

Sukces mijającej kadencji

Autor: Katarzyna Bartman

21 Paź 2010, 13:30

Sukces mijającej kadencji.

Już po raz trzeci zdecydowaliśmy się na próbę porównawczej oceny sukcesu osiągniętego w ciągu upływającej kadencji samorządowej. Zamieszczone obok zestawienia zawierają wyniki tego mini-badania. Zanim skomentuję wyniki potrzebne są uwagi wprowadzające odnoszące się do zastosowanej metody. Staraliśmy się zresztą by metoda ta była jak najbardziej zbliżona do zastosowanej 4 i 8 lat temu, wprowadzone zostały tylko stosunkowo niewielkie modyfikacje.

Co może być miarą sukcesu kadencji?

Które gminy w największym stopniu mogą uważać mijającą kadencję za okres sukcesu?

Po pierwsze interesować nas powinny wskaźniki wskazujące na zmianę - szukamy więc nie gmin o najwyższym poziomie rozwoju (mierzonym na różne sposoby), ale gminy które w trakcie kadencji wykonały największy skok.

Sukces gminy może mieć wiele twarzy. W naszym rankingu mówimy o:

- sukcesie finansowym - w których gminach najbardziej wzrosły dochody budżetowe, a więc gdzie wspólnota samorządowa może na zaspokojenie swoich potrzeb przeznaczyć znacząco więcej środków niż na początku kadencji
- sukcesie ekonomicznym (gospodarczym) - gdzie najbardziej poprawiły się wskaźniki ekonomiczne, a więc dochody firm i ludności, gdzie spadło (ew. najmniej wzrosło) bezrobocie itp.
- sukcesie infrastrukturalnym - gdzie w największym stopniu udało się uzyskać postęp w rozwoju infrastruktury miejskiej (wiejskiej). Wiadomo, że od jej stanu zależy zarówno poziom życia ludności jak i warunki dalszego rozwoju gospodarczego.

Nie upieram się, że jest to zestaw kompletny. Skoro coraz powszechniejsza jest świadomość, że perspektywy rozwoju w ogromnym stopniu determinowane są przez poziom wykształcenia i kwalifikacje mieszkańców to w przyszłości warto by uzupełnić omówione tu wcześniej wymiary np. o sukces edukacyjny. Można by wziąć pod uwagę np. wskaźniki odnoszące się do postępu w objęciu dzieci opieką przedszkolną oraz zmiany wyników egzaminów szkolnych (szkół podstawowych i gimnazjalnych). Przygotowując to zestawienie natknęliśmy się jednak na zbyt duże problemy metodyczne oraz związane z dostępnością danych. Dlatego też wymiar edukacyjny nie został tym razem jeszcze uwzględniony. Z punktu widzenia władz samorządowych ciekawym wymiarem jest także sukces społeczno-polityczny. Można go mierzyć obserwując np. wzrost aktywności społecznej (np. liczbę organizacji pozarządowych, frekwencji w wyborach lokalnych), brak prób odwołania rady i zarządu w trakcie kadencji, sukces odchodzących władz w kolejnych wyborach. Wiele mierników dotyczących tego wymiaru będzie jednak dostępnych dopiero kiedy poznamy wyniki zbliżających się wyborów. Na razie więc ograniczymy się do trzech aspektów sukcesu lokalnego, które opisane zostały powyżej. Metoda zastosowana przy tworzeniu niniejszego rankingu dokładniej opisana jest w ramce.

Uwaga: tekst poniżej proponuję umieścić w ramce

Do tworzenia rankingu posłużyły powszechnie dostępne i dające się zmierzyć wskaźniki. Porównywana była sytuacja na początku i na końcu kadencji. Stan na początku kadencji ilustrowany jest poprzez dane na koniec 2005 roku (ostatni rok przed poprzednimi wyborami samorządowymi). Najnowsze dostępne dane dotyczące końcówki bieżącej kadencji dotyczą roku 2009 lub 2008 - w zależności od tego które z nich były już dostępne (konieczność przygotowania zestawienia już w lipcu 2010 spowodowała, że nie mogliśmy skorzystać z wielu danych za rok 2009, które zazwyczaj publikowane SA przez GUS dopiero we wrześniu).

Różnice stanu na koniec i na początku kadencji przyrównywano do wartości średnich na początku kadencji. Metoda ta pozwala na uniknięcie sytuacji, w której na końcowy wynik wpływa niewielki nawet postęp przy bardzo niskim stanie wyjściowym (np. wzrost liczby osób korzystających z kanalizacji z 1% do 3% to wzrost o 200%. Odniesienie tego wzrostu do wartości średniej dla wszystkich badanych w danej grupie gmin, pozwala zobaczyć ten wzrost we właściwszej proporcji). Dodatkowo, by uniknąć zbyt silnego wpływu jednej tylko zmiennej o wyjątkowo korzystnej bądź wyjątkowo niekorzystnej wartości, „ścinaliśmy” wartości wskaźników różniących się od średniej dla danej kategorii gmin o więcej niż 5 odchyłeń standardowych. Uwzględnione zostały następujące zmienne:

1. Sukces finansowy - mierzony jest za pomocą dwóch wskaźników - (i) wzrostu dochodów budżetowych ogółem (2005-2009) i (ii) wzrostu dochodów własnych samorządów (2005-2009). W tym ostatnim wskaźniku pominieliśmy dochody majątkowe, mające często charakter incydentalny, odnoszący się tylko do jednego roku. Jeśli np. sprzedaż dużej działki komunalnej przypadła by na ostatni rok kadencji (2009) mogłoby to istotnie zaburzyć wyniki.

2. Sukces ekonomiczny - określany jest na podstawie 5 wskaźników: (i) spadek bezrobocia (2005-2008), (ii) wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2005-2008), (iii) wzrost liczby zarejestrowanych spółek z udziałem kapitału zagranicznego (2005-2008), (iv) wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (2005-2009, wskaźnik świadczy o skali działalności gospodarczej i kondycji przedsiębiorstw), (v) wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (2005-2009, wskaźnik świadczy o zamożności mieszkańców). Krótkiego komentarza wymaga ten ostatni miernik. Poprzednio (przygotowując zestawienie dla kadencji 2002-2006) pomijaliśmy tę zmienną w przypadku gmin wiejskich, argumentując, że rolnicy nie płacą PIT, a w wielu gminach wiejskich stanowią zdecydowaną większość mieszkańców. Tym razem zmienna ta została zastosowana do badania wszystkich gmin. Polska wieś się zmienia. Coraz mniej jest gmin wiejskich składających się niemal wyłącznie z gospodarstw rolnych. Znaczna część gmin wiejskich to jednostki podmiejskie wokół wielkich miast, albo gminy turystyczne. Ale sytuacja zmienia się nawet na tradycyjnych terenach rolniczych. Jeszcze w 2003 r. 51,6% mieszkańców wsi stanowiła ludność związana z gospodarstwem rolnym, w roku 2008 wskaźnik ten spadł do 42,8%^[1]. Biorąc pod uwagę te zmiany, wydaje się, że pominięcie wskaźnika PIT dla gmin wiejskich byłoby większym błędem niż włączenie tej zmiennej.

3. Sukces infrastrukturalny - obejmuje także 5 mierników: (i) powierzchnia użytkowa mieszkań zbudowanych w latach 2005-2008, (ii) wzrost liczby mieszkańców podłączonych do oczyszczalni ścieków (2005-2008), (iii) wzrost liczby mieszkańców podłączonych do sieci gazowej (2005-2008), (iv) wzrost liczby mieszkańców podłączonych do kanalizacji (w latach 2005-2008), (v) wydatki finansowane z funduszy unijnych i innych bezzwrotnych środków zagranicznych (suma za lata 2006-2009). Uwzględnienie powierzchni mieszkań zbudowanych wskazuje, że uwaga zwrócona jest na całość infrastruktury lokalnej, a nie wyłącznie na te inwestycje, które bezpośrednio prowadzą samorządy. Z kolei włączenie wskaźnika

odnoszącego się do pozyskiwania środków unijnych

Łączny wskaźnik sukcesu lokalnego jest sumą powyższych trzech wskaźników cząstkowych.

Prezentowana analiza tylko do pewnego stopnia i pośrednio jest oceną władz lokalnych. Trzeba pamiętać, że niektóre z analizowanych tu zjawisk (przede wszystkim z zakresu rozwoju ekonomicznego, ale także w pozostałych analizowanych wymiarach) tylko w niewielkim stopniu zależy od aktywności władz samorządowych. Sukces może być w znacznym stopniu wynikiem np. położenia sprzyjającego koniunkturze (np. wokół największych aglomeracji, w terenie atrakcyjnym turystycznie, w pobliżu przejść granicznych) lub odwrotnie - w regionie przeżywającym stagnację. W tym pierwszym przypadku gmina jest niemal skazana na sukces, choć postawa władz lokalnych może te pozytywne tendencje wzmocnić, lub odwrotnie - przez głupią politykę można zaprzepaścić znaczną część atutów. Natomiast przy niekorzystnym położeniu, przy nawet najmądrzejszej polityce samorządu, odniesiony postęp może być bardzo ograniczony. Choć także i w tym przypadku nieprawdą jest, że nic od władz lokalnych nie zależy. W żargonie naukowym mówi się o czynnikach egzogenicznych (zewnętrznych) i endogenicznych (wewnętrznych) oddziałujących na rozwój lokalny. Względna waga tych obu grup czynników jest przedmiotem ciągłych badań i sporów między różnymi szkołami naukowymi. Nie przesądzając wyniku tych debat trzeba stwierdzić, że niewątpliwie czynniki zewnętrzne odgrywają spore znaczenie. Jest to zresztą wyraźnie widoczne już przy pobieżnej analizie wyników rankingu.

Sukces jest

Tytuł rankingu odwołuje się do nacechowanego emocjonalnie słowa „sukces”. Zanim więc spojrzymy na liderów warto może zastanowić się czy w skali kraju udało się samorządom osiągnąć w trakcie minionej kadencji. Tabela 1 zawiera kilka takich mierzalnych wskaźników. Prawie 400 tysięcy osób zyskało dostęp do wodociągu komunalnego, a prawie 700 tys. Zostało podłączonych do kanalizacji sieciowej (cieszy zwłaszcza zestawienie tych dwóch liczb, bo w latach poprzednich dość często zdarzało się wodociągowanie, co przy mniejszym zainteresowaniu budową kanalizacji prowadziło do łatwych do wyobrażenia negatywnych skutków ekologicznych). Wybudowano około 150 biologicznych oczyszczalni ścieków. Utwardzono niemal 8 tysięcy dróg gminnych. Wbrew głośzonym czasem stereotypowym poglądom, w okresie niżu demograficznego zwiększyła się liczba dzieci uczęszczających do przedszkola (o 80 tysięcy, w tym do przedszkoli gminnych o prawie 50 tysięcy). Co ważne - znów wbrew głośzonym czasem opiniom - wzrost ten odnosił się też do gmin wiejskich. W okresie 2006-2009 gminy przeznaczyły na inwestycje 125 miliardów, pozyskały też ponad 20 miliardów unijnych dotacji. Pewnie, że chciałoby się więcej, ale brzmi to nieźle.

Tabela 1. Osiągnięcia samorządów gminnych

	ogółem	Na terenach wiejskich
Wzrost liczby osób korzystających z wodociągów (2005-2008)	337.365	258.725
Wzrost liczby osób podłączonych do kanalizacji sieciowej (2005-2008)	672.206	408.918
Wzrost liczby gospodarstw domowych podłączonych do sieci	192.045	58.591

gazowej (2005-2008)		
Wzrost długości dróg gminnych o nawierzchni ulepszonej (2005-2008)	7.833	
Wzrost liczby biologicznych oczyszczalni ścieków (2005-2008)	108	135
Wzrost liczby dzieci uczęszczających do przedszkola (2005-2008)	80.627	18.605
Wzrost liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli prowadzonych przez gminy (2005-2008)	47.725	14.893
Wielkość środków na inwestycje jst (2006-2009)	124,7 mld	
- w tym gminy	54,5 mld	
- w tym miasta na prawach powiatu	42,5 mld	
Wielkość wydatków jst finansowanych z dotacji UE (2006-2009)	20,4 mld	
- w tym gminy	6,7 mld	
- w tym miasta na prawach powiatu	6,3 mld	

Wyniki rankingu

W porównaniu z innymi rankingami Wspólnoty w tym zestawieniu jest wyjątkowo dużo zmian. Wpływ na to ma zapewne i specyficzny charakter rankingu i fakt, że poprzedni był sporządzony aż 4 lata temu, sporo się w międzyczasie zmieniło. Na palcach obu rąk można policzyć przypadki stabilnych pozycji w czołówce. Przykładem takiej niezmienności jest zestawienie dla miast wojewódzkich. Pierwsza czwórka jest identyczna jak 4 lata temu (Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków) - jedynie Poznań i Wrocław zamieniły się miejscami. Warszawa zwyciężyła zresztą przy okazji trzech kolejnych kadencji, a warto pamiętać, że za każdym razem rządząca ekipa się zmieniała (Warszawa jest zresztą rekordzistą jeśli chodzi o liczbę prezydentów - 9 od 1990 roku). Wydaje się, że korzyści wynikające ze stołeczności „skazują” Warszawę na sukces, któremu jak na razie nie przeszkadzają niestabilność władz politycznych, uciążliwość związane z wyższymi niż gdzie indziej cenami ani problemy transportowe.

Wśród pozostałych miast na prawach powiatu jedynym, które od trzech kadencji utrzymuje się w czołówce (i jest rządzone przez tego samego prezydenta) jest Sopot. Wśród miast powiatowych nie ma ani jednego, które dwa razy pod rząd utrzymałoby pozycję w pierwszej dziesiątce rankingu. Ale warto zwrócić uwagę, że znajdujące się na czele dwa miasta podwarszawskie - Piaseczno i Grodzisk Mazowiecki - wypadły bardzo dobrze także w ocenie kadencji 1998-2002. Całkowitą zmianę czołówki obserwujemy wśród miast małych. Wśród gmin wiejskich też dużo zmian, a jedyne które w miarę regularnie utrzymują się w czołówce (wśród pierwszych 25 na prawie 1600 gmin wiejskich) to Rewal oraz kilka gmin podwarszawskich: Lesznowola, Nadarzyn, Michałowice.

Jednak na poziomie statystycznym pojawia się dodatnia korelacja między miejscem zajęтым w rankingu 4 lata temu i w roku bieżącym (najsilniejsza wśród gmin wiejskich i wśród miast wojewódzkich, a najsłabsza wśród miast na prawach powiatu i miast powiatowych). Tabela 2 pokazuje jak dużo jest jednostek, które po dwóch kolejnych kadencjach zajmowały miejsce wśród pierwszych lub wśród ostatnich 10% zestawienia (mówiąc językiem statystyki: dwa razy pod rząd znalazły się w pierwszym lub ostatnim decylnie). Okazuje się, że powtarzalność

wśród gmin w czołówce jest większa niż wśród gmin „w ogonie” rankingu. I tak na przykład aż 30% gmin wiejskich, które znalazły się w tak zdefiniowanej czołówce naszego rankingu, było też w czołówce zestawienia oceniającego kadencje 2002-2006. Tymczasem spośród gmin wiejskich, które znalazły się teraz na końcu rankingu tylko 12% była pod koniec także cztery lata temu. A więc o ile grono „gmin sukcesu” jest stosunkowo stabilne (choć jak widzimy w tabeli nie jest to „zamknięty klub”) to najbardziej nieudane kadencje zdarzają się w różnych miejscach.

Tabela 2. Stabilność rankingu sukcesu kadencji - odsetek gmin, które zmieściły się w pierwszych lub ostatnich 10% dwóch kolejnych zestawień (2002-2006 i 2006-2010).

	Pierwsze 10% rankingu	Ostatnie 10% rankingu
Miasta na prawach powiatu	5%	2%
Miasta powiatowe	30%	11%
Małe miasta	30%	14%
Gminy wiejskie	30%	12%

Czy sukces odnoszą bogaci?

To nie brzmi sprawiedliwie, ale tak właśnie jest. Znacznie częściej w czołówce zestawienia „sukces kadencji” pojawiają się gminy o wysokich lub bardzo wysokich pozycjach w rankingu zamożności niż gminy o niewielkich dochodach na głowę mieszkańca. Oznacza to, że różnice między gminami raczej rosną niż maleją. Korelacja między pozycją w obu rankingach (sukces kadencji i zamożność) jest wysoka; istotna statystycznie dla każdego typu jednostek (jeśli chodzi o wartości bezwzględne to waha się od 0,33 w przypadku gmin wiejskich do 0,74 w przypadku miast wojewódzkich).

Bliższe przyjrzenie się zestawieniom potwierdza tę ogólną zależność statystyczną. Wśród miast wojewódzkich pierwsze czwórki obu rankingów są identyczne. Podobnych przykładów można znaleźć w innych zestawieniach.

Tym bardziej godne podkreślenia wydają się jednostki, które dobrze wypadły w zestawieniu sukcesu kadencji, mimo, że nie należą do najzamożniejszych. Wśród miast na prawach powiatu są to Biała Podlaska i Skierniewice. Wśród miast powiatowych Wieliczka. Wśród małych miast Halinów koło Warszawy. Wśród gmin wiejskich Klembów (znów gmina na obrzeżach Warszawy) i Zabierzów (koło Krakowa). Wydaje się więc, że takich (nielicznych) przykładów trzeba szukać przede wszystkim na obrzeżach rozwijających się obszarów metropolitalnych.

Okazuje się jednak, że znacznie słabszy (choć wciąż istotny statystycznie) jest związek między miejscem w rankingu sukcesu kadencji, a zamożnością na początku kończącej się kadencji. Okazuje się więc, że znacząca grupa gmin stała się właśnie zamożna w wyniku sukcesu osiągniętego w trakcie kończącej się kadencji, a niekoniecznie należała do zamożnych już cztery lata temu. Wniosek ten ma charakter optymistyczny. Oznacza bowiem, że można znaleźć przykłady przełamania negatywnych uwarunkowań zewnętrznych - są tacy biedni, którym wiatr w oczy nie przeszkadza w marszu do przodu.

Jak wiadomo, zróżnicowanie zamożności ma w Polsce też wymiar regionalny. Najslabiej rozwinięta część kraju, to Polska wschodnia. Cztery lata temu przy okazji rankingu obejmującego kadencje 2002-2006 sporządziłem zestawienie jak często samorzady z pięciu województw Polski wschodniej (objętych Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej) znajdują się w czołówkach a jak często pod koniec rankingu. Identyczne zestawienie obejmujące dane dla kolejnych dwóch kadencji obejmuje tabela 3.

Tabela 3. Gminy Polski wschodniej w rankingu sukcesu mijającej kadencji (w nawiasie wyniki rankingu kadencji 2002-2006)

	Liczba jednostek w czołówce zestawienia sukcesu kadencji (pierwsze 20%)				
	lubelskie	Podlaskie	podkarpackie	świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie
Miasta na prawach powiatu	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Miasta powiatowe	0 (2)	1 (0)	1 (1)	2 (3)	1 (1)
Małe miasta	1 (3)	3 (2)	4 (1)	3 (2)	4 (1)
Gminy wiejskie	12 (8)	11 (8)	9 (23)	17 (9)	12 (8)
	Liczba jednostek w końcówce zestawienia sukcesu kadencji (ostatnie 20%)				
	lubelskie	Podlaskie	podkarpackie	świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie
Miasta na prawach powiatu	1 (3)	0 (2)	0 (3)	0 (0)	1 (0)
Miasta powiatowe	3 (2)	3 (4)	6 (5)	4 (2)	5 (5)
Małe miasta	6 (10)	0 (12)	5 (4)	0 (10)	4 (7)
Gminy wiejskie	40 (76)	18 (30)	20 (18)	5 (23)	3 (23)

Uwaga: pierwsza liczba w komórce tabeli odnosi się do rankingu za lata 2006-2010, a liczba w nawiasie do zestawienia za lata 2002-2006.

Wyniki okazują się zaskakująco optymistyczne. Owszem, gminy Polski wschodniej dużo często znajdujemy w końcówkach niż w czołówkach rankingu. Ale ta dysproporcja jest dużo mniejsza niż przy analizie poprzedniej kadencji. Do góry klasyfikacji rankingowej przesunęły się przede wszystkim gminy podlaskie, a w nieco mniejszym stopniu warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i lubelskie. Ta optymistyczna zmiana nie obejmuje tylko województwa podkarpackiego. Daleko jest do jakiejś radykalnej zmiany mapy poziomu rozwoju Polski. Ale zestawienie to pokazuje, że odnoszenie sukcesów przez gminy w najbardziej zaniedbanych regionach Polski nie jest niemożliwe.

Paweł Swianiewicz, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej.