



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2017, tom 47, s. 39–54

<https://doi.org/10.7163/SOW.47.3>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptgeo.org.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igipz.pan.pl

Zasoby informacyjne gmin wiejskich województwa łódzkiego dotyczące polityki przestrzennej i finansowej

Information resources of rural communes in the Łódzkie Province on spatial and financial policies

Marcin FELTYNOWSKI¹ • Tomasz NAPIERAŁA²

¹Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
ul. Rewolucji 1905 r. 39, 90-214 Łódź
marcin.feltynowski@uni.lodz.pl

²Uniwersytet Łódzki, Wydział Nauk Geograficznych
ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź
tomasz.napierala@geo.uni.lodz.pl

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań dostępności zasobów informacyjnych gmin wiejskich województwa łódzkiego. Badania prowadzone były w pierwszej połowie 2015 r. i odnosiły się do dwóch rodzajów zasobów informacyjnych: 1) związanych z operacyjnymi dokumentami określającymi politykę finansową gmin, oraz 2) związanych z dokumentami o charakterze strategicznym, wyznaczającymi politykę przestrzenną. Dane empiryczne zgromadzono w oparciu o dostosowaną metodę WAES (*Website Attribute Evaluation System*), która wykorzystywana jest w analizach dostępności i przejrzystości portali internetowych. Metoda pozwoliła na określenie dostępności zasobów informacyjnych w analizowanych jednostkach samorządu. Następnie, dzięki wykorzystaniu metod analizy statystycznej, wskazano prawidłowości w udostępnianiu zasobów informacyjnych przez badane gminy wiejskie. Autorzy potwierdzili hipotezę, że jakość dostępu do zasobów informacyjnych gmin jest rezultatem konieczności zapewnienia transparentności działań samorządu finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: zasoby informacyjne, informacja publiczna, polityka finansowa, polityka przestrzenna, gmina wiejska.

Wprowadzenie

Założenia badawcze

Głównym celem podjętego badania jest ocena dostępności zasobów informacyjnych gmin wiejskich województwa łódzkiego dotyczących polityki przestrzennej i finansowej. Autorzy przyjmują, że udostępnianie informacji przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie prowadzonej polityki przestrzennej i finansowej powinno być najpełniej realizowane przez obowiązkowy dla jednostek publicznych organ komunikacji elektro-

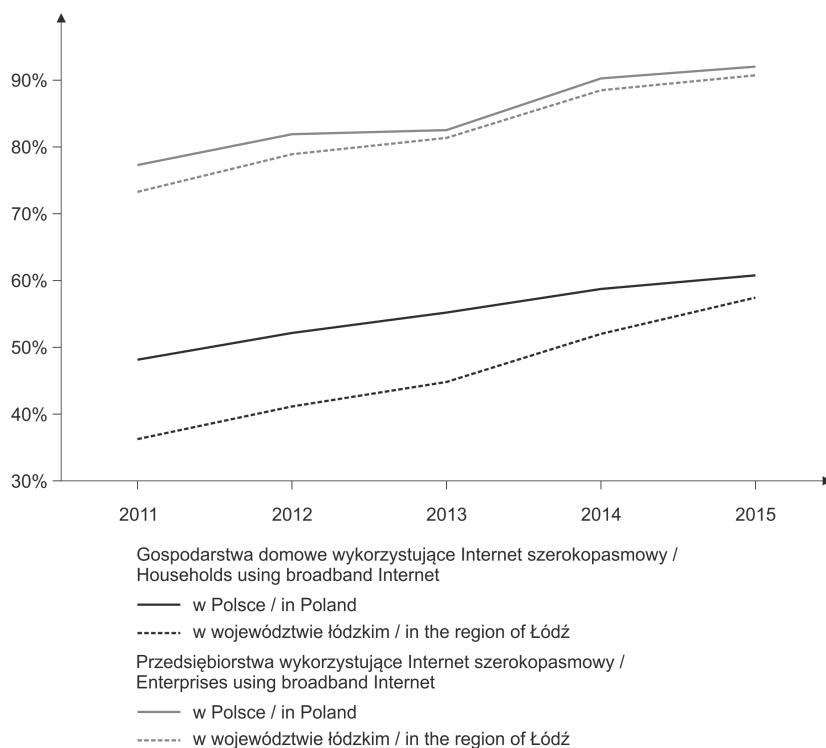
nicznej, jakim jest Biuletyn Informacji Publicznej. W badaniu postawiono hipotezę, że jakość dostępu do zasobów informacyjnych badanych gmin zależy będzie pozytywnie od następujących zmiennych: liczby ludności zamieszkującej gminę, ze szczególnym uwzględnieniem liczby osób najchętniej korzystających z internetu, wydatków gmin, z naciskiem na wydatki inwestycyjne, jak również od wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej.

Zasoby informacyjne a społeczeństwo informacyjne obszarów wiejskich

Spółeczeństwo informacyjne jest nowym systemem organizacji życia społecznego i gospodarczego. Kształtowane jest bowiem w kilku równoległych wymiarach: technologicznym, ekonomicznym, zawodowym, przestrzennym i kulturowym (Webster 2014). Społeczeństwo informacyjne budowane jest na zasadzie swobodnego dostępu do możliwie pełnej informacji, będącej podstawą zasobów tzw. otwartej inteligencji zbiorowej (Bendyk 2012). O społeczeństwie informacyjnym będziemy mówić wyłącznie wówczas, kiedy wzrost ilości i użyteczności dostępnej informacji będzie się przekładał na jakościowe zmiany o charakterze społecznym (Masuda 1980; Webster 2014). W takim społeczeństwie siła robocza rozumiana jest jako dynamiczna sieć decyzji i zadań. O jej walorach decyduje nie tylko umiejętność korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych (dalej: ICT), ale przede wszystkim zdolność do wytwarzania i modyfikowania ICT, jak również zdolność do kreowania drogi własnego rozwoju w oparciu o udostępnione zasoby informacyjne (Castells i Himanen 2009). Społeczeństwo informacyjne jest często postrzegane jako odpowiedź na globalizację (May 2002). Omawiany system organizacji życia społecznego i gospodarczego wymusza kreowanie wiedzy powstającej w oparciu o schemat: dane – informacja – wiedza – mądrość. Pozyskiwane ze świata rzeczywistego dane pomagają generować informacje, zarówno dane jak i informacje służą konstatacji wniosków pozwalających kreować wiedzę, z kolei użycie praktycznej wiedzy pozwala na budowanie mądrości, która jest podstawą dalszych procesów rozwojowych (Feltynowski 2009; Nowakowska i in. 2011).

Proces budowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce rozpoczął się w połowie lat 90. XX wieku, wraz ze zwiększeniem dostępu do komputerów osobistych oraz internetu. Obecnie opiera się on na coraz powszechniejszej technologii mobilnej. Zgodnie z danymi pochodzącymi z raportu POLSKA.JEST.MOBI (Mikowska 2015), wskaźnik smartfonizacji w grupie Polaków powyżej 15 roku życia wynosił 58%. W tej samej grupie wiekowej 21% społeczeństwa wykorzystywało tablety. O potencjale związanym z dostępem do informacji z wykorzystaniem internetu świadczą gromadzone przez Główny Urząd Statystyczny (2015) dane dotyczące odsetka gospodarstw domowych posiadających komputer osobisty z dostępem do internetu oraz posiadających komputer osobisty z szerokopasmowym dostępem do internetu, które wskazują, że w 2015 r. odpowiednio 75,8% oraz 71% gospodarstw domowych miało możliwość korzystania z zasobów informacyjnych przy użyciu komputerów osobistych. W odniesieniu do obszarów wiejskich wskaźnik odsetka gospodarstw domowych z dostępem do internetu kształtował się na poziomie 72%, co ma związek z rozwojem infrastruktury rozbudowywanej przy użyciu funduszy Unii Europejskiej. W ostatnich latach monitorowane jest również wykorzystanie internetu mobilnego, którego upowszechnienie – co podkreślono wyżej – traktowane jest jako wyznacznik kolejnego poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Warto podkreślić, że w 2012 r. odsetek

przedsiębiorstw wyposażających swoich pracowników w urządzenia przenośne pozwalające na mobilny dostęp do internetu wynosił 41,1%. W 2015 r. ten sam wskaźnik osiągnął poziom 61,6% (ryc. 1; GUS 2015, 2016).



Ryc. 1. Wykorzystanie szerokopasmowego internetu przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w Polsce i województwie łódzkim

Źródło: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Use of the broadband Internet by households and enterprises in Poland and in the Łódzkie Province
 Source: Local Data Bank of Central Statistical Office of Poland.

Możliwość wykorzystania narzędzi umożliwiających dostęp do internetu jest jednym z istotnych warunków rozwoju społeczeństwa informacyjnego, wpływającym również na poziom rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych. Niezależnie od tego wykorzystanie ICT pozwala na rozwój sieci powiązań wszystkich aktorów lokalnych oraz stanowi podstawę włączania społeczności lokalnej w działania na rzecz rozwoju. Należy również podkreślić, że upowszechnianie danych, informacji oraz dokumentów opracowywanych przez władze lokalne pozwala na prowadzenie polityk o wysokim stopniu przejrzystości, co przekłada się często na budowanie zaufania społecznego, szczególnie w zbiorowościach na obszarach wiejskich.

Proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego obserwowany jest również na obszarach wiejskich. Wiejskie społeczeństwo informacyjne staje się organizacyjną podstawą zmniejszenia dystansu w relacjach aktorów lokalnych. Co ważne, niedostatki infrastruktury transportowej mogą być w wielu zakresach rekompensowane dostępnością ICT. U podstaw rozwoju wiejskiego społeczeństwa informacyjnego leży dostęp do wyso-

kiej jakości zasobów informacyjnych, stanowiących punkt odniesienia dla operacyjnych i strategicznych decyzji podejmowanych przez podmioty lokalne (samorząd, mieszkańców, przedsiębiorców i in.). Zasoby informacyjne są jednym z podstawowych zasobów wykorzystywanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Zalicza się do nich: zbiory danych, procedur i generowanych informacji, służących zaspakajaniu potrzeb różnych użytkowników oraz generowaniu nowej wiedzy (Dziembek 2010). W literaturze wskazywany jest fakt, że zasoby informacyjne pozostają w dyspozycji różnych podmiotów o różnych funkcjach. Przez to zasoby informacyjne stanowią: model rzeczywistości, element kreowania wiedzy, podstawę funkcji kontrolnej, decyzyjnej oraz konsumpcyjnej (Oleński 2003). W taki sam sposób należy rozumieć informacje przekazywane dla społeczności lokalnych przez władze gmin, ponieważ w szczególności informacja przestrzenna stanowi model świata rzeczywistego pozwalający podejmować decyzje, a dzięki temu kreować wiedzę o małej ojczyźnie. Funkcja kontrolna ma za zadanie wpływać na społeczność lokalną i pobudzać określone jej zachowania na obszarze gmin. Kontekst konsumpcyjny informacji należy odnosić do decyzji podejmowanych przez aktorów lokalnych na podstawie informacji. Jeśli informacje są rzetelne i aktualne, to podejmowane decyzje stają się elementem rynkowych zachowań konsumentów dotyczących osiedlania się lub inwestowania na danych terenach. Zasoby informacyjne gromadzone i upowszechniane na stronach internetowych gmin same w sobie stanowią bazę wiedzy o danej jednostce terytorialnej, ale stają się również podstawą dla budowania społeczeństwa informacyjnego w podstawowych jednostkach podziału terytorialnego.

Biuletyn Informacji Publicznej jako zasób informacyjny

Jako podstawowy zasób informacji charakteryzujących działalność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wskazać należy Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: BIP). Co ważne, dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym samorządu terytorialnego, gwarantowany jest na podstawie art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Jednakże sam zasób, jakim jest BIP, wskazany został literalnie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198) jako jedno z narzędzi udostępniania informacji publicznej. W art. 8 ust. 3 cytowanego dokumentu ustawodawca sugeruje, że obok informacji, względem których istnieje obowiązek publikacyjny, organy władzy publicznej mogą w BIP udostępniać inne informacje publiczne. Wnioskować zatem można, że w porównaniu z innymi źródłami informacji publicznej, BIP powinien być możliwie najpełniejszym zasobem informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe jest powodem, dla którego autorzy zdecydowali się na ocenę dostępu do informacji publicznej w zakresie polityki finansowej i przestrzennej wyłącznie poprzez analizę struktury i zawartości gminnych stron BIP. Wymagania techniczne i funkcjonalności stron BIP prowadzonych przez organy władzy publicznej określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68). Wcześniejsze doświadczenia badawcze autorów wskazują jednak, że jakość i kompletność informacji na stronach BIP często znacząco odbiega od określonych w prawie założeń, niezależnie od przedmiotu, którego informacja dotyczy (Feltynowski 2013; Napierała i Lawin 2012; Napierała i in. 2013; Napierała i Adamiak 2012).

Należy podkreślić, że dostęp do informacji o polityce finansowej organów władzy publicznej nie został szczegółowo uregulowany. Jedynymi wytycznymi są zatem przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198). Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy można wnosić, iż dostęp do informacji o polityce finansowej powinien dotyczyć zarówno zamierzeń w zakresie polityki finansowej, jak i wykonania założonych celów. Prezentowana informacja powinna umożliwiać identyfikację finansowania poszczególnych zadań publicznych. Inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do zasad publikacji w internecie informacji dotyczących polityki przestrzennej. Szczegółowe przepisy regulujące dostęp do informacji tego rodzaju zawarte zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717), jak również w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. 2010 nr 76 poz. 489) i są one transpozycją dyrektywy INSPIRE (2007) do polskiego prawa. Obowiązek publikowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na stronach gminy zdefiniowano w art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717), gdzie wprost wskazano, że uchwała rady gminy podlega publikacji na stronie internetowej gminy. Ustawa precyzuje, że plan miejscowy składa się z części tekstowej i graficznej, które stanowią elementy wzajemnie się uzupełniające, pomimo że część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – dokumentu określającego politykę przestrzenną gminy, ustawa nie stanowi wprost o obowiązku jego publikacji po uchwaleniu. Odnosi się jedynie do konieczności publikacji projektu studium podczas procedury jego sporządzania, jako elementu dopełniającego wyłożenie dokumentu do publicznej wiadomości. Jednakże, z uwagi na fakt, że studium jest jedynym kompleksowym dokumentem dotyczącym polityki przestrzennej gminy, jego publikacja na stronach internetowych gmin wydaje się koniecznością. Z dyrektywy INSPIRE wynika natomiast obowiązek publikowania przez gminy metadanych dotyczących tematu zagospodarowania przestrzennego.

Metodyka badań

Obszar badań

Zakres przestrzenny badań obejmuje wszystkie gminy wiejskie województwa łódzkiego. Celowo wykluczone zostały obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich. Biuletyn Informacji Publicznej każdej gminy prowadzony jest przez władze samorządowe dla całej jednostki, zatem jakość dostępu do informacji z zakresu zarówno polityki finansowej, jak i przestrzennej może być oceniona wyłącznie z perspektywy całej gminy. Dodatkowo dla większości zmiennych objaśniających dostępność badanych zasobów informacyjnych najniższym poziomem agregacji przestrzennej jest właśnie poziom gminny. Gminy wiejskie stanowią 133 spośród 177 wszystkich gmin województwa łódzkiego, obejmując 73,8% powierzchni całego regionu. Na ich terenie zamieszkuje 29,4% ludności województwa. W zestawieniu z miejskimi i miejsko-wiejskimi gminami za relatywnie niską należy uznać średnią gęstość zaludnienia badanych jednostek, która wynosiła 54 osoby/km². Dla porównania, dla całego województwa łódzkiego wartość ta wynosiła 137 osób/km² (GUS 2016).



Ryc. 2. Gminy wiejskie w województwie łódzkim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Rural communes in the Łódzkie Province

Source: own study based on data from the Main Centre of Geodetic and Cartographic Documentation

Gromadzenie materiału źródłowego

Materiał badawczy zgromadzono w oparciu o dostosowaną do potrzeb badania metodę WAES (*Website Attribute Evaluation System*), opracowaną przez Cyberspace Policy Research Group z Uniwersytetu w Arizonie na potrzeby oceny przejrzystości i interaktywności stron internetowych. Warto nadmienić, że metoda stosowana była z powodzeniem już wcześniej do oceny witryn internetowych prowadzonych przez samorząd gminny w Polsce (Bański 2006). Bazuje ona na pytaniach odnoszących się do treści zawartych na stronach internetowych. Cechą wspólną wszystkich pytań są zerojedynkowe odpowiedzi. Każda pozytywna odpowiedź (spełnienie kryterium dotyczącego danego zakresu treści)

pozwala na otrzymanie dodatkowego punktu w ocenie strony. Autorzy postawili szereg pytań dotyczących dostępności na stronach internetowych gmin województwa łódzkiego dwóch zasobów informacyjnych: dotyczących polityki przestrzennej oraz krótkookresowej polityki finansowej. Dwoistość poszukiwanych zasobów informacyjnych objawiała się zatem nie tylko w przedmiocie informacji, ale również w jej poziomie strategicznym i operacyjnym. Budżety gmin i sprawozdania z ich wykonania mają charakter krótkookresowy, jednoroczny. Z perspektywy zarządzania obszarem gminy charakter wymienionych dokumentów uznać należy za operacyjny. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są natomiast dokumentami strategicznymi, odnoszącymi się do polityk długookresowych. Należy podkreślić, że w przypadku województwa łódzkiego średnie pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 31,1%, a w przypadku gmin wiejskich wskaźnik ten wynosi 31,6%. Szczegółowy schemat pytań wykorzystanych przez autorów w implementacji metody WAES przedstawiono na schemacie (ryc. 3).

Należy podkreślić, niezależnie od odmiennej charakterystyki dwóch badanych zasobów informacji, że zapewnienie dostępności do omawianych zasobów związane jest z wdrożeniem postulatów tzw. *good governance*. Postulaty te właściwe są państwu demokratycznym, dążącym do wyższych stadiów rozwoju społecznego poprzez: przejrzystość, rozliczalność, partycypację, społeczną inkluzję oraz skuteczność i efektywność prowadzonych polityk cząstkowych (Miśaszewicz 2014; Feltynowski 2015; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008).

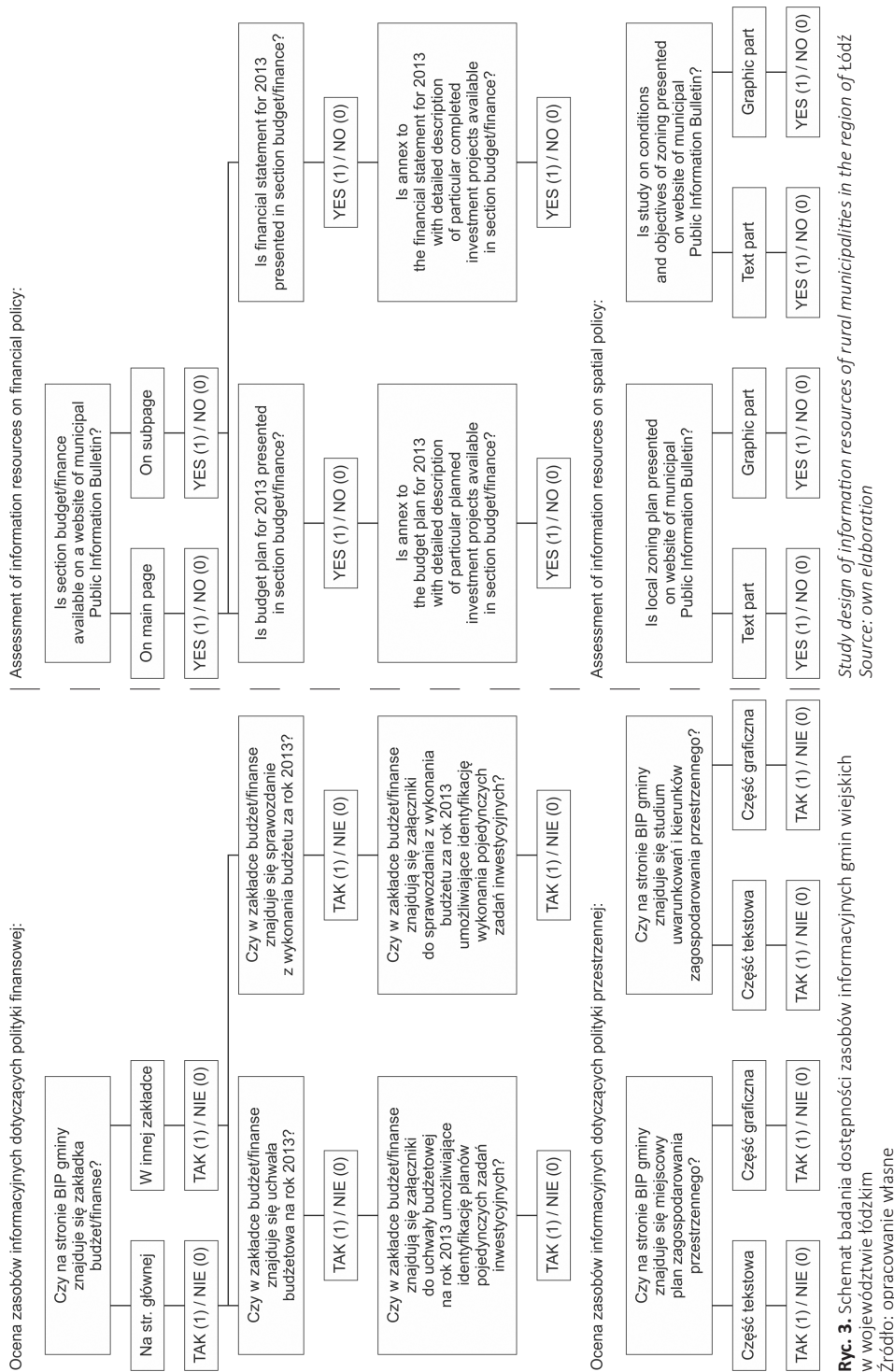
Metody analizy

Typologię gmin ze względu na dostępność zasobów informacyjnych dotyczących polityki przestrzennej i finansowej zrealizowano z wykorzystaniem rozmytej analizy skupień. W przeciwieństwie do analizy hierarchicznej, w analizie rozmytej przyjmuje się, że dany obiekt nie musi być bezwzględnie związany z danym skupieniem, ale można dla niego określić stopień przynależności do danego skupienia (Hoppner i in. 1999). Stopień przynależności g i -tego obiektu x do m -tego skupienia k zawierać się będzie w przedziale od zera do jedności.

$$g(x_i)(k_m) \in \langle 0;1 \rangle$$

Do opisu zgodności i -tego obiektu z charakterystyką m -tego skupienia, do którego zaklasyfikowano obiekt, wykorzystywana jest tzw. miara sylwetkowa s . Porównuje ona dwie wielkości: 1) niepodobieństwo a i -tego obiektu z m -tego skupienia do innych obiektów należących do tego samego skupienia oraz 2) niepodobieństwo b i -tego obiektu z m -tego klastra do innych obiektów należących do najbardziej konkurencyjnego n -tego skupienia. Wartości miary sylwetkowej wahają się w przedziale od -1 (obiekt całkowicie pasuje do konkurencyjnego n -tego skupienia) do 1 (obiekt w pełni zgodny jest z m -tym skupieniem, do którego został zaklasyfikowany).

$$s(x_i) = \frac{b(x_i) - a(x_i)}{\max\{a(x_i); b(x_i)\}}$$



Rozmytą analizę skupień wykonano dla badanych gmin z wykorzystaniem pakietu „cluster” programu analizy statystycznej R (Maechler i in. 2015). Początkowo przyjęto podział zbiorowości gmin na 3 skupienia. Kolejno zwiększono liczbę skupień, do momentu aż zwiększenie indeksu sylwetkowego okazało się nieistotne. Ostatecznie, ze względu na dostępność zasobów informacyjnych dotyczących polityki przestrzennej i finansowej, gminy województwa łódzkiego podzielono na 5 skupień. Ze względu na fakt, iż zmienne opisujące analizowaną dostępność zasobów informacyjnych gmin miały charakter binarny, zerojedynkowy, macierz dystansu pomiędzy poszczególnymi obiektami, będącą wyjściowym elementem procesu każdej analizy skupień, oszacowano z wykorzystaniem indeksu Jaccarda (Levandowsky i Winter 1971).

Dla danego skupienia wyznacza się tzw. indeks sylwetkowy, czyli średnią wartość miary sylwetkowej dla wszystkich obiektów należących do danego skupienia. Im indeks sylwetkowy jest większy (bliższy jedności), tym dane skupienie jest istotniejsze (Rousseeuw 1987).

Za pomocą testu chi-kwadrat zweryfikowano zgodność wyróżnionych typów dostępności zasobów informacyjnych dotyczących polityki przestrzennej i polityki finansowej oraz struktur zmiennych, które potencjalnie mogą dostępność tej informacji warunkować. Mowa o następujących determinantach dostępności zasobów informacyjnych: 1) liczba wszystkich mieszkańców gminy, 2) liczba mieszkańców w wieku 15–49 lat, 3) wysokość wszystkich wydatków w budżecie gminy, 4) wysokość majątkowych wydatków inwestycyjnych w budżecie gminy, 5) liczba i 6) wartość projektów finansowanych ze środków europejskich programów pomocowych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w wieloletniej perspektywie finansowej 2007–2013. Spodziewano się, że większy potencjał finansowy i ludnościowy gminy wymuszać będzie większą transparentność działalności urzędu gminy. Oczekiwania te dotyczyły przede wszystkim zmiennej, jaką jest liczba mieszkańców w wieku 15–49. Wszystkie podgrupy wiekowe z tego przedziału charakteryzują się przewagą osób wykorzystujących w swoich aktywnościach prywatnych i zawodowych technologie mobilne (Mikowska 2015). Spodziewano się, że dla tej grupy osób możliwość korzystania z zasobów informacyjnych gminy będzie szczególnie istotna. Oczekiwano również, że aktywna polityka inwestycyjna gminy skłaniać będzie do informowania o przestrzennych i finansowych aspektach realizowanych inwestycji. Wreszcie spodziewano się, że instytucje pośredniczące w dystrybucji środków pomocowych Unii Europejskiej wymuszą na gminach transparentność prowadzonej polityki przestrzennej i finansowej.

Wyniki badań

Dostępność zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej gmin wiejskich w województwie łódzkim

Wykorzystując rozmytą analizę skupień, dokonano klasyfikacji gmin wiejskich województwa łódzkiego. Wyróżniono pięć typów gmin ze względu na dostępność zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej:

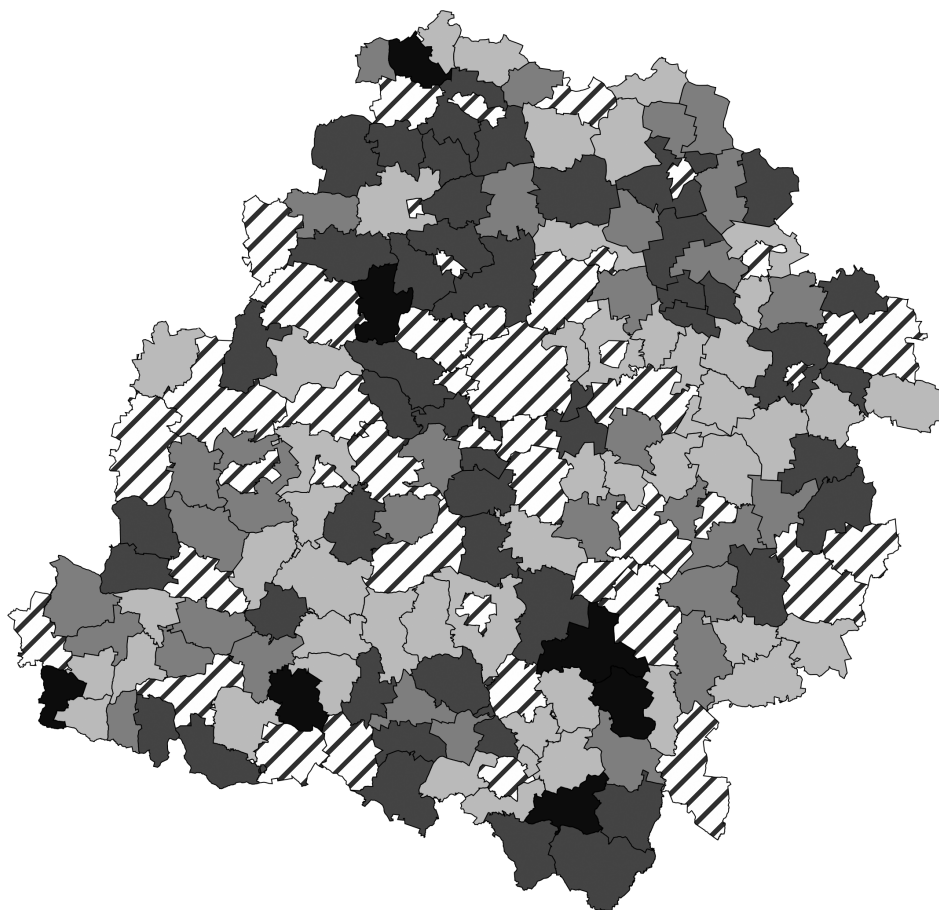
typ 1 – gminy udostępniające bardzo dobrej jakości informację dotyczącą polityki przestrzennej i finansowej (łącznie 30 gmin wiejskich z województwa łódzkiego),






- typ 2 – gminy udostępniające złej jakości informację o polityce finansowej i dobrej o polityce przestrzennej (37 gmin),
- typ 3 – gminy udostępniające bardzo dobrej jakości informację o polityce finansowej, ale bardzo złej o polityce przestrzennej (28 jednostek),
- typ 4 – gminy udostępniające bardzo dobrej jakości informację o polityce finansowej i jednocześnie złej o polityce przestrzennej (30 gmin),
- typ 5 – gminy upubliczniające bardzo złej jakości informację dotyczącą zarówno polityki finansowej, jak i przestrzennej (8 gmin).

Co ważne, istotność przyporządkowania poszczególnych gmin do wyróżnionych typów była zróżnicowana. Najefektywniej wyróżnionym typem była ostatnia wymieniona grupa gmin. Indeks sylwetkowy dla tego typu był najwyższy w porównaniu z pozostałymi typami i wynosił 0,81. Przeciwnie, gminy scharakteryzowane jako udostępniające złej jakości informację o polityce finansowej i dobrej o polityce przestrzennej, równie dobrze mogłyby zostać zaklasyfikowane do innych typów. Nie potwierdzono istotności statystycznej wyróżnionego typu, indeks sylwetkowy dla tego analizowanego skupienia wyniósł -0,16. Przestrzenne zróżnicowanie istotności przyporządkowania gmin do poszczególnych typów oraz przestrzenne rezultaty wykonanej klasyfikacji prezentują ryciny 4, 5.

Należy podkreślić, że gminy, których zasoby informacyjne należałoby ocenić dobrze (typ 4) lub bardzo dobrze (typ 1) i których zgodność z wyróżnionymi typami była znacząca, utworzyły jeden znaczący obszar koncentracji. Granice skoncentrowanego występowania wymienionych typów gmin pokrywają się z granicami Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Można zatem twierdzić, że gminy wiejskie zlokalizowane w obszarze funkcjonalnym dużego miasta udostępniają lepszej jakości zasoby informacyjne. Zjawisko metropolizacji wiązać można zatem z procesami budowy społeczeństwa informacyjnego.

Dla każdego wyróżnionego typu gmin wyznaczono prawdopodobieństwo wystąpienia każdej badanej charakterystyki zasobów informacyjnych dotyczących polityki przestrzennej, jak również finansowej. Wyniki zaprezentowano w tabeli 1. Co ciekawe, prawdopodobieństwo dostępności informacji o polityce finansowej jest przeciętnie wyższe niż informacji o polityce przestrzennej. Dotyczy to w szczególności typów 3, 4 i 5.



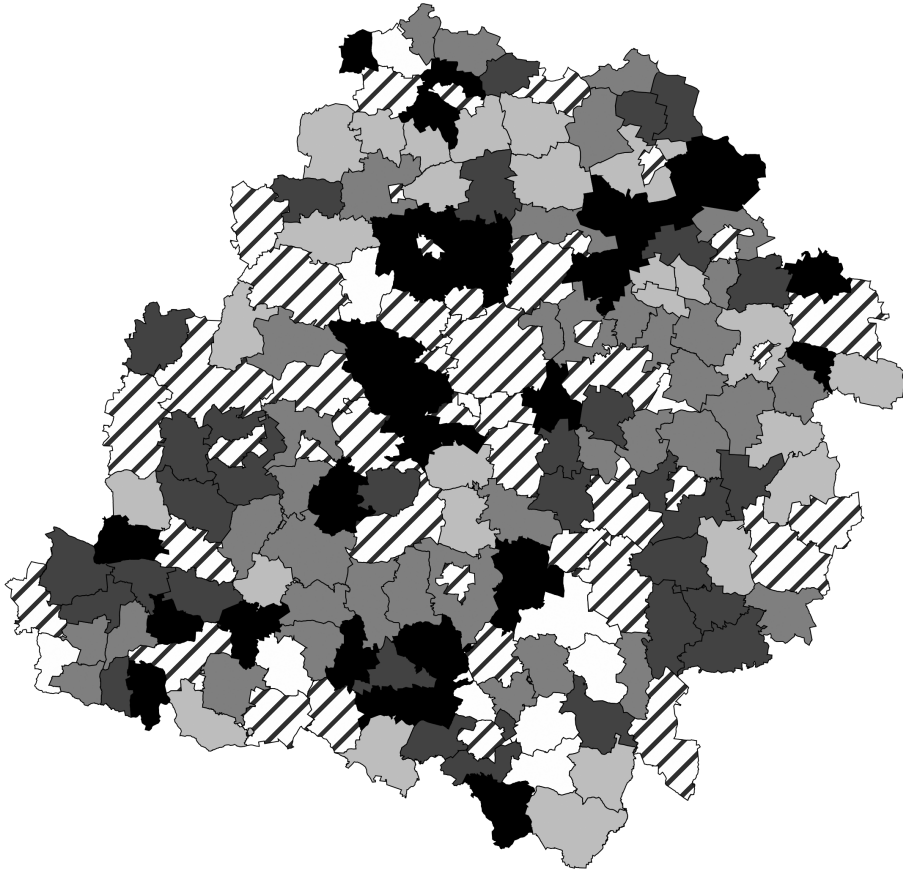
-  Gminy miejskie i miejsko-wiejskie / Urban and urban-rural municipalities
-  Silna zgodność z typem / Strong match with the type
-  Średnia zgodność z typem / Average match with the type
-  Słaba zgodność z typem / Weak match with the type
-  Brak istotnej zgodności z typem / No match with the type







Ryc. 4. Istotność przynależności gmin wiejskich do typów dostępności zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej w województwie łódzkim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Significance of adherence of rural communes to the types of availability regarding information resources on finance and spatial policy in the Łódzkie Province

Source: own study based on data from Public Information Bulletins of communes.



-  Gminy miejskie i miejsko-wiejskie / Urban and urban-rural municipalities
-  Typ 1: bardzo dobra informacja o polityce finansowej, bardzo dobra informacja o polityce przestrzennej / very good information on finance policy, very good information on spatial policy
-  Typ 2: zła informacja o polityce finansowej, dobra informacja o polityce przestrzennej / poor information on finance policy, good information on spatial policy
-  Typ 3: bardzo dobra informacja o polityce finansowej, bardzo zła informacja o polityce przestrzennej / very good information on finance policy, very poor information on spatial policy
-  Typ 4: bardzo dobra informacja o polityce finansowej, zła informacja o polityce przestrzennej / very good information on finance policy, poor information on spatial policy
-  Typ 5: bardzo zła informacja o polityce finansowej, bardzo zła informacja o polityce przestrzennej / very poor information on finance policy, very poor information on spatial policy

Ryc. 5. Typy gmin wiejskich ze względu na dostępność zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej w województwie łódzkim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Classification of rural communes according to the availability of information resources on finance and spatial policy in the Łódźkie Province

Source: own study based on data from the Public Information Bulletins of communes.

Tabela 1. Charakterystyka typów gmin wiejskich ze względu na dostępność zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej w województwie łódzkim

Pytanie	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5
Czy na stronie głównej BIP gminy znajduje się zakładka budżet/finanse?	0,900	0,622	0,964	0,800	1,000
Czy na dowolnej podstronie BIP gminy znajduje się zakładka budżet/finanse?	0,100	0,108	0,036	0,200	-
Czy w zakładce budżet/finanse znajduje się uchwała budżetowa na rok 2013?	0,900	0,324	0,929	0,700	-
Czy w zakładce budżet/finanse znajdują się załączniki do uchwały budżetowej na rok 2013 umożliwiające identyfikację planów pojedynczych zadań inwestycyjnych?	0,900	0,297	0,929	0,633	-
Czy w zakładce budżet/finanse znajduje się sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2013?	1,000	0,162	0,750	0,833	0,125
Czy w zakładce budżet/finanse znajdują się załączniki do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2013 umożliwiające identyfikację wykonania pojedynczych zadań inwestycyjnych?	0,800	0,081	0,536	0,700	-
Czy na stronie BIP gminy znajduje się część tekstowa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?	1,000	0,757	-	-	-
Czy na stronie BIP gminy znajduje się część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?	1,000	0,676	-	-	-
Czy na stronie BIP gminy znajduje się część tekstowa studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego?	0,467	0,405	-	-	-
Czy na stronie BIP gminy znajduje się część graficzna studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego?	0,900	0,622	-	0,967	-
Liczba gmin	30	37	28	30	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej.

Uwarunkowania dostępności zasobów informacyjnych gmin wiejskich województwa łódzkiego

Przyjęto następujące, potencjalne determinanty dostępności zasobów informacyjnych gmin wiejskich województwa łódzkiego: 1) liczbę ludności, 2) liczbę ludności w wieku 15–49 lat, 3) wydatki gmin ogółem, 4) wydatki majątkowe i inwestycyjne, 5) liczbę i 6) wartość podpisanych umów na realizację projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Wartości poszczególnych determinant zredukowano do szeregów rozdzielczych przedziałowych. Dzięki temu możliwe było zbadanie zgodności struktur wyróżnionych typów gmin i analizowanych determinant z wykorzystaniem testu χ^2 . Wyniki zaprezentowano w tabeli 2. Co ciekawe, jedynymi zmiennymi, których wpływ na dostępność zasobów informacyjnych w gminach był istotny, były liczba i wartość umów na realizację projektów współfinansowanych z funduszy europejskich. Można zatem twierdzić, że dystrybucja środków pomocowych Unii Europejskiej wymusza transparentność polityki przestrzennej i finansowej gmin. Zasady dystrybucji środków europejskich sprzyjają zatem budowaniu społeczeństwa informacyjnego w gminach wiejskich województwa łódzkiego.

Tabela 2. Istotność determinant dostępności zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej w gminach wiejskich w województwie łódzkim

Determinanta dostępności zasobów informacyjnych dotyczących polityki finansowej i przestrzennej w gminach wiejskich w województwie łódzkim	Wartość empirycznej statystyki χ^2 Wartość statystyki teoretycznej dla struktury zmiennej objaśnianej i struktur wszystkich zmiennych objaśniających przy poziomie istotności 0,05 wynosi 21,026	Wartość współczynnika kontyngencji
Liczba ludności w 2013 roku	16,258	0,448
Liczba ludności w 2013 roku w wieku 15–49 lat	17,172	0,462
Wydatki gmin w 2013 roku	20,244	0,503
Wydatki inwestycyjne gmin w 2013 roku	6,674	0,250
Liczba podpisanych umów do XII 2013 roku na realizację projektów w ramach NSRO 2007–2013	23,022	0,535
Wartość projektów w ramach NSRO 2007–2013 według umów podpisanych do XII 2013 roku	21,238	0,515

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gminnych Biuletynów Informacji Publicznej i Głównego Urzędu Statystycznego.

Podsumowanie

Dostęp do gminnych zasobów informacyjnych jest jednym z kluczowych elementów budowania społeczeństwa informacyjnego na poziomie lokalnym. Podejmowanie świadomych, racjonalnych decyzji przez władzę samorządową, mieszkańców i wszystkich interesariuszy gminy jest możliwe wyłącznie w oparciu o możliwie pełną, dostępną informację. Stąd tak ważnym jest, aby jednostki samorządu terytorialnego informowały o wszelkich swoich aktywnościach w sposób najbardziej dostępny dla dowolnego interesariusza – przez internet, z wykorzystaniem stosownego narzędzia, jakim jest Biuletyn Informacji Publicznej.

Niniejszy artykuł poświęcono weryfikacji dostępności zasobów informacyjnych gmin wiejskich województwa łódzkiego. Badane zasoby informacyjne dotyczyły realizowanych przez gminy polityk częściowych: finansowej (o charakterze krótkookresowym, operacyjnym), jak również przestrzennej (o wymiarze długofalowym, strategicznym). Stan dostępności zasobów informacyjnych gmin wiejskich województwa łódzkiego uznać należy za niezadowalający. Ledwie 22,5% badanych gmin udostępniało za pośrednictwem internetu kompletną i szczegółową informację na temat prowadzonej polityki przestrzennej i finansowej. Z drugiej strony, aż 6% analizowanych jednostek samorządu lokalnego w ogóle nie zapewniało dostępu do informacji o prowadzonych przez siebie działaniach. Zdiagnozowano, iż jedynym czynnikiem istotnie wymuszającym większą transparentność działania wiejskiego samorządu gminnego w województwie łódzkim jest realizacja zadań gminnych z wykorzystaniem środków pomocowych Unii Europejskiej. Autorzy postulują powtórzenie badań według opracowanej metodyki w przyszłości. Pozwoli to na ocenę zmian w zakresie dostępu do zasobów informacyjnych, a szerzej – umożliwi ocenę realizacji części postulatów rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Literatura

- Bański J.**, 2006, *Witryny internetowe jednostek samorządowych z siedzibą w małych miastach – analiza i ocena*, Studia Obszarów Wiejskich, 11, s. 59–72.
- Bendyk E.**, 2012, *Bunt sieci*, Polityka Spółdzielnia Pracy, Warszawa.
- Castells M., Himanen P.**, 2009, *Spółczesność informacyjna i państwo dobrobytu. Model fiński*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, 1997, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198, 2001, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
- Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, 2003, Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68, 2007, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.
- Dz.U. 2010 nr 76 poz. 489, 2010, Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.
- Dziembek D.**, 2010. *Rola systemu informacyjnego w zarządzaniu*, [w:] W A. Nowicki i M. Sitar-ska (red.), *Procesy informacyjne w zarządzaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 27–42.
- Feltynowski M.**, 2009, *Możliwości finansowania i rozwoju projektów w zakresie nowoczesnych technologii informacyjnych w administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 573, s. 127–135.
- Feltynowski M.**, 2015, *Publishing Documents in the Scope of Spatial Planning on the Websites of Rural Communes in Lodz Voivodeship*, Infrastructure and Ecology of Rural Areas, II (2), s. 393–403.
- Feltynowski M.**, 2013, *Wykorzystanie baz danych Systemu Informacji Oświatowej do oceny poziomu dostępności szkół na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica, 13, s. 153–163.
- Główny Urząd Statystyczny, 2015, *Spółczesność informacyjna w Polsce w 2015 r.*, Warszawa. Dostępne: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolnoczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2015-r-,2,5.html> [udostępniono 19 lipca 2016].
- Główny Urząd Statystyczny, 2016, Bank Danych Lokalnych. Dostępne: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [udostępniono 19 lipca 2016].
- Hoppner F.** i in., 1999, *Fuzzy Cluster Analysis: Methods for classification, data analysis and image recognition*, John Wiley & Sons, Chichester.
- INSPIRE, 2007, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, 2007/2/WE, Bruksela.
- Levandowsky M., Winter D.**, 1971, *Distance between sets*, Nature, 234(5323), s. 34–35.
- Maechler M.** i in., 2015, *Package „cluster”*, R topics documented. Dostępne: <https://cran.r-project.org/web/packages/cluster/cluster.pdf> [udostępniono 19 lipca 2016].
- Masuda Y.**, 1980, *The Information Society as Post-industrial Society*, World Future Society, Washington.
- May C.**, 2002, *The Information Society: A Sceptical View*, Polity Press, Cambridge.
- Mikowska M.**, 2015, POLSKA.JEST.MOBI, Katowice. Dostępne: <http://jestem.mobi/2015/05/raport-polska-jest-mobi-2015-do-pobrania/> [Udostępniono 19 lipca 2016].

- Miłaszewicz D.**, 2014, *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 180 (2), s. 163–173.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa. Dostępne: http://www.cnz.eurokreator.eu/dokumenty/Koncepcja_Good_Governance.pdf [udostępniono 19 lipca 2016].
- Napierała T., Adamiak M.**, 2012, *Finansowanie rozwoju turystyki w województwie łódzkim i hrabstwie Oppland (Norwegia)*, [w:] T. Napierała (red.), *Jakość zarządzania turystyką w województwie łódzkim*, CBI Pro-Akademia, Łódź, s. 57–77.
- Napierała T., Adamiak M., Lawin M.**, 2013, *Budżet samorządowy jako narzędzie stymulacji rozwoju turystyki w gminach wiejskich województwa łódzkiego*, Studia Obszarów Wiejskich, 34, s. 247–260.
- Napierała T., Lawin M.**, 2012, *Efektywność środków wydatkowanych na rzecz rozwoju turystyki przez samorządy gminne województwa łódzkiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 258, s. 113–126.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M.**, 2011, *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki, innowacje, korporacje transnarodowe*, Difin, Warszawa.
- Oleński J.**, 2003, *The Citizens' Right to Information and the Duties of a Democratic State in Modern IT Environment in the Light of the UN Fundamental Principles of Official Statistics and the ISI Declaration on Statistical Ethics*, International Statistical Review, 71 (1), s. 33–48.
- Rousseeu P.J.**, 1987, *Silhouettes: A graphical aid to the interpretation and validation of cluster analysis*, Journal of Computational and Applied Mathematics, 20 (C), s. 53–65.
- Webster F.**, 2014, *Theories of the Information Society*, Routledge, London-New York.

Summary

The aim of the paper is to present findings from the research on accessibility of information resources of rural communes in the Łódzkie Province. The studies were conducted in the first half of 2015. Two categories of information resources were considered: 1) connected with operational documents on financial policy of communes, and 2) related to strategic documents on municipal spatial policy. Empirical data was collected by implementing modified Website Attribute Evaluation System (WAES) method, originally used to analyse accessibility and transparency of websites. In this manner the accessibility and transparency of information resources of investigated communes were characterised. Moreover, methods of statistical analysis were employed, thus illustrating the accuracy of providing information resources for the public by investigated rural communes. As the result of the research, the authors confirmed the hypothesis that dissemination of information resources is positively influenced by the requirement to ensure transparency of municipal projects co-financed by the European Union.