie:

**Tabela 18. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

<b>Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych</b>	<b>Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników</b>	<b>Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)</b>	<b>Pozycja w logice interwencji</b>
	liczba oddanych do użytkowania lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba zamieszkałych lokali komunalnych na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w instalację wodociągową (%)	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w ustęp spółkiwany (%)	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w łazienkę (%)	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w centralne ogrzewanie i c.c.w. (%)	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba pustych gminnych lokali mieszkalnych	GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	przeciętna powierzchnia użytkowa lokali mieszkalnych będących w dyspozycji gminy	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Uzupełnieniem podanych wskaźników głównych mogą być wskaźniki dostępne w „Narzędziu do Analiz Pogłębionych” ([monitor.miasta.pl](http://monitor.miasta.pl)) dla 255 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a w szczególności:

- liczba mieszkań na 1000 mieszkańców,
- przeciętna powierzchnia mieszkania na 1 osobę,
- powierzchnia nowo wybudowanych mieszkań przypadająca na 1 mieszkańca w wieku 25-34 lata [m<sup>2</sup>].

Dane dla podanych wskaźników dostępne są w statystyce publicznej wyłącznie dla poziomu gminy, stąd też możliwość wykorzystania tych zmiennych w analizie zróżnicowania wewnątrzgminnego jest ograniczona.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące zasoby mieszkaniowe w ujęciu ilościowym i jakościowym spośród wskaźników pomocniczych umieszczonych w **Załączniku nr 3**.

## **Obszar 7: Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy**

Same struktury organizacyjne JST, z przyczyn praktycznych i kompetencyjnych, nie są w stanie stworzyć optymalnych warunków dla rozwoju lokalnego. Partnerami samorządu terytorialnego są zawsze inne podmioty administracji publicznej (rządowe, wojewódzkie, powiatowe), przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe oraz sami mieszkańcy (działający również poprzez różnego rodzaju nieformalne inicjatywy). Jeśli władze samorządowe nie współpracują z lokalnymi partnerami, nie wykorzystują potencjału rozwojowego. Należy także pamiętać, że nie mniej ważna jest gotowość członków lokalnej społeczności do angażowania się w sprawy publiczne i współpracę z władzami samorządowymi, umiejętności formułowania celów, obrony wspólnych wartości oraz włączania osób i grup zagrożonych wykluczeniem. W obszarze Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy wskazano następujące czynniki:

- zasoby instytucjonalne gminy – liczba różnego rodzaju podmiotów, łączące je relacje (współpraca), kwalifikacje urzędników,
- aktywność obywatelska mieszkańców – odzwierciedla poziom zaufania społecznego,
- stopień integracji lub rozwarstwienia społecznego i metody włączania grup zagrożonych wykluczeniem (sieci wsparcia),
- kondycja rodziny jako podstawowej struktury oparcia społecznego.

Czynniki te obrazują siłę kapitału społecznego lokalnej wspólnoty. Jest to fundament dla zrównoważonego rozwoju i prowadzi do większego zaangażowania obywateli w życie lokalne oraz wzrostu wzajemnego zaufania. Wyższy poziom zaufania umożliwia dzielenie się swoimi zasobami i zwiększenie potencjału rozwoju danego terytorium. Wrażliwość społeczna stymuluje tworzenie usług skierowanych do grup zagrożonych wykluczeniem i marginalizacją (dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych). Troska o słabszych czyni z nas wspólnotę i rodzi poczucie tożsamości z miejscem, w którym żyjemy.

Podobnie jak w poprzednio opisanych obszarach, w wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych wskazano następujące wskaźniki główne w obszarze Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy:

**Tabela 19. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**



<b>Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy</b>	<b>Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników</b>	<b>Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu - GPP)</b>	<b>Pozycja w logice interwencji</b>
	liczba użytkowników korzystających z profilu zaufanego lub ePUAP w kontaktach z instytucjami gminy na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	frekwencja wyborcza - wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast -I tura	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba dzieci w pieczy zastępczej na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba rodzin pod nadzorem kuratora na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba rodzin z asystentem rodziny na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Uzupełnieniem podanych wskaźników głównych mogą być wskaźniki dostępne w „Narzędziu do Analiz Pogłębionych” ([monitor.miasta.pl](http://monitor.miasta.pl)) dla 255 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a w szczególności:

- udział liczby podatników, którzy dokonali odpisu „1%” w łącznej liczbie podatników w gminie [%],
- udział kwoty rzeczywiście dokonanych odpisów „1%” przez mieszkańców gminy w łącznej kwocie stanowiącej 100% możliwego odpisu z tytułu „1%” [%],
- udział kwoty odpisów z tytułu „1%” pozyskanych przez lokalne OPP, w łącznej kwocie odpisów z tego tytułu dokonanych przez lokalnych podatników [%],
- udział liczby podatników dokonujących odpisów na cele pożytku publicznego od dochodów, w łącznej liczbie wszystkich podatników w gminie [%],
- udział wartości odpisów na cele pożytku publicznego dokonanych przez mieszkańców gminy, w łącznej kwocie „dochodu po odliczeniach” uzyskanego przez tych mieszkańców [%],
- wskaźnik liczby organizacji pożytku publicznego (OPP) na 1000 mieszkańców,
- wskaźnik trwałości małżeństw.

Dane dla podanych wskaźników dostępne są w statystyce publicznej wyłącznie dla poziomu gminy, stąd też możliwość wykorzystania tych zmiennych w analizie zróżnicowania wewnątrzgminnego jest ograniczona.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące jej zasoby instytucjonalne i kapitał społeczny w ujęciu ilościowym i jakościowym, do wyboru z Listy wskaźników pomocniczych umieszczonych w **Załączniku nr 3**.

## **Obszar 8: Poziom bezpieczeństwa**

Bezpieczeństwo to podstawowa potrzeba każdego człowieka i prawo do niego jest jednym z podstaw demokratycznych społeczeństw. Zgodnie z Konstytucją, Rzeczpospolita jest zobowiązana strzec bezpieczeństwa obywateli. Pojęcie bezpieczeństwa odnosi się zarówno do pojedynczych osób, jak i grup i ogółu obywateli. W praktyce poczucie bezpieczeństwa zależy od stopnia, w jakim występują niepożądane zjawiska zagrażające życiu, zdrowiu i rozwojowi człowieka. Zapewnienie bezpieczeństwa polega na eliminowaniu takich sytuacji, a jeśli wystąpią – na ograniczaniu ich negatywnych skutków. Na szeroko rozumiane poczucie bezpieczeństwa składa się bezpieczeństwo osobiste, dotyczące życia i majątku mieszkańców (najistotniejszy element), zdrowotne, ekonomiczne i ekologiczne. Ponieważ bezpieczeństwo ekonomiczne zostało uwzględnione w obszarze 3. Sytuacja materialna mieszkańców, zaś bezpieczeństwo ekologiczne w obszarze 12. Lokalne środowisko przyrodnicze, w tym punkcie szczegółowej analizie poddane są dwa czynniki:

- bezpieczeństwo osobiste,
- bezpieczeństwo zdrowotne.

Podobnie jak w poprzednio opisanych obszarach, w wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych wskazano następujące wskaźniki główne:

**Tabela 20. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Poziom bezpieczeństwa do analiz na poziomie różnicowań wewnątrzgminnych**

	Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników	Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)	Pozycja w logice interwencji
<b>Poziom bezpieczeństwo</b>	izochrony dojazdu straży pożarnej	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	izochrony dojazdu policji	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	izochrony dojazdu pogotowia ratunkowego	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba niebieskich kart na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w sektorze Opieka zdrowotna i pomoc społeczna (PKD: sekcja Q Opieka zdrowotna i pomoc społeczna)	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Poziom bezpieczeństwo osobistego wyraża także wskaźnik ujęty w normie PN-ISO 37120:2015-03 Liczba funkcjonariuszy policji na 100 000 mieszkańców. Zgromadzenie danych do wyznaczania tego wskaźnika możliwe jest dzięki współpracy z Policją. Warto zbierać dane od razu w założonych polach podstawowych (np. dzielnicach czy osiedlach), zestawiając je z informacjami o popełnianych przestępstwach, uzyskując szczegółowy obraz, w których obszarach gminy bezpieczeństwo mieszkańców nie są wystarczająco chronione. Podobną funkcję ma także ujęty w normie wskaźnik Liczba strażaków na 100 000 mieszkańców, który należy zestawić z innymi wskaźnikami dla zakresu Reagowanie na pożar i inne zagrożenia:

- liczba zgonów wskutek pożarów na 100 000 mieszkańców,
- liczba zgonów wskutek klęsk żywiołowych na 100 000 mieszkańców,
- czas reakcji służb ratowniczych od otrzymania pierwszego wezwania.

Dopiero na podstawie łącznej analizy powyższych wskaźników można ocenić sprawność działania systemów ratowniczych w gminie.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące poziom bezpieczeństwa osobistego, przestępczości i bezpieczeństwa zdrowotnego w ujęciu ilościowym i jakościowym spośród wskaźników pomocniczych umieszczonych w **Załączniku nr 3**.

## Obszar 9: Sytuacja demograficzna

Sytuacja demograficzna określa zmiany liczby mieszkańców, struktury wieku, przyrost naturalny i ruchy migracyjne. Dzięki tym danym można ocenić, czy lokalna społeczność ma zdolność rozwoju, czy też jest w stanie stagnacji lub kryzysu. Liczba mieszkańców i jej zmiana jest podstawą do szacowania popytu na usługi, infrastrukturę techniczną, nieruchomości mieszkaniowe i komercyjne, miejsca pracy, ale także do wyznaczenia potencjalnego zasobu siły roboczej i, w konsekwencji, zdolności do generowania dochodów z podatków. Stabilna sytuacja demograficzna i zastępowalność pokoleń jest więc podstawą stabilnych finansów publicznych. Analiza obecnej struktury wieku lokalnej społeczności oraz obserwowanych trendów pozwala prognozować zmiany, z którymi lokalna społeczność będzie musiała zmierzyć się w przyszłości, zaciągając obecnie zobowiązania czy planując duże inwestycje.

W odniesieniu do sytuacji demograficznej analizie poddano cztery czynniki składające się na łączny obraz zasobów ludzkich w gminie:

- liczba i struktura wieku mieszkańców,
- przyrost naturalny,
- ruchy migracyjne,
- małżeństwa i rozwody.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych wskazano następujące wskaźniki główne:

**Tabela 21. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Sytuacja demograficzna do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

Sytuacja demograficzna	Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników	Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu - GPP)	Pozycja w logice interwencji
	zmiana liczby ludności w okresie pięciu lat na 1000 ludności (w roku bazowym)	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	gęstość zaludnienia	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na 100 osób w wieku 15-64 lata	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	liczba mieszkańców w wieku 25-34 lat na 1000 mieszkańców	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	saldo migracji osób w wieku 15-39 lat na 1000 osób	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Uzupełnieniem podanych wskaźników głównych mogą być wskaźniki dostępne w „Narzędziu do Analiz Pogłębionych” ([monitor.miasta.pl](http://monitor.miasta.pl)) dla 255 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a w szczególności:

- zmiana wskaźnika obciążenia demograficznego (udział liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku przedprodukcyjnym).
- suma przyrostu naturalnego w ostatnich pięciu latach.
- suma salda migracji w ostatnich pięciu latach.
- saldo migracji mieszkańców w szczególnych grupach wiekowych (*np. M i K 15-39 lat, M i K 25-34 lat, inne ważne dla miasta*).
- liczba kobiet w wieku prokreacyjnym (15-49).
- wskaźnik dzietności w mieście (urodzenia żywe na 1000 kobiet w wieku prokreacyjnym).

Dane dla podanych wskaźników dostępne są w statystyce publicznej wyłącznie dla poziomu gminy, stąd też możliwość wykorzystania tych zmiennych w analizie zróżnicowania wewnątrzgminnego jest ograniczona.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące demografię gminy do wyboru spośród wskaźników pomocniczych umieszczonych w **Załączniku nr 3**.

## Obszar 10: Dostępność komunikacyjna (zewnętrzna i wewnętrzna)

W zbiorach GUS występuje obecnie duży deficyt danych opisujących system drogowo-komunikacyjny na poziomie lokalnym. W MRL zestawiono więc jedynie te wskaźniki obrazujące dostępność komunikacyjną, dla których informacje są w ogóle

dostępne. Poniższe wskaźniki opisują wybrane zagadnienia związane z transportem samochodowym i innymi formami transportu:

- długość sieci dróg,
- jakość sieci dróg,
- dostępność indywidualnych środków transportu,
- rozwój alternatywnych rozwiązań komunikacyjnych w miastach,
- inne formy transportu – kolej i transport lotniczy (dane wojewódzkie),
- skala ruchu turystycznego - dopełnieniem analizy są mierniki pokazujące napływ osób (turystów), wykorzystujących dostępne środki transportu.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych wskazano następujące wskaźniki główne:

**Tabela 22. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Dostępność komunikacyjna do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

	Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników	Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)	Pozycja w logice interwencji
<b>Dostępność komunikacyjna (zewnątrzna i wewnętrzną)</b>	długość dróg o nawierzchni utwardzonej w stosunku do łącznej długości dróg w gminie	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu
	udział długości dróg wymagających remontu w ogólnej długości dróg	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu
	liczba pasażerów przewożonych środkami publicznego transportu zbiorowego	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki te pozwalają ocenić stan dróg i potrzebę remontów w gminie w zróżnicowaniu przestrzennym. Jednocześnie powyższy katalog wskaźników można uzupełnić w miastach np. o wskaźnik „Długość ścieżek rowerowych” (w km).

Mimo dostępności tak wielu szczegółowych danych w gminach dotyczących transportu, nie ma systemowego rozwiązania spajającego je w jeden system. Zasilanie MRL danymi poszczególnych gmin może doprowadzić do stopniowej poprawy tej sytuacji.

Dojrzałość społeczności lokalnej do korzystania z transportu publicznego i jego jakość zostały także ujęte w normie PN-ISO 37120:2015-03 m.in. poprzez wskaźniki:

- liczba kilometrów systemu transportu publicznego o wysokiej zdolności przewozowej na 100 000 mieszkańców,
- liczba kilometrów systemu komunikacji miejskiej na 100 000 mieszkańców,
- liczba samochodów osobowych na mieszkańca,

- odsetek osób dojeżdżających do pracy z wykorzystaniem innego sposobu podróżowania niż samochód osobowy,
- średni czas dojazdu do pracy z wykorzystaniem innego sposobu podróżowania niż samochód osobowy,
- średni czas dojazdu do pracy z wykorzystaniem samochodu osobowego.

Wymienione wskaźniki nie są na razie do uzyskania dla większości gmin w Polsce, jednak wraz z upowszechnianiem stosowania normy, jest szansa na ich szersze zastosowanie. Byłoby to o tyle korzystne, że na podstawie informacji uzyskanej z zestawienia tych wskaźników widoczne jest, czy poprawa systemu transportu publicznego przekłada się na zmiany zachowań komunikacyjnych mieszkańców, zarówno w odniesieniu do szerszego wykorzystania roweru jako środka komunikacji, jak i przesiadania się z transportu indywidualnego na zbiorowy.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące dostępność komunikacyjną gminy, do wyboru spośród wskaźników pomocniczych umieszczonych w **Załączniku nr 3**.

## **Obszar 11: Ład i struktura przestrzenna obszaru**

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem „ładu przestrzennego” należy rozumieć „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. W praktyce oznacza to takie podejście do kształtowania przestrzeni miejskiej, które:

- jest proaktywne, świadome i wyraża się w publicznie dostępnych dokumentach planistycznych;
- gwarantuje mieszkańcom wpływ na decyzje dotyczące sposobu wykorzystania przestrzeni miejskiej;
- sprzyja zwartości zabudowy, przez co obniża koszty udostępniania infrastruktury technicznej i świadczenia usług publicznych;
- zapewnia mieszkańcom dostęp do terenów zielonych i walorów przyrodniczych;
- dba o estetykę sposobu korzystania z przestrzeni publicznej.

Uwzględniając powyższe założenia, ocena stopnia rozwoju gminy w sferze ładu przestrzennego powinna opierać się na następującym zestawie wskaźników głównych:

**Tabela 23. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Ład i struktura przestrzenna obszaru do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

	Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników	Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)	Pozycja w logice interwencji
<b>Ład i struktura przestrzenna obszaru</b>	liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy na 1 km <sup>2</sup> powierzchni	GMW GM GPP	wskaźnik oddziaływania
	udział powierzchni parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni gminy	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania
	udział zdegradowanych przestrzeni publicznych w powierzchni gminy	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku dostępności komunikacyjnej tak i w odniesieniu do ładu przestrzennego danych na poziomie gminy jest wiele i są one stosunkowo łatwo dostępne, ale nie można do nich dotrzeć z poziomu statystyki publicznej. W normie PN-ISO 37120:2015-03 planowanie przestrzenne zostało wyrażone przez zestaw wskaźników, przy czym głównym z nich jest wielkość terenów zielonych, a pomocniczy charakter ma liczba zasadzonych drzew oraz stosunek liczby miejsc pracy do liczby mieszkańców, który jest jednym z najlepszych mierników zdolności do rozwoju lokalnego.

Rekomendowany do analiz w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego wskaźnik Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy na 1 km<sup>2</sup> powierzchni informuje o częstotliwości wykorzystania decyzji o warunkach zabudowy jako narzędzia zastępczego w stosunku do planów miejscowych. Analiza przestrzennego zróżnicowania wskaźnika pozwala ocenić, gdzie presja inwestycyjna w gminie jest najsilniejsza. Wymaga zestawienia z danymi z SIP lub dostępnymi w ramach infrastruktury informacji przestrzennej, obrazujących przykładowo obszary cenne przyrodniczo, które na tę presję mogą być szczególnie narażone.

## Obszar 12: Lokalne środowisko przyrodnicze

Wpływ środowiska na jakość życia mieszkańców wiąże się przede wszystkim ze stanem jego głównych komponentów – powietrza, wody i gleby - oraz szeroko rozumianą dostępnością usług ekosystemowych. Jeśli lokalne środowisko naturalne znajduje się w dobrym stanie, a mieszkańcy mogą bez przeszkód korzystać z jego walorów, będzie to miało pozytywny wpływ na ich samopoczucie (odreagowanie stresu, możliwość aktywności fizycznej i rekreacji, zdrowie).

Jakość lokalnego środowiska zależy od poziomu ingerencji człowieka i racjonalności gospodarowania zasobami środowiska, przeciwdziałania zanieczyszczeniom oraz przywracania elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Monitorowanie stopnia rozwoju gminy pod względem jakości środowiska naturalnego koncentrować się będzie więc na analizie trzech powiązanych ze sobą zagadnień:



- stan głównych komponentów środowiska (woda, powietrze, gleba),
- dostępność walorów przyrodniczych i usług ekosystemowych,
- sposób gospodarowania zasobami środowiska.

Wszystkie zagadnienia ujęte w trzecim punkcie wymagają szczegółowej analizy rozkładu przestrzennego na obszarze gminy.

W wyniku testowania listy wskaźników jako rekomendowane do analiz wewnątrzgminnych pozostawiono następujące wskaźniki główne:

**Tabela 24. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Lokalne środowisko przyrodnicze do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych**

	Wskaźniki wykorzystywane do analizy czynników	Wielkość gminy (gmina miejsko-wiejska - GMW, gmina miejska - GM, gmina na prawach powiatu – GPP)	Pozycja w logice interwencji
<b>Lokalne środowisko przyrodnicze</b>	masa wyrobów zawierających azbest na 1km <sup>2</sup>	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu
	liczba mieszkań, w których dokonano wymiany systemu ogrzewania w ramach programów ograniczania niskiej emisji na 1 km <sup>2</sup>	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu
	udział liczby mieszkań komunalnych ogrzewanych paliwem stałym w ogólnej liczbie mieszkań komunalnych	GMW GM GPP	wskaźnik rezultatu wskaźnik oddziaływania

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy katalog wskaźników można uzupełnić o wskaźnik „Liczba dni w roku, kiedy spełnione są europejskie normy jakości powietrza”. Ze względu na dostępność danych może on być analizowany jedynie na poziomie całej gminy.

Nie mniej ważne wskaźniki powiązane pośrednio z jakością powietrza odnoszą się do liczby budynków, w których poprawiono efektywność energetyczną. Niestety, ze względu na ograniczoną dostępność danych o współczynnikach efektywności energetycznej budynków prywatnych, nie można rekomendować tego wskaźnika do szerokiego stosowania, ale należy współpracować z zarządcami i właścicielami prywatnymi, aby dane te mogły być pozyskane w przyszłości.

Podobnie jak w przypadku dostępności komunikacyjnej i ładu przestrzennego, danych o jakości środowiska na poziomie gminy jest teoretycznie wiele, ale nie można do nich dotrzeć z poziomu statystyki publicznej. Przykładem jest informacja o liczbie dni w roku, kiedy spełnione są normy jakości powietrza. Ze względu na liczbę punktów pomiarowych, możliwe jest uzyskanie tych danych jedynie na poziomie całej gminy, mimo że pożądanym byłoby badanie ich w większym zróżnicowaniu.

W zależności od sytuacji konkretnej gminy mogą być potrzebne dodatkowe wskaźniki charakteryzujące presję antropogeniczną na lokalne środowisko przyrodnicze do wyboru spośród wskaźników pomocniczych umieszczonych w **Załączniku nr 3**.

## 2. Logika interwencji na przykładzie programów rewitalizacji – od diagnozy do monitorowania

### 2.1. Diagnoza przestrzennego zrównowżenia rozwoju gminy

Opracowanie dokumentu strategicznego to długi proces, którego powodzenie zależy od wielu czynników, szczególnie jeśli powstający dokument w szczegółach odnosi się do poszczególnych obszarów gminy, a nie do gminy jako całości. W poprzednich rozdziałach przedstawiono, w jaki sposób - w zależności od specyfiki gminy - można wydzielić pola podstawowe w gminie, a także zaprezentowano zestawy wskaźników, które mogą wesprzeć szczegółową analizę w 12 obszarach zrównowżonego rozwoju gminy. Dzięki prawidłowemu podziałowi gminy na pola podstawowe, odzwierciedlającemu podziały strukturalne i funkcjonalne (zgodne z opinią społeczności lokalnej), można podjąć działania analityczne w mniejszych polach odniesienia i sprawdzić, na ile rozwój poszczególnych fragmentów gminy jest harmonijny.

Pierwszym krokiem do sformułowania takich wniosków jest wstępna analiza gminy we wszystkich 12 obszarach. Narzędziem służącym do takiej analizy jest Monitor Rozwoju Lokalnego (<https://www.systemanaliz.pl/monitor-rozwoju-lokalnego>), który pozwala na przyrównanie sytuacji w gminie do innych miast z grupy porównawczej. Na podstawie wyników uzyskanego raportu z porównania gmin należy wybrać obszary rozwoju, które wymagają dodatkowych działań diagnostycznych, a w konsekwencji wsparcia na poziomie interwencji projektowej. Jednocześnie planowana interwencja nie może pomijać obszarów, w których rozwój przebiega harmonijnie, ponieważ rozwój gminy powinien być ujmowany holistycznie, aby zapobiec pojawianiu się dysproporcji w przyszłości. Pogłębiona analiza powinna więc objąć wszystkie 12 obszarów, ze szczególnym uwzględnieniem sektorów, na które wskazały wyniki diagnozy z użyciem Monitora Rozwoju Lokalnego. Na etapie pogłębionej diagnozy uszczegóławia się pytania dotyczące przyczyn powstałych problemów. Dlatego dobór wskaźników do oceny rozwoju poszczególnych obszarów powinien być szczególnie uważny i dopasowany do specyfiki analizowanych zjawisk w gminie.

Zakłada się, że na etapie wyznaczenia pól podstawowych po raz pierwszy (niezależnie, czy w dokumencie planistycznym, np. w studium, czy w wykonawczym,

jak program rewitalizacji) niezbędne są konsultacje społeczne. W przypadku wyznaczenia pól podstawowych powinny one obejmować nie tylko informowanie, ale także zbieranie i uwzględnienie uwag mieszkańców dotyczących podziału przestrzennego gminy. Należy przewidzieć na ten proces odpowiednio dużo czasu, aby podział był czytelny i aprobowany społecznie. Z etapu tego można zrezygnować, jeśli w gminie istnieje usankcjonowany w innych dokumentach podział – np. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy podział na jednostki urbanistyczne lub przyjęty uchwałą rady gminy podział na jednostki pomocnicze (dzielnice, sołectwa). W tych przypadkach konieczny proces konsultacji społecznych odbył się na etapie tworzenia projektów tych dokumentów – przykładowo konsultacje społeczne projektu dokumentu studium na etapie jego wyłożenia do publicznego wglądu lub konsultacje społeczne projektu uchwały rady gminy w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych.

Z kolei w przypadku diagnozy pogłębionej konsultacje powinny mieć dużo szerszy charakter i obejmować proces potwierdzenia ze społecznością lokalną katalogu wybranych zjawisk do dalszych analiz. Na poziomie opracowywania analizy wskaźnikowej warto przeprowadzić dodatkowe badania jakościowe wśród mieszkańców, pozwalające na weryfikację, a czasem nawet identyfikację przyczyn zaobserwowanych zjawisk. Konsultacje powinny więc obejmować z jednej strony poprawę zrozumienia procesu opracowania dokumentu przez mieszkańców, a z drugiej włączać ich w programowanie interwencji od początku, czyli od wskazania podstawowych problemów planowanych do rozwiązania na etapie działań.

W strukturze dokumentu na początku powinna znaleźć się charakterystyka ogólnych uwarunkowań rozwoju gminy, ilustrowana wynikami analizy porównawczej na tle innych gmin z grupy, wraz ze wskazaniem głównych wyzwań w obszarach, gdzie występują problemy, oraz głównych potencjałów w obszarach, gdzie rozwój jest szczególnie dynamiczny. W tym miejscu nie ma potrzeby przedstawiać danych zdezagregowanych do poszczególnych pól podstawowych, lecz należy przedstawić ogólne tendencje. Dopiero w kolejnych częściach diagnozy, gdzie będą charakteryzowane poszczególne obszary, analiza powinna być pogłębiona i zilustrowana kartogramami przedstawiającymi rozkład przestrzenny badanych zjawisk.

Po analizie uwarunkowań ogólnych powinno nastąpić wyjaśnienie przyjętego podziału na pola podstawowe wraz z jego prezentacją graficzną. Przykładowy sposób prezentacji zaczerpnięto z Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza<sup>26</sup>:

---

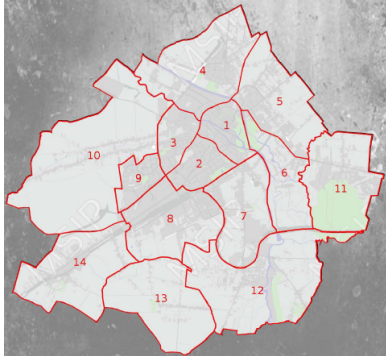
<sup>26</sup> Załącznik do uchwały nr XLIX/657/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza przyjętego uchwałą nr XLI/512/2017 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza.

## Rysunek 7. Sposób przedstawienia wydzielenia pól podstawowych na przykładzie GPR Kalisza

### 3 Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji

Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji wyznaczone zostały Uchwałą nr XXV/313/2016 Rady Miejskiej Kalisza. W celu ich wyznaczenia podzielono teren Miasta Kalisza na 14 jednostek urbanistycznych w oparciu o podział administracyjny na jednostki pomocnicze: osiedla i sołectwa, historię urbanizacji miasta (obszar zabudowy, użytkowanie terenu, granice administracyjne), jego morfologię (użytkowanie gruntów, budynki i ich zespoły, drogi) oraz uwarunkowania przyrodnicze (cieki, zbiorniki wodne, obszary chronione, rzeźbę terenu). Na ryc. 1 przedstawiono podział miasta na jednostki urbanistyczne.

Rycina 1. Podział miasta Kalisza na jednostki urbanistyczne służące delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.



Źródło: Diagnoza. Delimitacja..., 2016, s. 16.

Szczegółowe zestawienie wyznaczonych jednostek wraz z ich powierzchnią i liczbą ludności zostało ujęte w tabeli nr 1.

Tabela 1. Podstawowe informacje dotyczące poszczególnych jednostek urbanistycznych.

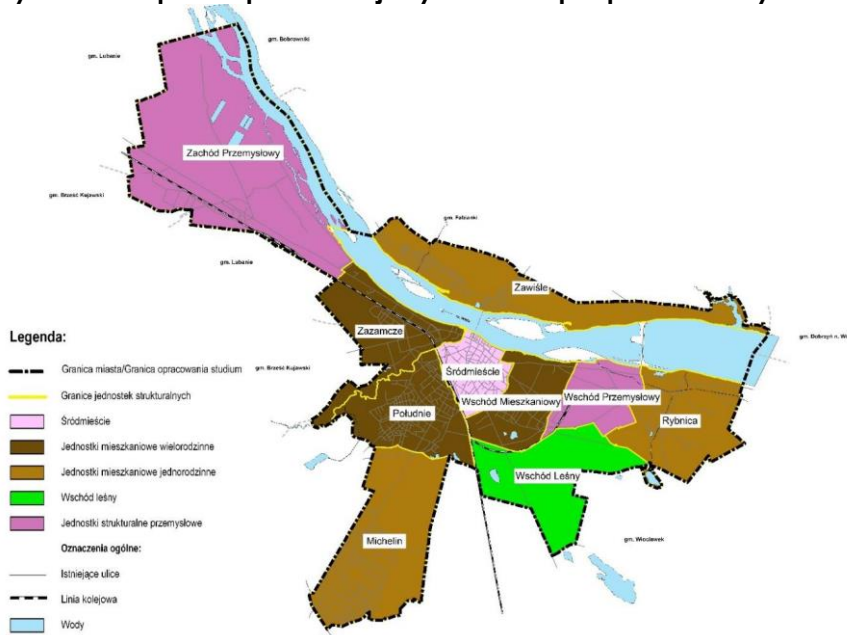
I.p.	Nazwa	Powierzchnia [km. kw]	Odssetek powierzchni [%]	Mieszkańcy	Odssetek mieszkańców [%]
1	Śródmieście	1,881	2,71	16336	18,04
2	Asnyka Czaszki Kaliniec Rogátka XXV-lecie – część wschodnia	1,890	2,72	11984	24,27
	Korczak Ogrody – część wschodnia				
3	Widok	1,665	2,40	11976	13,22
4	Chmielnik – część zachodnia Majków Piskorzewie	6,350	9,15	5642	6,23
	Chmielnik – część wschodnia Tynieć				
5	Tynieć	5,005	7,21	5451	6,02
6	Rajsków	3,439	4,96	1489	1,65
7	Rypinek	4,329	6,26	2622	2,88
8	Zagorzyniec XXV-lecie – część zachodnia	5,132	7,40	2700	2,98
	Dobrzec				
9	Dobro	1,483	2,14	14186	15,66
10	Ogrody – część zachodnia Sołectwo Dobrzec	12,240	17,64	1466	1,62
11	Winiary	5,418	7,81	1984	2,19
12	Piwonice	6,751	12,62	2368	2,61
13	Sułtawice	5,891	8,49	817	0,90
14	Szczyplomo	5,889	8,49	1564	1,73
	SUMA	69,383	100	90575	100

Źródło: Diagnoza. Delimitacja..., 2016, s. 17.

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Kalisza<sup>27</sup>, s. 7

Dzięki zabiegom graficznym można nie tylko przedstawić podział gminy na jednostki, ale także pokazać ich zróżnicowanie morfologiczne czy funkcjonalne:

## Rysunek 8. Sposób prezentacji wydzielenia pól podstawowych we Włocławku



Źródło: Śródmieście. Gminny Program Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028<sup>28</sup>, s. 9

<sup>27</sup> Załącznik do uchwały nr XLIX/657/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza przyjętego uchwałą nr XLI/512/2017 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Kalisza.

<sup>28</sup> Załącznik do uchwały nr XLVI/91/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 17 lipca 2018 r.

Cennym uzupełnieniem może okazać się – zwłaszcza w przypadku mniejszej liczby pól podstawowych odpowiadających dzielnicom, osiedlom itp. także przedstawienie ich skróconej charakterystyki, podobnie jak w przypadku programów rewitalizacji Dobiegniewa, Hrubieszowa czy Grajewa. Może ona zawierać informację o granicach jednostki, dominujących funkcjach, rodzaju zabudowy. Powinna również obejmować główne dane liczbowe, tj. powierzchnię, liczbę mieszkańców, a także jako uzupełniającą informację – udział liczby mieszkańców jednostki w liczbie mieszkańców gminy, udział w powierzchni gminy. Jeśli w gminie występują duże różnice w gęstości zaludnienia, warto podać także tę daną.

**Tabela 11. Krótka charakterystyka wydzielonych jednostek przestrzennych (pól podstawowych) na przykładzie Dobiegniewa**

Nr jednostki	Granice jednostki	Dominująca funkcja	Rodzaj zabudowy	Powierzchnia w ha	% pow. gminy	Liczba ludności	% ludność gminy
1	Miasto Dobiegniew. Granica jednostki nr 1 przebiega od strony południowej i wschodniej. Zakres ulic wchodzących w skład jednostki: Asnyka, Kolejowa, Konopnickiej, Mickiewicza	teren zabudowy jednorodzinnej, usługowej oraz użyteczności i publicznej	1. mieszkalna jednorodzinna 2. mieszkalna wielorodzinna 3. użyteczności publicznej 4. usługowa	43	0,12%	716	10,62%

Źródło: Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r.<sup>29</sup>, s. 37

W poszczególnych polach podstawowych następnie prowadzona jest analiza wskaźnikowa – w programach rewitalizacji w pięciu sferach – w dwunastu obszarach zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia gmin, które opracowały programy rewitalizacji dostarczają wartościowych wskazówek, w jaki sposób gromadzić dane, prowadzić analizę i opisywać wyniki.

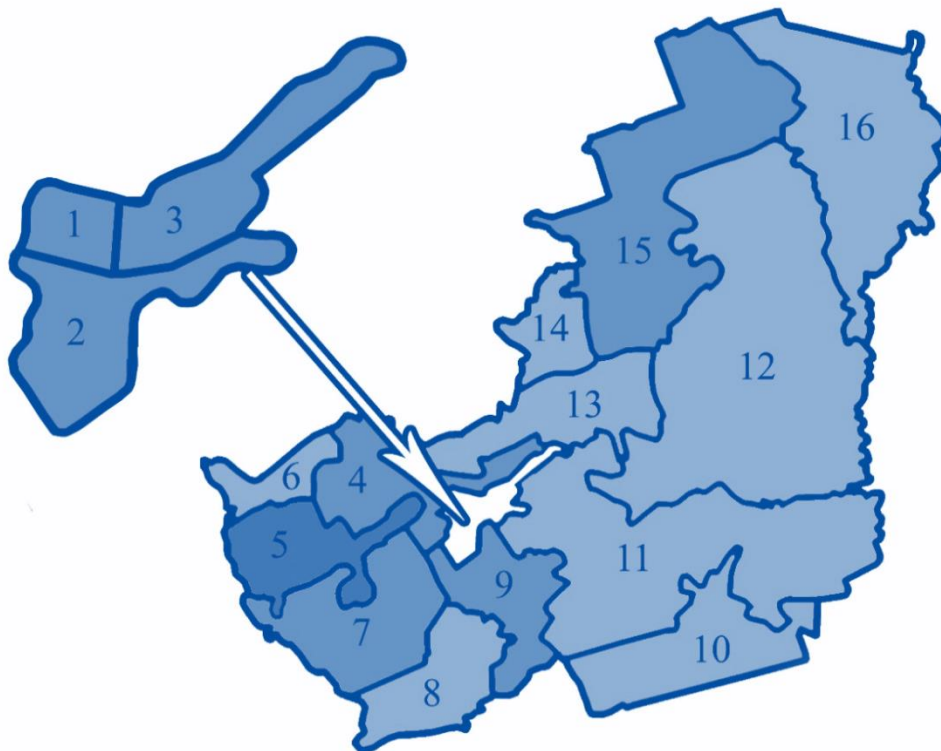
W zależności od specyfiki gminy, dostępność danych i możliwość ich regularnego pozyskiwania są zróżnicowane. W najtrudniejszej sytuacji są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których jednostkach gromadzona jest jedynie część informacji – przykładowo często brakuje tutaj danych dotyczących jakości powietrza.

<sup>29</sup> Załącznik do uchwały nr XLIII/252/18 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018 r.

Przyjmując określony katalog wskaźników, należy założyć wyznaczenie wartości dla wszystkich pól podstawowych. Czasem jednak zdarza się sytuacja, gdy dany czynnik nie występuje równomiernie we wszystkich polach odniesienia, koncentrując się w wybranych fragmentach gminy (np. gminny zasób mieszkaniowy). Należy mieć wówczas na uwadze generalną zasadę celowości analizy wewnątrzgminnej – tj. konieczność uzyskania zróżnicowania pomiędzy wartościami wskaźników w poszczególnych polach odniesienia/jednostkach. Jeśli analizowane zjawisko nie umożliwia uzyskania efektu zróżnicowania pomiędzy polami (np. czynnik występuje incydentalnie w gminie i w większości jednostek wskaźnik wynosi „0”), należy zastanowić się nad jego istotnością i celowością dalszej analizy.

Dla przykładu w Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r. do oceny sytuacji kryzysowej w podsystemie środowiskowym zaproponowano wskaźnik „Masa wyrobów azbestowych w Mg na 1000 mieszkańców”. Zgodnie z zapisami Wytycznych Ministra Rozwoju z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, stan kryzysowy w sferze środowiskowej spowodowany jest m.in. przekroczeniami standardów jakości środowiska lub obecnością odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi bądź stanu środowiska. W przypadku gminy Dobiegniew odpady zawierające azbest wystąpiły we wszystkich 16-tu analizowanych jednostkach.

**Rysunek 9. Rozkład przestrzenny wskaźnika masy wyrobów zawierających azbest na 1000 osób w Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r.**



Źródło: Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r., załącznik do uchwały nr XLIII/252/18 rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018 r., s. 66 <http://www.dobiegniew.pl/download/news/LokalnyProgramRewitalizacji.pdf> [dostęp: 20.02.2020]

W procesie analizy wartości wskaźnika „Masa wyrobów zawierających azbest na 1000 osób” uznano, iż kryzysem nie jest masa wyrobów azbestowych większa od średniej dla gminy, tylko obecność na terenie analizowanej jednostki wyrobów azbestowych, które z mocy prawa zostały uznane za odpady stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. O faktycznym zagrożeniu decyduje bowiem stan zachowania wyrobów azbestowych i stopień pilności ich usunięcia, nie zaś łączna masa przekraczająca średnią wartość dla gminy. Przy takiej interpretacji znaczenia wskaźnika nie osiągnięto wymaganego zróżnicowania między poszczególnymi jednostkami, w związku z czym odstąpiono od wykorzystania jego wskaźników w procesie delimitacji obszaru zdegradowanego w gminie Dobiegniew<sup>30</sup>.

Celowe jest jednak wskazanie źródeł danych dla poszczególnych wskaźników oraz ich dopasowanie do analizowanych problemów:

**Tabela 13. Wskaźniki społeczne w GPR Grajewa**

Wskaźniki sfery społecznej wykorzystane do obliczenia syntetycznego wskaźnika opisującego koncentrację problemów społecznych	Źródło danych	Problem mierzony przez wskaźnik
1. wskaźnik obciążenia demograficznego – liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	UM Grajewa	starzejące się społeczeństwo
2. udział bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	PUP	bezrobocie
3. liczba korzystających z pomocy społecznej ze względu na ubóstwo na 100 mieszkańców	MOPS	ubóstwo
4. liczba korzystających z pomocy społecznej ze względu na alkoholizm na 100 mieszkańców	MOPS	alkoholizm
5. liczba „niebieskich kart” na 100 mieszkańców	MOPS	przemoc w rodzinie
6. Liczba przestępstw ogółem na 100 mieszkańców	Policja	przestępczość

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewa na lata 2017-2027<sup>31</sup>, s. 42

O ile w diagnozie służącej wskazaniu tych fragmentów gminy, w których koncentrują się problemy, najczęściej analizuje się równolegle po kilka wskaźników w każdym z obszarów tematycznych, o tyle na etapie diagnozy pogłębionej warto także zwrócić

<sup>30</sup> Źródło: opracowano na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r., załącznik do uchwały nr XLIII/252/18 rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018 r., s. 67 <http://www.dobiegniew.pl/download/news/LokalnyProgramRewitalizacji.pdf> [dostęp: 20.02.2020].

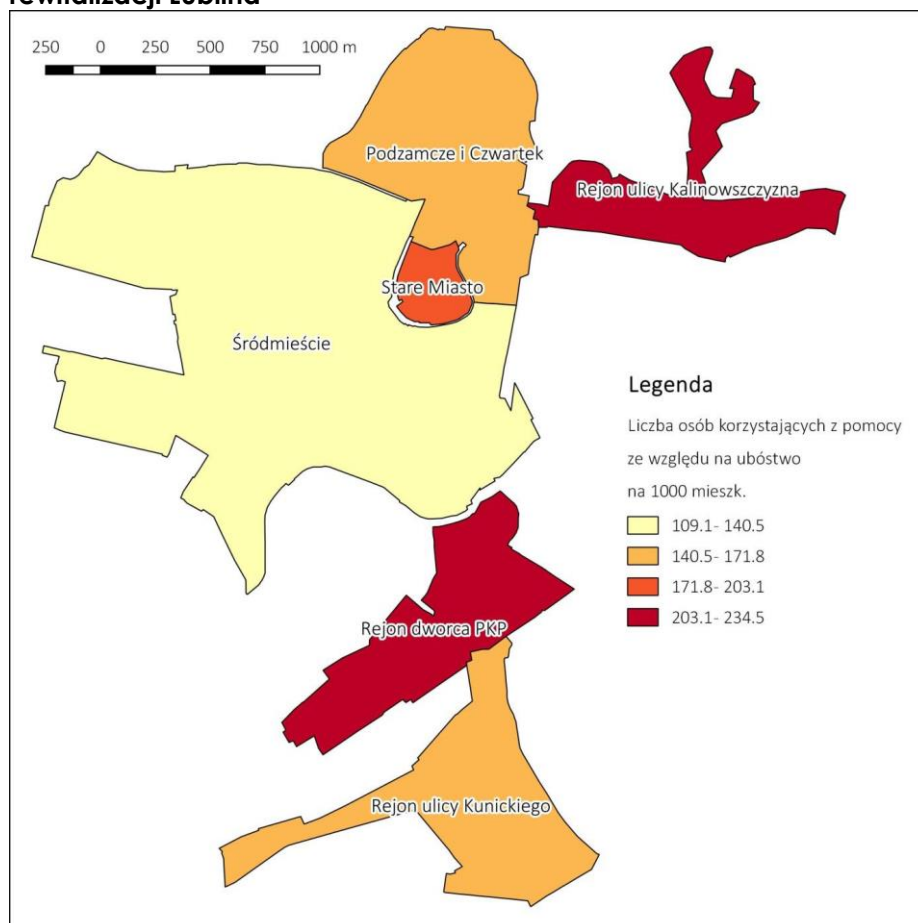
<sup>31</sup> Załącznik do uchwały Rady Miasta Grajewa nr XLVIII/370/18 z dnia 2018-03-09 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Grajewa na lata 2017-2027.



uwagę na sposób budowania łańcucha przyczynowo-skutkowego między poszczególnymi zjawiskami.

Przykładowo w Lublinie na etapie wyznaczania obszaru rewitalizacji przedstawiono rozkład przestrzenny korzystania z pomocy społecznej w całym mieście jednocześnie, podkreślając że „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Lublina” z 2005 r. wskazuje, że najważniejszą grupą wymagającą pomocy są rodziny, w tym osoby samotnie wychowujące dzieci oraz rodziny wielodzietne. Te grupy społeczne są w szczególności dotknięte zjawiskiem ubóstwa. Ponadto Strategia wskazała na osoby niepełnosprawne (stanowiące w 2004 r. ponad 18 % mieszkańców miasta), które ze względu na zagrożenie wykluczeniem były szczególnie narażone na ubóstwo” (s. 16). Zasygnalizowane w „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Lublina” zjawiska zostały szczegółowo omówione w diagnozie obszaru rewitalizacji. Punktem wyjścia do tej analizy było badanie w „dużej rozdzielczości” rozkładu przestrzennego wsparcia z tytułu ubóstwa na 1000 mieszkańców (w granicach obszaru rewitalizacji).

**Rysunek 10. Rozkład przestrzenny wsparcia z tytułu ubóstwa na 1000 mieszkańców w obszarze rewitalizacji Lublina**



Następnie dokładnie omówiono natężenie problemów zasygnalizowanych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, a więc związanych z wielodzielnością, bezrobociem i niepełnosprawnością. Wykazano dużo silniejszą koncentrację tych problemów w obszarze rewitalizacji niż w całym mieście, a jednocześnie stwierdzono „zagrożenie wykluczeniem rodzin wymagających wsparcia, a w szczególności problem wykluczenia samotnych rodziców, który jest powiązany z ich trudną sytuacją na rynku pracy, możliwościami finansowymi, a pośrednio może oddziaływać na niezadowalające wyniki w nauce dzieci i następne problemy powiązane. Trudności w znalezieniu pracy wiążą się z brakiem czasu zajmowanego przez wychowywanie dzieci, ale także z niskimi kwalifikacjami” (s. 55). Na tym przykładzie widoczne jest, jak informacje z analizy wskaźnikowej mogą być wzmacniane zarówno dodatkowymi danymi statystycznymi, jak i informacjami jakościowymi, w tym przypadku pochodzącymi z wywiadów z pracownikami świetlic środowiskowych.

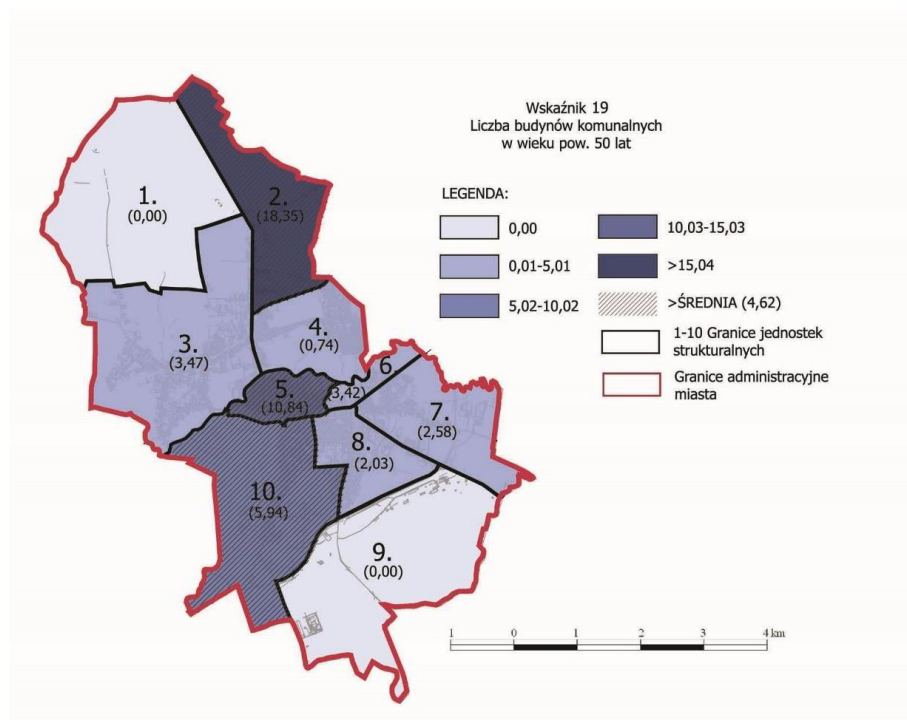
Podobnie zbudowana jest charakterystyka negatywnych zjawisk w Hrubieszowie i jej uszczegółowienie dla obszaru rewitalizacji. W podsumowaniu oceny problemów w sferze technicznej na terenie całego miasta wskazano następujące: „stosunkowo mała powierzchnia użytkowa przeciętnego mieszkania (63,5 m<sup>2</sup>) i powierzchni mieszkania na osobę (23,2 m<sup>2</sup>) w stosunku do reszty powiatu, ale także województwa, deficyt budownictwa wielorodzinnego przeznaczone dla osób o niższych lub średnich dochodach, zbyt mała liczba mieszkań komunalnych (10% w mieście) i ich zły stan, zbyt mała liczba mieszkań socjalnych, brak form dostępnego budownictwa czynszowego, niskie zainteresowanie mieszkańców przyłączaniem indywidualnymi do sieci gazowej, pomimo dogodnych warunków do rozwoju sieci, peryferyjne położenie i słaba dostępność do stolicy województwa, co powoduje izolację miasta” (Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Hrubieszowa na lata 2017-2023, s. 50). Z wymienionych problemów dla miasta wielkości Hrubieszowa w sposób pokazujący zróżnicowanie przestrzenne można przedstawić jedynie budynki komunalne w wieku pow. 50 lat, dlatego zdecydowano o jego zastosowaniu w analizie delimitacyjnej (Rysunek 11).

Następnie w pogłębionej diagnozie obszaru rewitalizacji w sferze technicznej dokładnie scharakteryzowano rodzaj zabudowy, wskazując dokładną liczbę budynków komunalnych w poszczególnych lokalizacjach oraz omawiając ich stan techniczny i wyposażenie w media, szczególnie w centralne ogrzewanie. W podsumowaniu wskazano główne problemy, które powinny zostać zaadresowane przez działania w programie rewitalizacji: „gminny zasób mieszkaniowy obszaru rewitalizacji charakteryzuje się niskim standardem, ograniczającym jakość życia mieszkańców.

---

<sup>32</sup> Uchwała nr 868/XXXIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 12 października 2017 r. zmieniająca uchwałę nr 735/XXIX/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023.

**Rysunek 11. Rozkład przestrzenny wskaźnika liczby budynków komunalnych w wieku pow. 50 lat na 1000 osób w Hrubieszowie**



Źródło: Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Hrubieszowa na lata 2017-2023, s. 88

Poprawa stanu technicznego budynków mieszkalnych w celu ograniczenia ryzyka pożarowego, problemu niskiej emisji, poprawy standardu zamieszkania, a docelowo poprawy jakości życia mieszkańców, winna być priorytetem działań rewitalizacyjnych" (s. 118).

Poza sferą rewitalizacji, przykładem programowania działań rozwojowych w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym jest Strategia Rozwoju Gminy Miasta Puck na lata 2015-2025<sup>33</sup>. W dokumencie tym, po etapie diagnoz sektorowych, obejmujących obszar całego miasta, zaproponowano jego szczegółową analizę - w podziale na mniejsze obszary problemowe (rozwojowe).

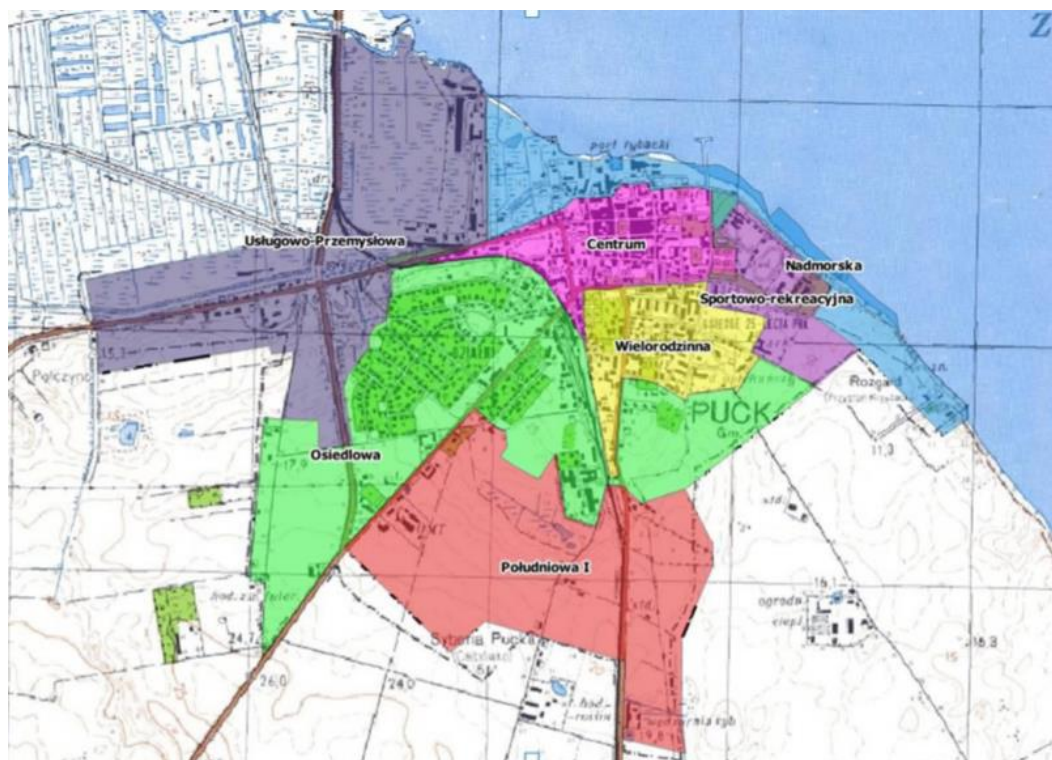
„Obszar miasta Puck jest obszarem zróżnicowanym pod względem funkcjonalnym. W celu lepszej identyfikacji posiadanych zasobów, cech, a także atutów i słabości poszczególnych części miasta, zostało ono podzielone na obszary problemowe/rozwojowe. Podziału dokonano ze względu na uwarunkowania geograficzne, administracyjne i funkcjonalne, z uwzględnieniem zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie powyższych założeń wyodrębniono następujące obszary problemowe miasta Puck:

- A - Strefa usługowo-przemysłowa
- B - Strefa osiedlowa
- C - Strefa centrum

<sup>33</sup> Załącznik do uchwały nr XVI/8/2015 Rady Miasta Puck z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Miasta Puck na lata 2015-2025.

- D - Strefa wielorodzinna
- E - Strefa usług sportowo-rekreacyjnych
- F - Strefa południowa
- G - Strefa nadmorska<sup>34</sup>.

**Rysunek 12. Podział miasta Pucka na obszary problemowe w Strategii Rozwoju Gminy Miasta Puck na lata 2015-2025**



Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Miasta Puck na lata 2015-2025<sup>35</sup>, s. 66

W dalszej części Strategii przeanalizowano każdą ze stref pod kątem położenia na terenie miasta, realizowanych funkcji, charakteru zabudowy, silnych i słabych stron. Na kolejnym etapie działań przeprowadzono badania społeczne wśród mieszkańców miasta, które uwzględniło zaproponowany podział na strefy.

Część programowa dokumentu Strategii nie uwzględnia już, niestety, wyników analizy miasta w podziale na strefy wewnętrzne – kluczowe wyzwania rozwojowe zagregowano do poziomu całej gminy.

Tymczasem w sytuacji prowadzenia szczegółowych diagnoz, uwzględniających różnicowanie wewnątrzgminne, ich wyniki powinny dać skutek dla części programowej dokumentu strategii rozwoju – wyzwania rozwojowe powinny być definiowane w obrębie analizowanych stref wewnętrznych, dla których należy proponować odrębne cele operacyjne, a także wiązki przedsięwzięć. Również

<sup>34</sup> Tamże, s. 66.

<sup>35</sup> Załącznik do uchwały nr XVI/8/2015 Rady Miasta Puck z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Miasta Puck na lata 2015–2025.

procesy monitorowania polityki rozwojowej powinny uwzględniać podział miasta na strefy.

Uzasadnieniem dla wydzielenia jednostek wewnętrznych w gminie ich jest specyficzna odrębność. Zasadnym jest więc zabezpieczenie tego zróżnicowania również na etapie programowania rozwoju, w tym przypadku opartego na katalogu odrębnych potencjałów i zjawisk problemowych, definiowanych inaczej w każdej jednostce. Zaprogramowanie dopasowanych strategii rozwojowych do uwarunkowań każdej strefy powoduje, iż będą się one rozwijać w innym tempie oraz czasem w innych kierunkach. Stąd brak jest możliwości zastosowania do tak rozproszonej polityki rozwojowej zagregowanych, uniwersalnych wskaźników w procesach ich monitorowania. Monitoring takich procesów rozwojowych powinien przybierać formy indywidualne, oparte na katalogu specyficznych wskaźników, obrazujących kluczowe wyzwania i problemy rozwojowe każdej strefy.

Aby móc dokonać pomiaru efektów realizacji całościowej polityki rozwojowej, należałoby opracować wskaźnik syntetyczny dla całej gminy, z wykorzystaniem zestawu wskaźników obrazujących zmiany zachodzące w poszczególnych jednostkach.

Podsumowując, należy podkreślić, że opracowanie diagnozy na potrzeby programowania rozwoju lokalnego powinno na każdym etapie zostać podporządkowane specyfice gminy. Istniejące podziały przestrzenne (zapisane w dokumentach bądź funkcjonujące w świadomości społecznej) powinny zostać odzwierciedlone w układzie pól odniesienia. Natomiast wybór obszarów do pogłębionej diagnozy powinien wynikać z pierwszej wstępnej analizy przeprowadzonej z odniesieniem do grupy porównawczej, a więc gmin o zbliżonej charakterystyce. Decyzja o wyborze wskaźników, które pomogą w pogłębieniu diagnozy, powinna opierać się na analizie dostępności danych, pochodzących zarówno z poziomu statystyki publicznej, jak i zebranych przez komórki organizacyjne urzędu gminy. Warto zadbać, aby interpretacja wskaźników została wzbogacona wyjaśnieniem przyczyn występujących tendencji, dzięki temu w poprawny sposób zostaną wytyczone cele interwencji.

Należy również zaznaczyć, iż decyzja o prowadzeniu diagnoz w zróżnicowaniu wewnątrzgminnym powinna konsekwentnie dać skutek również dla części programowej dokumentu, którą należy opracować z podziałem na wyodrębnione strefy.

## **2.2 Monitorowanie zmian w gminie na przykładzie programów rewitalizacji**

Wraz z zakończeniem działań diagnostycznych rozpoczyna się proces programowania interwencji. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest wytyczenie celów i kierunków działań, a następnie – w dialogu z partnerami społeczno-ekonomicznymi – sporządzenie wykazu przedsięwzięć, których realizacja przyczyni się do lepszego wykorzystania potencjałów gminy i rozwiązania problemów. Aby możliwa była

weryfikacja poziomu realizacji celów wraz z upływem czasu, w dokumentach strategicznych projektuje się systemy monitorowania, umożliwiające ich pomiar. System monitorowania powinien usprawniać wdrażanie dokumentu strategicznego, a także pozwalać na szybką reakcję, gdy monitorowane zjawiska nie zmieniają się zgodnie z oczekiwanymi tendencjami.

Polityka publiczna, finansowana w znakomitej większości środkami jednostek sektora finansów publicznych, powinna podlegać zasadzie efektywności, rozumianej jako maksymalizacja efektów wywołanych ograniczonymi nakładami przeznaczonymi na rozwój. Systemy monitorowania umożliwiają pozyskanie wiedzy o wpływie realizowanych projektów na osiągnięcie założonych celów, czyli zakładanych efektów polityk publicznych.

Oprządkowanie programów rewitalizacji w sprawne mechanizmy monitorowania postępu w ich realizacji wynika z wymagań otoczenia prawnego polityki rewitalizacyjnej. Obowiązek monitorowania efektów działań rewitalizacyjnych nałożony został na podmioty publiczne zasadami programowania polityki rewitalizacyjnej, wyrażonymi w Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, jak i w ustawie o rewitalizacji. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji gminny program rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na trzy lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie. Analogicznie w Wytycznych stwierdzono, że dla prowadzenia rewitalizacji wymagane jest monitorowanie jej skuteczności. W związku z tym zapisem także gminy prowadzące działania rewitalizacyjne w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym, mają obowiązek monitorowania skutków prowadzonych działań.

Dodatkowo na programy rewitalizacji, które zamierzały skorzystać z systemu finansowania rewitalizacji w ramach polityki spójności UE, nałożono obowiązek „certyfikacji”, tj. oceny zgodności z Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, przeprowadzanej przez poszczególne Instytucje Zarządzające właściwym Regionalnym Programem Operacyjnym. Taka ocena programów rewitalizacji, prowadzona przez każdą IZ RPO, obejmowała m.in. analizę systemu monitoringu skuteczności działań i wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu.

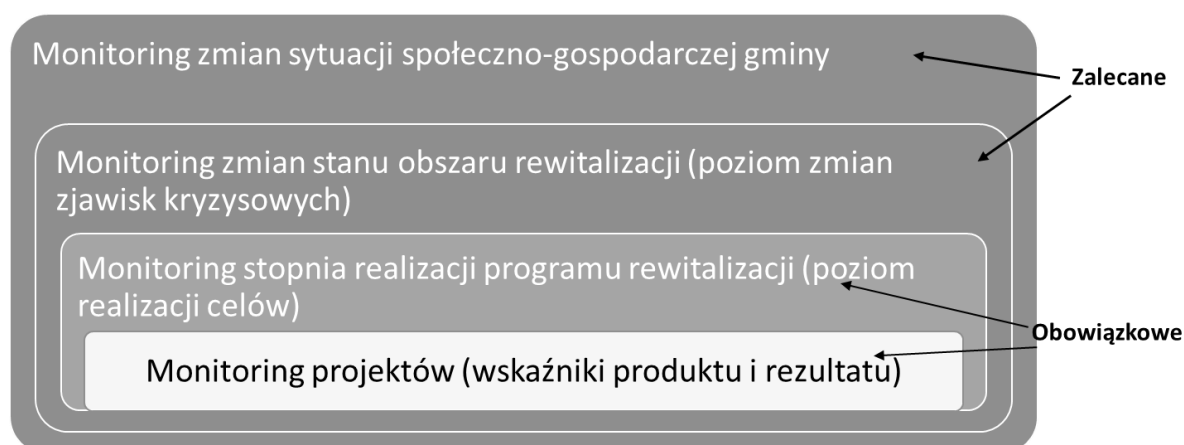
Również system finansowania rewitalizacji w ramach polityki spójności UE podlega monitorowaniu pod kątem wydatkowania środków w ramach RPO na rewitalizację w priorytetach skierowanych na obszary rewitalizacji bezpośrednio (PI 9b) i pośrednio.

Powyższe wymagania spowodowały, iż polityki rewitalizacyjne wyposażone zostały w efektywne i sprawne systemy monitorowania oraz reakcji na zmiany w zewnętrznym otoczeniu. Przykłady sposobów monitorowania procesów rewitalizacji mogą być wykorzystywane z powodzeniem do badania postępów w realizacji innych polityk publicznych.

W ramach procesu rewitalizacji obligatoryjne działania monitoringowe należy prowadzić w odniesieniu do postępu w realizacji przedsięwzięć rozwojowych oraz osiągania zakładanych celów programu. W dotychczasowej praktyce gmin, obok obowiązkowych elementów, systemy monitorowania nastawione były również na pomiar „czynników sukcesu”, wyrażonych zmianą stanu zjawisk kryzysowych obszaru rewitalizacji.

W przypadku uzależnienia oceny efektów procesu rewitalizacji od zmiany wskaźników obrazujących czynniki problemowe występujące na terenie podlegającym wsparciu, zaleca się jednocześnie badanie zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy, a także kraju. Spowolnienie gospodarcze, czy też recesja mogą ograniczyć tempo zakładanych zmian stanu obszaru rewitalizacji. I odwrotnie – przyspieszenie rozwoju kraju zwiększa prawdopodobieństwo szybszego wzrostu społeczno-ekonomicznego obszaru rewitalizacji.

### Rysunek 13. Elementy procesu rewitalizacji podlegające monitorowaniu



Źródło: opracowanie własne.

Na bieżąco ocenie stopnia realizacji podlegają przedsięwzięcia rewitalizacyjne, zaś w około trzyletnich odstępach sprawdzeniu podlega kierunek zmian wskaźników realizacji celów programu rewitalizacji.

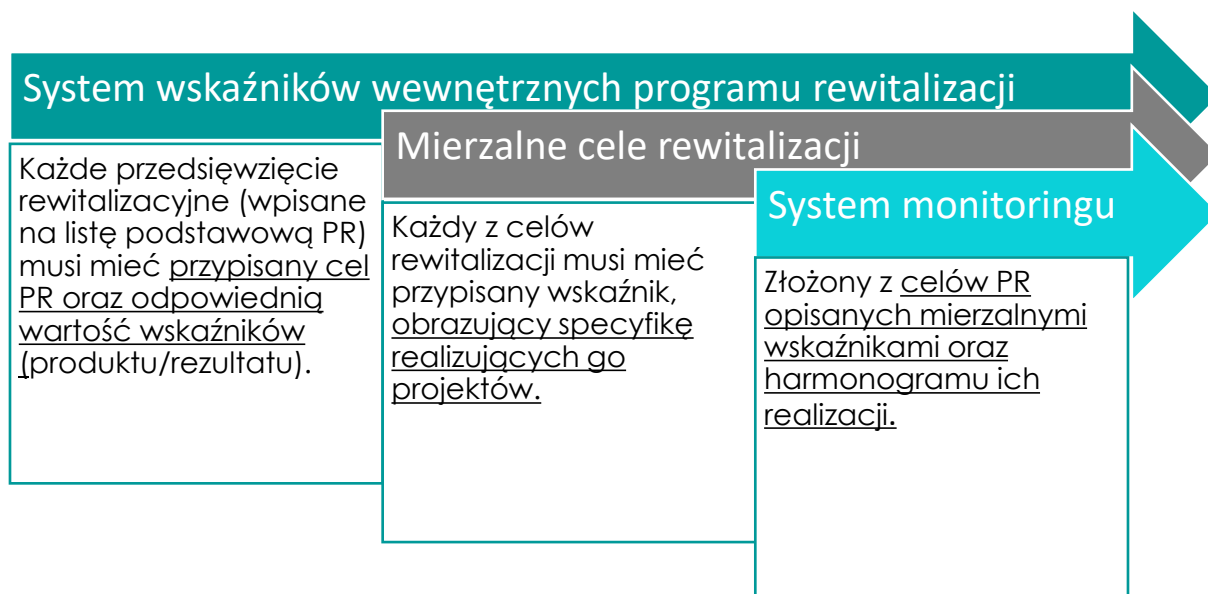
W monitoringu kluczowe jest zapewnienie logiki procesu, rozumianej jako powiązania problemowe między: zjawiskami kryzysowymi obszaru rewitalizacji, celami programu rewitalizacji, charakterem przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz zjawiskami podlegającymi monitorowaniu.

Opisana logika procesu zilustrowana została na przykładzie zjawiska ubóstwa. Na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego badano rozkład przestrzenny występowania problemu ubóstwa w gminie, wyrażonego wskaźnikiem „liczba osób pobierających zasiłki z tytułu ubóstwa na 1000 osób”. W diagnozie pogłębionej obszaru rewitalizacji stwierdzono szczególną koncentrację problemu ubóstwa, stąd jeden z celów programu rewitalizacji uwzględnił konieczność poprawy spójności społecznej obszaru rewitalizacji. W kierunkach działań dedykowanych temu celowi zdefiniowano zadania polegające na ograniczeniu wymiaru ubóstwa mieszkańców obszaru rewitalizacji. Na liście przedsięwzięć głównych umieszczono projekty

obejmujące poprawę aktywności społeczno-zawodowej mieszkańców obszaru rewitalizacji. Kluczowa zmiana, oczekiwana jako sukces rewitalizacji, obejmować będzie ograniczenie docelowej wartości wskaźnika „liczba osób pobierających zasiłki z tytułu ubóstwa na 1000 osób” w stosunku do wartości obliczonej dla roku bazowego.

Poniżej na schemacie przedstawiono mechanizmy logiki procesu generowane przez interwencję rozwojową w poszczególnych elementach dokumentu strategicznego, podlegającego monitorowaniu.

**Rysunek 14. System monitorowania rewitalizacji**



Źródło: opracowanie własne.

Wdrażane cele dokumentu strategicznego są sumą realizujących go projektów, powiązanych problemowo. Na etapie monitorowania mierzony jest postęp w realizacji celów programu, odnoszony do stanu zaawansowania przedsięwzięć, tworzących poszczególne cele. Wybór wskaźników do monitorowania realizacji przedsięwzięć powinien być zdeterminowany ich specyfiką i charakterem.

Do bieżącej oceny stanu realizacji przedsięwzięć stosowane są karty do monitorowania w zestawieniu z harmonogramem rzeczowo-finansowym zawartym w programie rewitalizacji. Z kolei poziom realizacji celów można monitorować korzystając z macierzy, która wiąże cele z odpowiadającymi im wskaźnikami oraz zestawia ich wartości bazowe i docelowe.

### **Rok bazowy i rok docelowy, wartość bazowa i wartość docelowa**

Dokumenty strategiczne obowiązują w określonym czasie. Systemy monitorowania służą ocenie zmian, jakie zaszły w perspektywie czasowej funkcjonowania programu, co związane jest z koniecznością sprawdzenia wartości wskaźników. W ocenie końcowej programu porównuje się wartości docelowe dla ostatniego roku obowiązywania programu, z wartościami



bazowymi. Wartości bazowe przyjmuje się dla roku, w którym przeprowadzona została diagnoza w programie.

Nieokreślenie roku bazowego, wartości bazowych wskaźników, roku docelowego i wartości docelowych wskaźników jest dużym błędem. Istnieje wiele przyczyn jego popełnienia – od niepewności decydentów i braku gotowości do rozliczenia z realizacją dokumentu, do trudności z oszacowaniem wartości docelowych. To ostatnie rzeczywiście stanowi wyzwanie, bo polega na przewidzeniu przyszłych trendów i oszacowania wpływu na nie poprzez realizację przedsięwzięć. Dobrą praktyką pomocną w wykonaniu tej pracy jest prześledzenie szeregów czasowych wartości wskaźników dla kilku ostatnich lat.

Jeden z typowych systemów monitoringowych zaprojektowano w Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Kalisza, wydzielając monitoring ilościowy i jakościowy. Z perspektywy niniejszego opracowania kluczowe znaczenie ma monitoring ilościowy. W Kaliszu składają się nań trzy poziomy analiz:

- monitorowanie podstawowych parametrów obszaru rewitalizacji (liczby mieszkańców, powierzchni),
- bieżące monitorowanie poziomu wdrażania GPR na podstawie aktualnego postępu rzeczowego w realizacji przedsięwzięć, z wartościami poniesionych kosztów i źródłami finansowania wydatków oraz wskazaniem efektów rzeczowych (założono półroczną częstotliwość),
- monitorowanie realizacji celów i skutków wdrażania poprzez analizę:
  - „wskaźników strategicznych, tj. kluczowych wskaźników realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
  - wskaźników kontekstowych, tj. wybranych wskaźników wykorzystanych na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz dodatkowo zaproponowanych wskaźników pokazujących skutki wdrażania GPR (s. 73).

Przykład Kalisza obrazuje powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami mechanizmu monitorowania. Ocena postępu w realizacji programu następuje za pomocą badania wiązek projektów, realizujących poszczególne cele wynikające z dokumentu (monitorowanie ilościowe). W przypadku polityki rewitalizacyjnej kluczowe jest jednak badanie rezultatów zachodzących na terenie podlegającym wsparciu, czyli wpływu realizowanych przedsięwzięć na stan zjawisk kryzysowych zdiagnozowanych na tym terenie (monitorowanie jakościowe). Odbywa się to w przypadku Kalisza za pomocą z jednej strony wskaźników wykorzystanych na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego, z drugiej zaś za pomocą parametrów samego obszaru dotyczącego liczby jego mieszkańców. Procesy rozwojowe wywołane interwencją publiczną powinny zahamować odpływ liczby ludności z terenów zdegradowanych, a docelowo spowodować przyrost liczby mieszkańców, powracających do odnowionych dzielnic.

Przedsięwzięcia w dokumentach programowych charakteryzowane są w sposób opisowy, obejmujący m.in. informacje o zakresie rzeczowym projektu, jego celach, kosztach, harmonogramie, źródłach finansowania. Obok tych podstawowych parametrów kluczową czynnością na etapie tworzenia programu, z punktu widzenia monitorowania, jest wyposażenie przedsięwzięć w adekwatne wskaźniki, obrazujące ich specyfikę. Za pomocą tych wskaźników możliwa jest agregacja informacji o postępach w realizacji projektów na poziomie celów – w sytuacji dużej ich różnorodności.

W większości zaproponowane w dokumentach programowych wskaźniki odnoszące się do przedsięwzięć stanowią wskaźniki produktu lub rezultatu.

**WSKAŹNIKI PRODUKTU** są powiązane bezpośrednio z wydatkami ponoszonymi w ramach projektu i określają w sposób ilościowy cechy specyficzne realizowanych działań, jak wielkość wytworzonych dóbr lub ilość usług świadczonych na rzecz uczestników podczas realizacji projektu.

**WSKAŹNIKI REZULTATU** odnoszą się do bezpośrednich efektów projektu i są jego wynikiem.

W procesach monitorowania występują również **WSKAŹNIKI ODDZIAŁYWANIA**, dotyczące konsekwencji realizacji polityki publicznej w odniesieniu do populacji objętej jej interwencją, wykraczające poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Oddziaływanie to te efekty, które pojawią się po pewnym czasie, niemniej jednak są bezpośrednio powiązane z podjętymi działaniami w ramach polityki publicznej. Oddziaływanie globalne obejmuje efekty długookresowe dotyczące szerszej populacji. W przypadku polityki rewitalizacyjnej wskaźnikami oddziaływania będą zjawiska kryzysowe zdiagnozowane na obszarze rewitalizacji na etapie jego wyznaczania, które są konieczne do ograniczenia w perspektywie obowiązywania programu rewitalizacji.

Wskaźniki oddziaływania pokazują zmiany zachodzące w otoczeniu, zgodnie z wyznaczonymi celami polityki publicznej. Brak zmian monitorowanych wskaźników wskazuje, że polityka nie osiąga zakładanych efektów. Może się również zdarzyć tak, że zmiany te zachodzą niezależnie od wdrażanej polityki. Możliwa jest również taka sytuacja, że stan rzeczy w danym obszarze nie ulega zmianie, ale brak podejmowanych działań skutkowałby jego pogorszeniem. Z tego powodu interpretacja wskaźników wpływu powinna być prowadzona w oparciu o dane kontekstowe, obrazujące ogólne zmiany w otoczeniu zewnętrznym polityki lub gminy.

## Wskaźniki rezultatu vs. wskaźniki oddziaływania

Wskaźniki oddziaływania opisują wpływ realizacji polityki publicznej na rzeczywistość społeczno-ekonomiczną. Mierzenie wskaźników oddziaływania zakłada, że analizowane są modyfikacje wartości mierników obrazujących zmiany. W zależności od skali zastosowania polityki publicznej mierzona może być zmiana na poziomie wewnątrzgminnym (w odniesieniu np. do obszaru rewitalizacji), lokalnym (w odniesieniu np. do gminy), czy regionalnym.

Pomiar oddziaływania na poziomie globalnym ma uzasadnienie tylko wtedy, kiedy skala interwencji jest na tyle duża, że może przyczynić się do widocznej zmiany wartości danego wskaźnika.

Jednocześnie istnieje możliwość, iż wskaźniki oddziaływania polityki pokrywają się ze wskaźnikami rezultatu, gdyż zakłada się, że zmiany te zachodzą, przynajmniej częściowo, dzięki realizacji projektów.

O ile więc istnieje czytelna linia demarkacyjna między wskaźnikami produktu i rezultatu, o tyle w przypadku wskaźników rezultatu i oddziaływania brak jest możliwości ich jednoznacznego rozdzielenia, z uwagi na fakt, iż z jednej strony te same zjawiska mogą stanowić rezultat realizacji konkretnego projektu, z drugiej zaś mogą być wywołane efektem wdrożenia polityki publicznej wyrażonej w dokumencie programowym. Przykładowo poziom bezrobocia może zostać ograniczony za pomocą realizacji projektu zatrudnieniowego, a także być elementem podejmowanych całościowych działań aktywizacyjnych w ramach procesu rewitalizacji.

W przypadku GPR Kalisza system monitorowania postępu w realizacji celów został opracowany z użyciem wskaźników produktu, jak i rezultatu. Przykładowo wśród wskaźników produktu można wskazać:

- liczbę obiektów, które zaadaptowano na nowe funkcje (założono trzy obiekty w okresie realizacji GPR) jako jeden ze wskaźników dla celu strategicznego *Wzmocnienie potencjału gospodarczego*,
- liczbę przeprowadzonych szkoleń w ramach *Kursu na Śródmieście* (założono osiem) również jako jeden ze wskaźników dla celu strategicznego *Wzmocnienie potencjału gospodarczego*,
- liczbę placów zabaw na 1 km kw. (założono wzrost z 2,13 do 3) jako jeden ze wskaźników dla celu strategicznego *Podniesienie jakości przestrzeni publicznej*,
- długość ulic zamienionych na deptaki i woonerfy (założono powstanie 5 km) oraz długość nowo wybudowanych ścieżek rowerowych (założono wzrost z 1 do 3 km) jako wskaźniki dla celu strategicznego *Poprawa funkcjonowania systemu transportowego*.

Jednocześnie w odniesieniu do celu strategicznego *Ograniczenie skali problemów społecznych* można wskazać przykłady zastosowania wskaźników rezultatu - np. liczba

organizacji pozarządowych korzystających z oferty Centrum Aktywności Mieszkańców (założono 20 NGO) oraz liczba podopiecznych korzystających z oferty świetlic środowiskowych (utrzymanie liczby na poziomie 45).

Oprócz wskaźników produktu i rezultatu system monitorowania polityki rewitalizacyjnej w Kaliszu oparty został na dodatkowych wskaźnikach obrazujących stan obszaru rewitalizacji (diagnozowanych na etapie jego delimitacji), które mają charakter wskaźników oddziaływania, np.:

- liczba osób długotrwale bezrobotnych na 1000 mieszkańców (spadek z 27,24 na 17,70),
- liczba rodzin korzystających z pomocy na dożywianie (spadek z 83,47 na 5,03),
- liczba podatników (osób fizycznych prowadzących działalność na obszarze rewitalizacji na 1000 mieszkańców) (utrzymanie wskaźnika na poziomie 111,85),
- liczba udzielonych noclegów w Kaliszu (wzrost z 46 tys. do 55 tys.),
- liczba mieszkańców korzystających dziennie z komunikacji publicznej na 1000 mieszkańców (wzrost z 291,80 do 310,00)<sup>36</sup>.

Zdarzają się także programy rewitalizacji, których systemy monitorowania nie uwzględniają odniesienia do produktów i rezultatów, lecz skupiają się wyłącznie na długofalowych zmianach widocznych właśnie w wartościach wskaźników zastosowanych do delimitacji obszaru rewitalizacji (wskaźniki oddziaływania). Jako przykład można wskazać Gminny Program Rewitalizacji Gminy Opole Lubelskie na lata 2017-2024:

**Tabela 25. Wskaźniki w systemie monitorowania GPR Opola Lubelskiego**

Wskaźnik	Wartość wskaźnika	Źródło danych	Wartość docelowa wskaźnika
<b>CEL 1 OŻYWIENIE GOSPODARCZE OBSZARU REWITALIZACJI</b>			
Liczba podmiotów gospodarczych specjalizujących się w sprzedaży produktów regionalnych	2	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	4
Powierzchnia terenów w ha umożliwiających prowadzenie działalności handlowej osobom nie posiadającym lokalu	0 ha	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	0,1 ha
<b>CEL 2 WZMOCNIENIE KAPITAŁU SPOŁECZNEGO I PRZECIWDZIAŁANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU NA OBSZARZE REWITALIZACJI</b>			
Liczba osób objętych pomocą OPS zamieszkujących obszar rewitalizacji	17%	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	10%

<sup>36</sup> Gminny Program Rewitalizacji Miasta Kalisza, s. 73-74.

Liczba rodzin otrzymujących wsparcie OPS na 1000 mieszkańców	60,2	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	55,0
<b>CEL 3 POPRAWA WARUNKÓW MIESZKANIOWYCH W OBSZARZE REWITALIZACJI ORAZ NIEFUNKCJONALNYCH ROZWIĄZAŃ TECHNICZNYCH UMOŻLIWIĄJĄCYCH EFEKTYWNE KORZYSTANIE Z OBIEKTÓW BUDOWLANYCH</b>			
Powierzchnia wolnych lokali komunalnych w obszarze rewitalizacji	1200 m <sup>2</sup>	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	600 m <sup>2</sup>
Odsetek terenów a obszarze rewitalizacji, gdzie budynki i budowle wymagają generalnego remontu	26%	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	13%

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Gminy Opole Lubelskie na lata 2017-2024<sup>37</sup>, s. 215

W tabeli wskazano zarówno źródła danych, jak i wartości bazowe i docelowe, dzięki czemu możliwe jest obserwowanie zmian w obszarze rewitalizacji w ramach czasowych narzuconych perspektywą obowiązywania dokumentu strategicznego. Mankamentem przyjętego rozwiązania jest jedynie pośredni wpływ przedsięwzięć rewitalizacyjnych na tak zdefiniowane wskaźniki. Dlatego najbardziej rekomendowane są systemy monitoringu, które łączą zarówno monitorowanie przedsięwzięć w postaci wskaźników produktu i rezultatu, jak i realizacji celów przez wskaźniki oddziaływania.

W programach rewitalizacji w zapisach dotyczących procesu monitorowania są zazwyczaj umieszczane macierze zbiorcze, obrazujące skumulowane wartości wskaźników w odniesieniu do wszystkich przedsięwzięć podstawowych. Wartości te prezentują stan idealny, zakładający pełną realizację wszystkich przedsięwzięć w okresie obowiązywania programu. Poniżej zaprezentowano macierz zbiorczą wskaźników realizacji projektów pochodzącą z Gminnego Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027. Prezentuje ona zagregowane dane w układzie celów GPR.

**Tabela 26. Wskaźniki realizacji projektów w odniesieniu do celów Gminnego Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027**

Wskaźnik	Wartość w roku bazowym	Wartość w roku docelowym (2027)
<b>Cel 1. Aktywne zintegrowane społeczeństwo, działające na rzecz społeczności obszaru rewitalizacji.</b>		
Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	0	250
Liczba przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej	0	1
<b>Cel 2. Zmniejszona skala negatywnych zjawisk społecznych na obszarze rewitalizacji oraz zwiększona spójność społeczna.</b>		

<sup>37</sup> GPR przyjęty uchwałą nr XL/268/2017 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 8 listopada 2017 r.

Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	0	225
Liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu	0	1
<b>Cel 3. Zwiększona aktywność gospodarcza obszaru rewitalizacji oraz przedsiębiorczość mieszkańców obszaru rewitalizacji.</b>		
Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją – w ha	0	0,1
Liczba przedsiębiorstw ulokowanych na zrewitalizowanych obszarach – w szt.	0	10
<b>Cel 4. Atrakcyjne i dopasowane do różnych grup użytkowników przestrzenie publiczne obszaru rewitalizacji oraz funkcjonalna, bezpieczna i estetyczna przestrzeń miejska.</b>		
Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją – w ha	0	8,75
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach – w szt.	0	4
<b>Cel 5. Aktywne instytucje i mieszkańcy obszaru rewitalizacji.</b>		
Liczba wybudowanych/przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej – w szt.	0	1
Liczba instytucji kultury objętych wsparciem – w szt.	0	1
Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach	0	2
<b>Cel 6. Poprawiona jakość przestrzeni mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji.</b>		
Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – w szt.	0	13

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewa na lata 2017-2027<sup>38</sup>, s. 221

Powyższy przykład przedstawia kluczowe elementy, które powinna zawierać macierz:

- wyszczególnienie wskaźników produktu i rezultatu opisujących projekty, pogrupowanych według celów programu rewitalizacji, które realizują,
- wartości bazowe wskaźników, obrazujące ich poziom w roku uchwalenia programu rewitalizacji, tj. na starcie jego realizacji,
- wartości docelowe wskaźników, obrazujące ich poziom na zakończenie realizacji programu.

Na etapie monitorowania śródkresowego przedsięwzięć zostają zebrane dane cząstkowe, dotyczące przedsięwzięć będących w fazie realizacji na etapie badania. Dane te zaprezentowane w odniesieniu jedynie do okresu monitorowanego mogą wskazywać pozornie niskie zaawansowanie w realizacji celów programu, mierzonego za pomocą wskaźników dotyczących przedsięwzięć – w szczególności w zestawieniu z kompleksową macierzą obejmującą cały horyzont obowiązywania programu. W takich sytuacjach rozwiązaniem jest prezentowanie danych skumulowanych za

<sup>38</sup> Załącznik do uchwały Rady Miasta Grajewa nr XLVIII/370/18 z dnia 2018-03-09 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Grajewa na lata 2017-2027.

wszystkie lata realizacji programu łącznie. Pozwoli to ocenić faktyczne tempo realizacji projektów.

W przypadku wskaźników projektowych (produktu i rezultatu) charakterystyczną ich cechą jest zawsze dodatnia dynamika. W dacie uchwalenia programu rewitalizacji wartość bazowa wskaźników produktu i rezultatu określana jest często na poziomie zerowym, z uwagi na dotychczasowy brak działań rewitalizacyjnych. Stąd w efekcie monitorowania stan wskaźników w macierzy zbiorczej będzie systematycznie się zwiększał z okresu na okres, by docelowo osiągnąć poziom zakładany w programie rewitalizacji dla ostatniego roku jego obowiązywania. Inaczej może być ze wskaźnikami oddziaływania, których kierunek zmian może być zróżnicowany, w zależności od pożądanej tendencji:

**Tabela 27. Macierz monitorowania z Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015-2025**

Cel	Wskaźnik	Wartość wskaźnika	Wartość docelowa wskaźnika	Kierunek zmian	Oczekiwana wielkość zmiany
<b>CEL STRATEGICZNY 1. WZMOCNIENIE KAPITAŁU LUDZKIEGO I SPOŁECZNEGO NA OBSZARZE REWITALIZACJI</b>					
Zmniejszenie liczby osób i rodzin zamieszkujących na obszarze rewitalizacji, korzystających ze świadczeń opieki społecznej oferowanych przez MOPS.		7,0%	6,0%	spadek	1 p.p.
Zwiększenie liczby uczestników imprez i wydarzeń kulturalnych na obszarze rewitalizacji		61 700 os.	65 000 os.	wzrost	3.300 os.
<b>CEL STRATEGICZNY 2. TWORZENIE TRWAŁYCH WARUNKÓW DO ROZWOJU GOSPODARCZEGO OBSZARU REWITALIZACJI, W TYM W OPARCIU O PRZEMYSŁ CZASU WOLNEGO</b>					
Wskaźnik aktywności gospodarczej (zarejestrowana działalność gospodarcza w stosunku do liczby ludności)		11,8%	13,0%	wzrost	1,2 p.p.
Zmniejszenie liczby osób bezrobotnych w wieku do 23 r.ż. na obszarze rewitalizacji		5,8%	5,0%	spadek	0,8 p.p.

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015-2025<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Załącznik do uchwały nr uchwałą nr VIII/146/19 Rady Miasta Oświęcim z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015-2025, <https://oswiecim.pl/urząd-miasta/rewitalizacja> [dostęp: 20.02.2020].

Przy tak skonstruowanej macierzy monitorowania nie jest możliwe bazowanie na danych pochodzących ze statystyki publicznej czy rejestrów publicznych. Szczególnie wskaźniki celu strategicznego 3 wymagają zbierania konkretnych danych przez jednostki gminy odpowiadające za realizację działań w zakresie porządkowania przestrzeni publicznych czy transport publiczny. Jest wysoce prawdopodobne, że dane takie nie będą możliwe do uzyskania. Dlatego na etapie pierwszego raportu z monitorowania należy przeprowadzić ocenę „wykonalności” systemu monitorowania.

Przykładowo w raporcie pt. „Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025”<sup>40</sup> w efekcie przeglądu systemu monitorowania zdiagnozowano ograniczenia w dostępie do wszystkich danych demograficznych użytych przed trzema latami w diagnozie (w odniesieniu do punktów adresowych), wynikające z ograniczeń obecnej wersji systemu informatycznego, wykorzystywanego do celów ewidencji ludności<sup>41</sup>. Wśród rekomendacji, jakie wynikały z przedmiotowego raportu, znalazły się m.in.:

- konieczność usunięcia wskaźników, dla których pozyskanie danych nie jest obecnie możliwe (dane nt. przestępczości, saldo migracji ludności) – w odniesieniu do punktów adresowych,
- konieczność uzupełnienia wartości bazowych i docelowych wskaźników zaplanowanych do monitorowania,
- konieczność dostosowania katalogu wskaźników w macierzy do monitorowania do zmian na liście przedsięwzięć głównych.

Ostatnią z kwestii związanych z systemem monitoringu jest organizacja jego prowadzenia w urzędzie gminy. Proces monitorowania jest pochodną systemu zarządzania całą polityką publiczną, zdefiniowanego w dokumencie strategicznym. Kluczowe elementy organizacji systemu monitorowania to określenie odpowiedzialności za realizację badań oraz ich częstotliwości. Jeśli w urzędzie powołana jest komórka ds. realizacji zadań związanych z daną polityką publiczną (np. procesem rewitalizacji) całość organizacji procesu monitorowania przypisuje się jej pracownikom, w granicach nadanych kompetencji wynikających z regulaminu organizacyjnego urzędu gminy. Często jednak brak jest wydzielonych w strukturze organizacyjnej gminy komórki, zajmującej się bezpośrednio wdrażaniem danej polityki publicznej. Wówczas dobrym rozwiązaniem jest powołanie interdyscyplinarnego zespołu, spośród kluczowych komórek merytorycznych, zaangażowanych w realizację zadań nałożonych przez dokument strategiczny. Wówczas odpowiedzialność za organizację procesu monitorowania spoczywa na poszczególnych członkach takiego zespołu.

Różnorodność podejść zarządczych do organizacji procesu monitorowania można prześledzić ją na przykładzie programów rewitalizacji. Przykładowo w Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028 założono, że operatorzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych zobligowani są do sporządzania półrocznych

---

<sup>40</sup> Źródło: <http://bip.um.walbrzych.pl/attachments/download/28465> [dostęp: 20.02.2020].

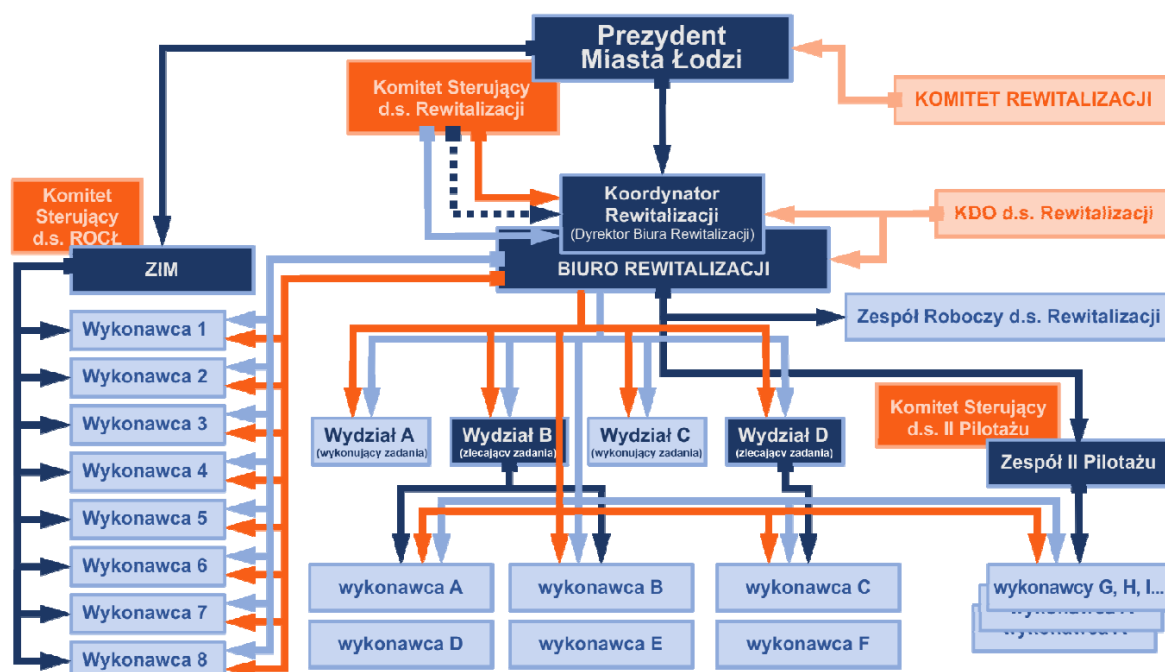
<sup>41</sup> Tamże, s. 16.



raportów z ich realizacji, przedkładanych pracownikom Biura Rewitalizacji, które jest odpowiedzialne za agregację danych oraz ich analizę pod kątem realizacji celów GPR. Na podstawie półrocznych raportów operatów przedsięwzięć sporządzane są przez Biuro Rewitalizacji roczne sprawozdania z postępu w realizacji celów programu, przedkładane do zaopiniowania Komitetowi Rewitalizacji oraz do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta.

Natomiast w programie rewitalizacji Łodzi<sup>42</sup> za gromadzenie odpowiednich danych odpowiedzialny jest Zespół ds. Rewitalizacji, skład którego jest doprecyzowywany doraźnie w zależności od specyfiki projektów. W następnej kolejności dane te opiniuje Komitet Sterujący ds. Rewitalizacji, który jest odpowiedzialny za kontakt i przekazywanie informacji Komitetowi Rewitalizacji. Złożoność struktury zarządczej przedstawia poniższy schemat:

**Rysunek 15. Schemat zarządzania procesem rewitalizacji w Łodzi**



Źródło: Gminny Program Rewitalizacji Łodzi 2026+<sup>43</sup>, s. 295

Gminny Program Rewitalizacji Łodzi 2026+ precyzuje, że monitoring będzie odbywał się dwupoziomowo – na poziomie operacyjnym będzie weryfikował realizację i założenia poszczególnych przedsięwzięć, natomiast na poziomie strategicznym – całego programu. W procesie monitorowania uczestniczy również Komitet Sterujący ds. Rewitalizacji, którego zadaniem jest przyjmowanie raportów z realizacji programu sporządzanych raz w roku. W Łodzi zaplanowano, że na etapie monitorowania GPR wykorzystywane są również wyniki i dane z badań społecznych przeprowadzanych wśród społeczności lokalnych obszaru rewitalizacji<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Załącznik do uchwały nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. zmienionej uchwałą nr LXXIII/1980/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2018 r.

<sup>44</sup> Tamże, s. 293.

Z kolei w Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027 założono, iż za monitoring odpowiedzialny jest Zespół zadaniowy, powołany Zarządzeniem Burmistrza Miasta – z uwagi na brak w strukturze urzędu właściwej komórki, posiadającej kompetencje w tym względzie. Zespół ma za zadanie analizę danych dostarczanych przez pracowników Urzędu Miasta w Grajewie, jednostki organizacyjne gminy, instytucje zewnętrzne oraz podmioty realizujące projekty na obszarze rewitalizacji. Dodatkowo Zespół będzie udostępniał wyniki monitoringu na stronie internetowej miasta, w BIP oraz na spotkaniach z interesariuszami procesu<sup>45</sup>.

W Programie Rewitalizacji Miasta Malborka na lata 2017-2023. Malbork na +. z kolei szczegółowo zaprojektowano strukturę uprawnień i odpowiedzialności każdej jednostki biorącej udział w procesie monitorowania programu.

**Tabela 28. Struktura uprawnień i odpowiedzialności w procesie monitorowania Programu Rewitalizacji Miasta Malborka na lata 2017-2023 – organizacja procesu**

<b>Stanowisko</b>	<b>Uprawnienie</b>	<b>Odpowiedzialność</b>
Burmistrz Miasta Malborka	wskazanie terminów i sposobów wykonania zadań, zatwierdzenie raportu z ewaluacji okresowej	za zrealizowanie zadań przewidzianych na dany rok budżetowy w ramach procesu rewitalizacji
Zespół ds. Rewitalizacji	opiniowanie raportu z ewaluacji okresowej	formułowanie zaleceń i opinii dotyczących wdrażania programu
Naczelnik Wydziału Inżynierii i Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych	sprawdzenie raportu	rzetelność raportu, terminowe przekazanie raportu do opiniowania Zespołowi ds. Rewitalizacji oraz do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta Malborka
Koordinator ds. rewitalizacji – podinspektor ds. rewitalizacji	sprawdzenie poprawności wypełnienia kart, sporządzenie raportu zbiorczego z realizacji zadań ujętych w programie rewitalizacji	skompletowanie kart zadań, przygotowanie raportu zbiorczego na podstawie informacji zawartych w kartach zadań, weryfikacja wskaźników realizacji programu
Naczelnik wydziału merytorycznego lub kierownik jednostki organizacyjnej	realizacja zadań ujętych w programie rewitalizacji, sporządzenie sprawozdania z realizacji tych zadań	efektywne (sprawne i skuteczne) wykonanie zadań, terminowe przekazanie kart zadań
Podmioty prywatne i publicznie (inne niż jednostki miejskie)	realizacja zadań ujętych w programie rewitalizacji, wypełnienie kart zadań dostarczonych przez podinspektora ds. rewitalizacji	efektywne (sprawne i skuteczne) wykonanie zadań, terminowe przekazanie kart zadań

Źródło: Program Rewitalizacji Miasta Malborka na lata 2017-2023<sup>46</sup>

Tak opracowana struktura porządkuje wzajemne zależności między poszczególnymi komórkami biorącymi udział w procesie monitorowania, jak również określa ich zakresy

<sup>45</sup> Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027, załącznik do uchwały nr XLVIII/370/18 Rady Miasta Grajewo z dnia 9 marca 2018 r., s. 172.

<sup>46</sup> Załącznik do uchwały Rady Miasta w Malborku nr XXXI/318/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r.

odpowiedzialności w sytuacji, gdy regulamin organizacyjny jednostki nie przewidywał podobnych zapisów.

Informacje o poszczególnych operatorach przedsięwzięć znajdują się w fiskach projektowych umieszczanych w programach rewitalizacji. Poniżej na przykładzie karty projektu wskazano sposób identyfikacji realizatorów poszczególnych przedsięwzięć.

**Tabela 29. Przykład karty projektów GPR dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025**

<b>Tytuł projektu</b>	<b>Termomodernizacja/modernizacja budynków użyteczności publicznej w Starachowicach – etap III – podprojekt w obrębie obszaru rewitalizacji</b>
<b>Charakter przedsięwzięcia</b>	techniczny, środowiskowy
<b>W ramach którego kierunku działań</b>	D4
<b>Opis</b>	Termomodernizacja/modernizacja przedszkola nr 2, szkoły nr 9, budynków socjalnych przy ul. Robotniczej 4 i 14 oraz ul. Widok 8.
<b>Zakres realizowanych zadań</b>	Docieplenie ścian zewnętrznych i stropów, wymiana okien, wymiana lub modernizacja systemów grzewczych.
<b>Podmiot realizujący</b>	Gmina Starachowice
<b>Położenie w jednostce urbanistycznej</b>	D S
<b>Lokalizacja szczegółowa</b>	Oświatowa 2, Oświatowa 5 (dawniej Mrozowskiego)
<b>Szacunkowa wartość</b>	5 900 000,00 zł. Stopień dojrzałości projektu uzasadnia uwzględnienie go w WPF.
<b>Prognozowane rezultaty</b>	Prognozowanym rezultatem działania ma być zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko i obniżenie kosztów utrzymania budynków oraz wzrost jakości otoczenia. Rezultatem będzie: kompleksowa termomodernizacja (obejmująca określonych w audycie działań, takich jak: wymiana okien, docieplenie przegród, instalacja urządzeń pozwalających na sterowanie zużyciem energii, instalacja urządzeń związanych z generowaniem energii) celem zmniejszenia zużycia energii o nie mniej niż 25% wobec stanu wyjściowego dla obiektów poddanych termomodernizacji.
<b>Sposób oceny rezultatów</b>	Audyty energetyczne i porównanie ich rezultatów z wynikami audytów sporządzonych przed termomodernizacją
<b>Inne przedsięwzięcia wymagające komplementarności</b>	Projekt nr 2

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025<sup>47</sup>, s. 130

Z powyższego przykładu wynika, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację przedsięwzięcia opisanego w karcie jest gmina Starachowice. Zapis ten nie wskazuje precyzyjnie komórki merytorycznej, odpowiedzialnej za faktyczną realizację zadania.

<sup>47</sup> Załącznik nr 1 do uchwały nr IV/1/2017 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 31 marca 2017 r.

Na potrzeby monitorowania należy dotrzeć do właściwego wydziału, który jest dysponentem środków finansowych wskazanych w budżecie gminy na realizację danego zadania. Ta komórka powinna być odpowiedzialna za udzielanie informacji i wyjaśnień w procesie mierzenia postępu w realizacji interwencji rewitalizacyjnej.

Do programów rewitalizacji projekty mogli zgłaszać również interesariusze zewnętrzni. W sytuacji, gdy w obrębie listy podstawowej przedsięwzięć rewitalizacyjnych figurują jako inicjatorzy projektów podmioty prywatne, przedstawiciele III sektora, wspólnoty mieszkaniowe – również te jednostki i ich projekty podlegają monitorowaniu. Na równi z instytucjami publicznymi powinny one przedkładać ten sam zakres danych i wyjaśnień, które są niezbędne do oceny postępu realizacji strumienia przedsięwzięć.

Podsumowując, w procesie monitorowania uczestniczą:

- wszyscy realizatorzy przedsięwzięć podstawowych, zaangażowani w ich realizację, którzy generują dane dotyczące projektu;
- jednostka odpowiedzialna za monitoring (wskazana w programie), która te dane zbiera i analizuje;
- podmioty opiniujące raporty i sprawozdania opracowywane w związku z realizacją procesu rewitalizacji (np. Komitet Rewitalizacji).

W ocenę realizacji celów dokumentu strategicznego zaangażowani są zatem nie tylko urzędnicy i władze lokalne, ale także grupy przedstawicielskie (jak wspomniany kilkakrotnie Komitet Rewitalizacji). Warto zadbać o publikację wyników monitorowania wraz z przystępnym wyjaśnieniem, aby mieszkańcy mogli na bieżąco obserwować stan realizacji celów dokumentu i zestawień uzyskiwane zmiany wskaźników ze zmianami, które mogą zaobserwować w swoim otoczeniu.

Przykładem realizacji obowiązku informacyjnego o wynikach monitorowania procesu rewitalizacji są comiesięczne sprawozdania z realizacji działań, jak również coroczne raporty z realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025, dostępne pod adresem <http://rewitalizacja.starachowice.eu/rewitalizacja/rewitalizacja-miasta#raporty-roczne-z-realizacji-gminnego-programu-rewitalizacji>

## 3. Ku zintegrowanemu systemowi monitorowania w gminach

### **3.1. Integracja systemu planowania rozwoju**

Nowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zmierza do urzeczywistnienia zapowiadanej od lat integracji procesów planowania rozwoju, jego komponentu społeczno-gospodarczego z komponentem przestrzennym. Wynika to z potrzeby uporządkowania zakresu strategii rozwoju przygotowywanych w dotychczasowej formule i włączenia do niej niezbędnych elementów wynikających ze specyfiki przestrzeni. Nowe przepisy stworzą podstawą prawną dla wdrożenia modelu funkcjonalno-przestrzennego, jako obowiązkowego elementu strategii rozwoju wszystkich poziomów władzy publicznej: krajowego, wojewódzkiego, ponadlokalnego i gminnego. Model ten ma wyrażać strategiczną wizję rozwoju w oparciu o realne i docelowe zagospodarowanie przestrzeni, która uwzględni interes publiczny i ład przestrzenny.

Założenia indywidualnego modelu dla danego obszaru i zestaw jego komponentów może być bardzo różnie dobrany, w zależności od lokalnych potrzeb i uwarunkowań, których poznanie stanie się jednym z głównych zadań władz. Model ten ma tworzyć ramy dla prowadzenia procesów rozwojowych na danym terytorium przez różnych interesariuszy rozwoju: władz samorządowych, potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości, innych zainteresowanych partnerów. Na podstawie modelu będzie można розміścić kluczowe inwestycje celu publicznego oddziałujące na przestrzeń oraz wyznaczyć obszary strategicznej interwencji, co ma stanowić zadanie podmiotu opracowujący strategię rozwoju.

Dzięki temu po wejściu w życie znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju strategię przygotowywane w formule zawierającej model struktury funkcjonalno-przestrzennej mają szansę stać się istotnym i efektywnym narzędziem koordynacji polityki rozwoju, m.in. dzięki rozmieszczeniu strategicznych inwestycji, obszarów strategicznej interwencji lub obszarów o kluczowych funkcjach. W kontekście obecnej praktyki realizowania większości największych inwestycji infrastrukturalnych w trybie specustaw, model pozwoliłby na koordynację procesu ich rozmieszczania, a na kolejnych etapach – lokalizowania. Prace nad modelem zapobiegałyby konfliktom przestrzennym związanym z przebiegiem lub przyszłą lokalizacją dużych inwestycji mogących się wzajemnie wykluczać.

### **3.2. Model funkcjonalno-przestrzenny w strategiach gmin**

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej ma stać się częścią strategii rozwoju gmin, obrazując określone w niej cele rozwojowe w przestrzeni oraz definiując potencjalne przeobrażenia przestrzeni w odpowiedzi na wyzwania rozwojowe. Model ma pokazywać efekt planowanych przekształceń lub formułować brzegowe warunki i zasady tych przekształceń, określone w stosunku do konkretnych obszarów. Powinien on koncentrować się na ochronie oraz wzmocnieniu wartości ważnych w długim czasie, czytelnie definiować interes publiczny i pozwalać na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych w zmieniających się okolicznościach.

Komponent przestrzenny miałby szczególne znaczenie i najwyższą szczegółowość w przypadku prowadzenia polityki rozwoju przez gminę. Szczególnie trudnym wyzwaniem dla konstruowania modelu funkcjonalno-przestrzennego będą miejskie obszary funkcjonalne, które z reguły są miejscami o wysokim kapitale ludzkim i o wysokich oczekiwaniach, co do jakości przestrzeni. Wyznaczone w strategii rozwoju obszary – mono- i wielofunkcyjne powinny być podstawą do sformułowania polityki przestrzennej – tj. w formie zasad, zaleceń i rekomendacji. Osiągnięcie największego efektu rozwojowego warunkowane jest integralne traktowania różnych aspektów rozwoju: społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych i funkcjonalno-przestrzennych.

Model funkcjonalno-przestrzenny w strategii rozwoju gminy miałby służyć określeniu obszarów kluczowych dla jej rozwoju, zdefiniowaniu ich funkcji i zależności. Określałby również szczegółowe zasady zagospodarowania wskazanych obszarów, precyzował gminne standardy urbanistyczne dotyczące dostępu do usług publicznych i kwestii inwestycyjno-budowlanych. Sformułowane na jego podstawie zasady byłyby wyrażone w aktach prawa miejscowego, a dzięki powszechności obowiązywania, kształtowałyby rzeczywistość rozwojową gminy w układzie przestrzennym. Istotnym narzędziem wspomagającym prace nad przygotowaniem modelu funkcjonalno-przestrzennego staną się zapewne coraz powszechniej dostępne narzędzia monitoringu przestrzennego.

### **3.3. Uspołecznienie procesu decyzyjnego**

Istotą współczesnych przemian demokratycznych jest zwiększenie udziału obywateli we władzy. Dokonuje się to zarówno poprzez uczestnictwo w wyborach władz, jak i stwarzanie możliwości bezpośredniego wpływu mieszkańców, przede wszystkim na poziomie lokalnym, na decyzje podejmowane niejako w ich imieniu, a dotyczące kształtowania realiów życia. Prawidłowe organizowanie procesów rozwoju powinno polegać m.in. na wzmacnianiu wiedzy i samoorganizacji społeczności lokalnej i profesjonalnych organizacji pozarządowych oraz na aprobowaniu i wzmacnianiu inicjatyw mieszkańców. Takie podejście wymaga między innymi możliwie pełnego dostępu do informacji, istotnej dla kształtowania celów rozwoju i ich praktycznej realizacji.

Aby uczestniczyć w skutecznym i coraz bardziej rozwiniętym sposobie w procesie podejmowania decyzji, członek społeczeństwa obywatelskiego musi mieć odpowiednią wiedzę o otaczającym go świecie, musi chcieć i umieć pozyskiwać i przekazywać informacje mające znaczenie dla niego, jego środowiska i całego społeczeństwa. Można zatem stwierdzić, że społeczeństwo obywatelskie bazuje na obiegu informacji, bo sprzyja on rozwojowi demokracji.

Polityki publiczne nie są w stanie w dzisiejszych warunkach zapewnić wysokiej jakości życia bez aktywnego udziału społeczeństwa. Polityka prowadzona przez władze publiczne musi stosować różnorodne instrumenty realizacji jej założeń, ale wśród nich na jeden z najważniejszych wyrasta obecnie komunikacja społeczna i uspołecznienie procesów podejmowania decyzji. Wydaje się, że stać się ono może najskuteczniejszym

narzędziem regulującym sposoby wykorzystania zasobów oraz rzeczywistej kontroli realizacji celów rozwoju i partycypacji społecznej. Dzięki niemu obywatele, podmioty gospodarujące w obszarze miejscowości i organizacje społeczne będą mogli aktywnie wspierać politykę władz oraz spełniać funkcje kontroli wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami.

Istotą polityk publicznych jest skuteczne nakłanianie różnych podmiotów do określonych zachowań. Przykładem może być spowodowanie, by w określonych lokalizacjach budynki wznoszone przez prywatnych inwestorów, spełniały określone parametry funkcjonalno-techniczne, na przykład aby nie budowano obiektów o uciążliwych funkcjach czy budynków zbyt wysokich. Polityka, jako sztuka osiągania celów może się posługiwać różnymi instrumentami, może więc do określonych zachowań nakłaniać perswazją lub określonego zachowania zakazać, na przykład poprzez regulację prawną w postaci prawa lokalnego. Gorzej jest z nakazywaniem – tu prawo jest mniej skuteczne niż umiejętna perswazja. Bowiem zarządzanie w ramach prowadzonej polityki publicznej tym różni się od zarządzania w rozumieniu korporacyjnym, że inna jest forma podporządkowania: w sektorze publicznym trzeba umieć nakłonić, w korporacji można po prostu kazać.

Dlatego informacje dotyczące przestrzeni powinny być udostępniane szerokiej publiczności. Ułatwia to zrozumienie poszczególnych zagadnień procesu rozwoju, współudział w decydowaniu o jego kierunkach, ale przede wszystkim pozwala racjonalizować własne zachowania i decyzje. W ten sposób dostęp do rzetelnej informacji może stać się w praktyce najskuteczniejszym z instrumentów polityk publicznych odnoszących się do przestrzennej lokalizacji. Generalnie bowiem informacja, a szczególnie informacja o przestrzeni, ma oczywisty wpływ na działania i zachowania się człowieka: jego pracę, wypoczynek, edukację i łączność z innymi ludźmi; a w konsekwencji - na wybór przez niego miejsca zamieszkania, zatrudnienia, studiów, rekreacji czy też inwestowania. Jest więc potencjalnie jednym z ważniejszych czynników rozwoju. Ale dotyczy też codziennych decyzji, jak sposobu poruszania się po miejscowości czy miejsca i sposobu, korzystania z usług. Sposoby osiągania celów polityk publicznych dotyczą zarówno wyborów dokonywanych przez mieszkańców, jak i decyzji przestrzennych podmiotów gospodarczych.

### **3.4. Idea otwartych danych**

Niemal wszystko, co dzieje się w przestrzeni wpływa na decyzje przestrzenne – wielkie i małe. Z jednej strony na podstawie danych przestrzennych decydowane są lokalizacje ważnych inwestycji, a z drugiej ogromna ilość drobnych codziennych decyzji dotyczących przestrzeni podejmowana jest przez obywateli na podstawie danych przestrzennych pozyskanych z internetu, dotyczących na przykład korzystania z usług, przestrzeni publicznych czy sposobów transportu. Można powiedzieć, że dostęp do danych przestrzennych w dzisiejszych czasach determinuje bardzo wiele zachowań społecznych.

Ale zachowania te bardzo często generują nowe dane przestrzenne, będące konsekwencją podjętych decyzji przestrzennych. Gospodarowanie przestrzenią korzysta więc z danych i równocześnie je wytwarza. Lokalizując inwestycję na podstawie analizy danych, jednocześnie umieszczamy ją w rejestrze inwestycji, który wykorzystywany jest przez innych użytkowników przestrzeni. Ich decyzje przestrzenne uwzględniają tym samym dane o naszej inwestycji. Proces ten jest bardzo istotny z punktu widzenia indywidualnych interesów przedsiębiorców i obywateli. Ale jest też bardzo istotny dla ochrony interesu publicznego. Pozwala bowiem w sposób skoordynowany analizować to, co dzieje się w przestrzeni i odpowiednio do tego reagować.

Dane przestrzenne są kluczem do podejmowania właściwych decyzji przestrzennych o ile są dostępne w odpowiednim zakresie i formie. Analityk przestrzeni chciałby mieć dostęp do jak największej ilości danych. Inwestor potrzebuje tylko tych najważniejszych, ale wymaga by były wiarygodne, natomiast w codziennych sytuacjach liczy się przede wszystkim łatwość i szybkość pozyskania informacji.

Idea Otwartych Danych (ang. Open Data) zakłada, że niektóre dane powinny być dostępne dla każdego – do ponownego wykorzystania i rozpowszechniania. Koncepcja ta nie jest nowa, jednak zyskała na popularności wraz z rozwojem internetu oraz tworzeniem i udostępnianiem sieciowych baz wiedzy (np. Wikipedia, Geonames i inne) przez społeczności internetowe na zasadach non-profit. Zasada jest prosta: każdy podmiot do realizacji zadań własnych wykorzystuje dane zewnętrzne pochodzące z jednostek odpowiedzialnych za ich wytworzenie i aktualność. Jednak dokonując wynikającej z własnych potrzeb i metod obróbki pozyskanych danych tworzy nowe zasoby danych, które powinien udostępniać innym.

Administracja publiczna wytwarza i gromadzi ogromne ilości danych. Mogą one stanowić fundament dla powstawania innowacyjnych dóbr, usług i produktów, pobudzających rozwój gospodarki poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i zachęcanie do inwestycji. Potencjał wynikający z dostępu do danych publicznych jako pierwszy dostrzegł rząd Stanów Zjednoczonych, który jednocześnie stwierdził, że pobieranie opłaty za udostępnienie danych stworzonych za pieniądze podatnika jest nieuczciwe. Obywatel nie może być zmuszony do powtórnego płacenia za dane, za które raz już zapłacił w postaci podatku. Od tego momentu możemy mówić o idei Otwartych Danych Publicznych (ang. Open Government Data), czyli udostępnienia informacji tworzonych przez organy administracji publicznej do przeszukiwania i wykorzystania przez wszystkich zainteresowanych. Jest to krok milowy w rozwoju inicjatywy Danych Otwartych. Istotę dostępu i ponownego wykorzystania danych publicznych dostrzegła też Komisja Europejska. Jej działania zaowocowały przyjęciem Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Nadrzędnym celem jej wprowadzenia było przyczynienie się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy poprzez odblokowanie potencjału gospodarczego danych należących do instytucji rządowych. W polskim prawie dostęp do informacji publicznej



i jej ponowne wykorzystanie reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

### **3.5. Otwarte dane w polskiej praktyce**

Inicjatywa otwartych danych w swoich głównych założeniach polega na takich przeobrażeniach strukturalnych, w których organ publikujący wystawia na zewnątrz swoje zasoby danych w sposób przejrzysty, przydatny, zgodny ze standardami, i przepisami prawa, tak aby można je było dalej przetwarzać, analizować, budować na nich aplikacje. Dzięki temu otwieranie danych klasyfikuje nieuporządkowany sposób zbierania danych przez duże podmioty – zarówno publiczne, jak i prywatne.

W Polsce Ministerstwo Cyfryzacji przygotowało Program Otwierania Danych Publicznych. Jest on skierowany przede wszystkim do organów administracji rządowej ale ze względu na interoperacyjność zachęca do stosowania zasad również przez inne podmioty, które tworzą lub przechowują dane publiczne, zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, fundusze celowe, państwowe instytuty badawcze oraz państwowe osoby prawne powołane do wykonywania zadań publicznych.

Głównym zadaniem programu jest poprawa jakości i zwiększenie liczby danych dostępnych w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, m.in. poprzez portal DanePubliczne.gov.pl. W tym celu zdefiniowano następujące priorytetowe obszary otwierania danych publicznych:

- dane przestrzenne będące w dyspozycji Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, m.in. Państwowy Rejestr Granic, Baza Danych Obiektów Ogólnogeograficznych, Państwowy Rejestr Nazw Geograficznych;
- dane statystyczne będące w kompetencji Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Głównej Policji, Straży Granicznej, m.in. dane do statystyk z rejestru PESEL, statystyki zdarzeń pożarowych, dane do statystyk z rejestru Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości, statystyki bazy Systemu Informacji Oświatowej;
- dane o środowisku będące w kompetencji Ministerstwa Środowiska, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowego Instytutu Geologicznego, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, m.in. dane klimatyczne, dane hydrologiczne, Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody;
- dane dotyczące biznesu i gospodarki będące w kompetencji Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, m.in. Krajowy Rejestr Sądowy, statystyki Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, dane jednostkowe z kontroli stacji paliw;
- dane o transporcie będące w kompetencji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Polskich Kolei Państwowych, Urzędu Transportu Kolejowego, m.in. mapa stanu dróg, rozkłady jazdy;

- dane o kulturze będące w kompetencji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, m.in. rejestr zabytków.

Zasoby te można przeszukiwać według kategorii, dostawcy danych, po słowach kluczowych, a także wpisując frazę w wyszukiwarce. Wyniki wyszukiwania można dodatkowo filtrować, aby dotrzeć do interesujących danych.

### **3.6. Przyszłość zintegrowanego monitoringu na poziomie gminy**

Otwartość danych publicznych może stać się podstawą nowoczesnego systemu zarządzania rozwojem gminy, w szczególności w zakresie:

- zapewnienia transparentności władzy i przejrzystości procesów decyzyjnych;
- partycypacji społecznej poprzez zwiększenie zaangażowania mieszkańców we współdecydowanie o lokalnej społeczności; dobre decyzje można podejmować tylko na podstawie pakietu zrozumiale przedstawionych informacji;
- tworzenia nowej wartości i innowacji przez przedsiębiorców i organizacje pozarządowe (w tym nowych usług); potencjalny inwestor może w prosty sposób za pośrednictwem sieci dotrzeć do informacji, które go bezpośrednio interesują;
- rozwiązywania problemów; dane pomagają rozwiązać problem i to zarówno po stronie władzy publicznej, jak i obywatela, np. z komunikacją zbiorową.

Jednym z istotnych aspektów Otwartych Danych jest ich interoperacyjność, czyli zdolność różnych systemów i użytkowników do współpracy poprzez łączenie danych. Idea Danych Połączonych (ang. Linked Data) polega na łączeniu ze sobą (integracji) danych pochodzących z różnych źródeł przy wykorzystaniu technologii sieci WWW. Umożliwia to praktyczne funkcjonowanie globalnej rozproszonej bazy danych. Jej istotą jest identyfikacja obiektów i zjawisk świata rzeczywistego, takich jak zasoby w postaci obiektów fizycznych, ale też elementów bardziej abstrakcyjnych, jak procesy czy koncepcje rozwoju i plany. Za pośrednictwem internetu dane mogą być ze sobą łączone w taki sam sposób jak klasyczne strony internetowe. Jest to podstawa internetu trzeciej generacji, tzw. internetu danych, który zasada się na przekształceniu zasobów WWW w globalną bazę wiedzy, umożliwiającą użytkownikowi wyszukiwanie informacji na zupełnie nowym poziomie – kontekście zapytania. Ta ewolucja już dzieje się w powszechnej praktyce. Korzystając z internetowych map czy zamawiając taksówkę, nie zdajemy sobie często sprawy z tego, że korzystamy z otwartych danych. Wydaje się pewne, że wraz z dostępem do „otwartego oprogramowania”, które obniżyło koszty nowoczesnych narzędzi analitycznych, technologia „otwartych danych” wkrótce zrewolucjonizuje także profesjonalne procedury monitoringu procesów rozwoju.

# Załączniki

Załącznik nr 1 Lista wskaźników głównych

Załącznik nr 2 Metryczki wskaźników głównych

Załącznik nr 3 Lista wskaźników pomocniczych

## Spis tabel i rysunków

### Tabele

Tabela 1. Cele w Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+ .....	14
Tabela 2. Cel główny i wskaźniki w strategii rozwoju Wrocławia 2030 .....	16
Tabela 3. Klasy skal pomiarowych .....	23
Tabela 4. Syntetyczna charakterystyka wskaźników wykorzystywanych w analizach .....	27
Tabela 5. Wzór metryczki .....	28
Tabela 6. Fragment systemu monitorowania programu rewitalizacji Słupska, II. Cel strategiczny – ożywienie gospodarcze i społeczne .....	32
Tabela 7. Wykaz podstawowych rejestrów publicznych i ewidencji prowadzonych na szczeblu gminnym .....	39
Tabela 8. Przykładowy katalog danych możliwych do pozyskania z rejestrów publicznych prowadzonych na szczeblu gminnym .....	48
Tabela 9. Wykaz zadań zleconych samorządom powiatowym przez administrację rządową .....	50
Tabela 10. Standard jakości danych statystyki publicznej – podsumowanie .....	59
Tabela 11. Opis Wskaźnika Sukcesu Rewitalizacji .....	63
Tabela 12. Harmonogram realizacji warsztatów testujących założenia systemu monitorowania rozwoju lokalnego.....	82
Tabela 13. Wskaźniki główne analizowane w obszarze Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki.....	87
Tabela 14. Wskaźniki główne analizowane w obszarze Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej .....	91
Tabela 15. Wskaźniki główne w obszarze Sytuacja materialna mieszkańców do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych .....	94
Tabela 16. Wskaźniki główne w obszarze Stan finansów lokalnych do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych.....	96
Tabela 17. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych .....	98
Tabela 18. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych .....	101
Tabela 19. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych .....	103
Tabela 20. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Poziom bezpieczeństwa do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych.....	105
Tabela 21. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Sytuacja demograficzna do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych.....	107
Tabela 22. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Dostępność komunikacyjna do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych.....	109
Tabela 23. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Ład i struktura przestrzenna obszaru do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych .....	110

Tabela 24. Wskaźniki główne rekomendowane w obszarze Lokalne środowisko przyrodnicze do analiz na poziomie zróżnicowań wewnątrzgminnych .....	112
Tabela 25. Wskaźniki w systemie monitorowania GPR Opola Lubelskiego .....	131
Tabela 26. Wskaźniki realizacji projektów w odniesieniu do celów Gminnego Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027 .....	132
Tabela 27. Macierz monitorowania z Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015-2025.....	134
Tabela 28. Struktura uprawnień i odpowiedzialności w procesie monitorowania Programu Rewitalizacji Miasta Malborka na lata 2017-2023 – organizacja procesu .....	137
Tabela 29. Przykład karty projektów GPR dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025.....	138

## Rysunki

Rysunek 1. Interaktywna mapa pokazująca rozkład natężenia bezrobocia długotrwałego w Łodzi.....	33
Rysunek 2. Bezrobotni w Etku w latach 2010-2013.....	35
Rysunek 3. Mapa monitorowania programu rewitalizacji w Łodzi.....	64
Rysunek 4. Podział gminy Dobreńsk na pola odniesienia na potrzeby delimitacji obszaru rewitalizacji .....	68
Rysunek 5. Schemat funkcjonowania infrastruktury informacji przestrzennej .....	76
Rysunek 6. Wymiary i obszary zrównoważonego rozwoju w MRL .....	80
Rysunek 7. Sposób przedstawienia wydzielenia pól podstawowych na przykładzie GPR Kalisza .....	116
Rysunek 8. Sposób prezentacji wydzielenia pól podstawowych we Włocławku .....	116
Rysunek 9. Rozkład przestrzenny wskaźnika masy wyrobów zawierających azbest na 1000 osób w Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Dobreńsk do 2023 r. ....	118
Rysunek 10. Rozkład przestrzenny wsparcia z tytułu ubóstwa na 1000 mieszkańców w obszarze rewitalizacji Lublina.....	120
Rysunek 11. Rozkład przestrzenny wskaźnika liczby budynków komunalnych w wieku pow. 50 lat na 1000 osób w Hrubieszowie .....	122
Rysunek 12. Podział miasta Pucka na obszary problemowe w Strategii Rozwoju Gminy Miasta Puck na lat 2015-2025.....	123
Rysunek 13. Elementy procesu rewitalizacji podlegające monitorowaniu .....	126
Rysunek 14. System monitorowania rewitalizacji.....	127
Rysunek 15. Schemat zarządzania procesem rewitalizacji w Łodzi.....	136

## Bibliografia

- Czochoński J.T., 2013, *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*, "Studia KPZK PAN", tom CXLIX, Warszawa.
- Dutkowski M., 2004, *Problemy diagnozowania obszarów rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, „Rozprawy i Studia”, t. 551, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Gaździcki J., 2002, *Leksykon geomatyczny – Lexicon of Geomatics*, Polskie Towarzystwo Informatyki Przestrzennej/Wieś Jutra.
- Godin B., *The emergence of S&T indicators: Why did governments supplement statistics with indicators?* Research Policy, 2003, 32, 679–691.
- Górnica J., Keller K., 2007, *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa.
- Jadach-Sepiolo A. (red.), 2018, *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

- Jarczewski W. (red.), 2017, *Delimitacja krok po kroku*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
- Pearce D., Turner R. K., 1990, *Economics of natural resources and the environment*, New York.
- Woźniak W., 2007, *Super Output Areas oraz Indeks Wielowymiarowej Deprywacji – poprzez rzetelną diagnozę do skutecznych działań*, „Polityka społeczna”, s. 36-38.

## Dokumenty:

- Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Włocławka”, Włocławek, luty 2017 r., s. 12, [https://mst-wloclawek.rbip.mojregion.info/wp-content/uploads/sites/102/2017/05/Raport\\_diagnoza\\_14\\_03\\_2017r.pdf](https://mst-wloclawek.rbip.mojregion.info/wp-content/uploads/sites/102/2017/05/Raport_diagnoza_14_03_2017r.pdf)
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Słupska 2017-2025+, załącznik do uchwały nr XL/527/17 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 28 czerwca 2017 r.,
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Kalisza, załącznik do uchwały nr XLI/512/2017 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 27 lipca 2017 r.
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewo na lata 2017-2027, załącznik do uchwały nr XLVIII/370/18 z dnia 9 marca 2018 r.
- Gminny Program Rewitalizacji Gminy Opole Lubelskie na lata 2017-2024, załącznik do uchwały nr XL/268/2017 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 8 listopada 2017 r.
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015-2025, załącznik do uchwały nr Uchwałą nr VIII/146/19 Rady Miasta Oświęcim z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015–2025, <https://oswiecim.pl/urząd-miasta/rewitalizacja>
- Gminny Program Rewitalizacji Łodzi 2026+, załącznik do uchwały nr LXXIII/1980/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2018 r. [https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/files/public/PORTAL\\_REWITALIZACJA/GPR/GPR-2018\\_-\\_Uchwała\\_zmieniająca\\_uchwałę\\_w\\_sprawie\\_przyjęcia\\_Gminnego\\_Programu\\_Rewitalizacji.pdf](https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/files/public/PORTAL_REWITALIZACJA/GPR/GPR-2018_-_Uchwała_zmieniająca_uchwałę_w_sprawie_przyjęcia_Gminnego_Programu_Rewitalizacji.pdf)
- Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Starachowice na lata 2016-2025, załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 31 marca 2017 r.
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Włocławek na lata 2018-2028, załącznik do uchwały nr XLVI/91/2018 Rady Miasta Włocławek z dnia 17 lipca 2018 roku,
- Health and Social Care Board, Public Health Agency, 2008, *Community Development Performance Management Framework*, [http://www.publichealth.hscni.net/sites/default/files/Community%20Development%20Performance%20Management%20Framework%2009.06.11\\_0.pdf](http://www.publichealth.hscni.net/sites/default/files/Community%20Development%20Performance%20Management%20Framework%2009.06.11_0.pdf)
- Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide (OECD) <http://www.oecd.org/els/soc/handbookonconstructingcompositeindicatorsmethodologyanduserguide.htm>
- Kompendium wiedzy z jakości w statystyce publicznej, US w Łodzi – GUS, Warszawa 2012
- Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobiegniew do 2023 r., załącznik do uchwały nr XLIII/252/18 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018 r.
- Ministerstwo Rozwoju, 2016, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, MR/H 2014-2020/20(2)08/2016, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne\\_dot\\_rewitalizacji\\_po\\_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf)
- PWC, 2016, *Podatek od nieruchomości 25 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa.

- Program Rewitalizacji Ełku na lata 2016-2023, załącznik do uchwały nr XLI.413.18 Rady Miasta Ełku z dnia 27 lutego 2018 r.
- Program Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023, uchwała nr 868/XXXIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 12 października 2017 r. zmieniająca uchwałę nr 735/XXIX/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023
- Program Rewitalizacji Miasta Malborka na lata 2017-2023, załącznik do uchwały Rady Miasta w Malborku Nr XXXI/318/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r.
- Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+, przyjęta uchwałą nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r., <http://www.poznan.pl/mim/main/strategia-rozwoju-miasta-poznania-2020,p,14886.html>
- Szczecin dla Ciebie, Strategia Rozwoju Szczecina 2025, uchwała nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecina z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Szczecina 2025.
- Strategia. Wrocław 2030, uchwała nr LI/1193/18 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie strategii rozwoju Wrocławia pod nazwą „Strategia Wrocław 2030” [https://www.wroclaw.pl/rozmawia/strategia/Strategia\\_2030\\_2str.pdf](https://www.wroclaw.pl/rozmawia/strategia/Strategia_2030_2str.pdf)
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017, s.180
- The English Indices of Deprivation 2019 (IoD2019), Ministry of Housing, Communities and Local Government [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/835115/IoD2019\\_Statistical\\_Release.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/835115/IoD2019_Statistical_Release.pdf)