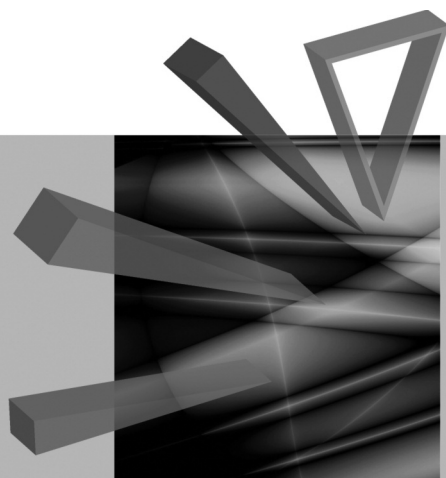


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Uniwersytet Łódzki

FUNKCJONOWANIE JEDNOSTEK POMOCNICZYCH (OSIEDLI) W ŁODZI. ANALIZA WYNIKÓW BADANIA PILOTAŻOWEGO

Streszczenie: Jednostki pomocnicze są jednym z przejawów demokratycznego i w pełni zdecentralizowanego państwa. Mogą być również traktowane jako płaszczyzna budowania i rozwijania mechanizmów partnerstwa władzy publicznej i społeczeństwa w procesie realizacji zadań publicznych. Opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie o rzeczywistą rolę i znaczenie jednostek pomocniczych w strukturze gminy. Rozważania oparto na wynikach badania ankietowego dotyczącego wybranych zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem jednostek pomocniczych na terenie miasta Łodzi.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, jednostki pomocnicze, zadania publiczne.

1. Wstęp

Przemiany zapoczątkowane w 1989 r. dały trwałe podstawy do budowania w pełni zdecentralizowanego państwa. W myśl idei pomocniczości, która przyświecała temu procesowi, fundamentem demokratycznego i zdecentralizowanego państwa stał się samorząd terytorialny, realizujący wszystkie zadania publiczne właściwe odpowiednim wspólnotom mieszkańców. Samorząd jest zatem wyrazem pełnego prawa obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. Wspólnoty wyposażone w rzeczywiste uprawnienia gwarantują bowiem istnienie odpowiednich warunków do skutecznego zarządzania, odbywającego się w bezpośredniej bliskości obywatela. Ma to jednak sens wtedy, kiedy wspólnoty zdolne są, organizacyjnie i mentalnie, przejąć odpowiedzialność za właściwe jej sprawy. A przede wszystkim są świadome swych praw, obowiązków oraz potrzeb i celów, do jakich dążą [Regulski, Górski 2007]. Potrzeby wspólnot są oczywiście znacznie większe niż posiadane przez nie możliwości ich zaspokojenia. Koncentrują się one zwłaszcza na problemach natury infrastrukturalnej – wodociągi, kanalizacja, drogi, odpady, zagospodarowanie przestrzeni, lecz także społecznej – oświata, służba zdrowia, bezpieczeństwo, rozrywka, odpoczynek itp. Nie tylko skala potrzeb jest ważna, ale również sposób ich wypełnienia. Cały szereg barier bowiem blokuje osiągnięcie satysfakcjonującego poziomu

jakości życia przez poszczególne grupy i pojedynczych obywateli. Wystarczy wymienić barierę instytucjonalną wynikającą z centralizacji struktur administracji, barierę podziału kompetencyjnego, co wiąże się z nadal przejawianym oporem przeciw dalszej decentralizacji zadań, czy też najczęściej wskazywaną barierę finansową. Warto również pamiętać o barierach społecznych tkwiących, jak pisze P. Matczak, „wewnątrz” samych wspólnot obywateli [Matczak 1999, s. 205].

Wydaje się, że remedium na zaistniały stan rzeczy mogą być odpowiednio „wykształcone” jednostki pomocnicze gminy. Uzasadnione jest, by traktować je jako przejaw budowania i rozwijania mechanizmów partnerstwa władzy publicznej ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych [Kalisiak-Mędeńska 2011, s. 177]. Są one także oznaką demokracji bezpośredniej oraz podporą konstrukcji społeczeństwa obywatelskiego. Jednostki pomocnicze stanowią bowiem najbardziej naturalne wspólnoty, zdolne do skutecznego reagowania (odpowiadania) na potrzeby życia społecznego, kulturalnego, ale również gospodarczego. W swym teoretycznym założeniu są wyrazem stałej chęci mieszkańców do koncentrowania swojej aktywności na ważnych dla nich płaszczyznach.

Jednostki pomocnicze pojawiały się wraz z reaktywacją samorządu terytorialnego w wyniku podziału pomocniczego państwa. Występują one jedynie na szczeblu gminy, w zależności od jej charakteru, w formie sołectw czy też dzielnic, osiedli. Ich działalność regulowana jest przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 5), przy czym ustawodawca w sposób ogólny nakreślił zasady, pozostawiając swobodę w tej kwestii prawu miejscowemu. Zasady tworzenia, łączenia, podziału jednostki pomocniczej ma zawierać statut gminy. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatyw.

Jednak pomimo rozwoju samorządu terytorialnego nie wpisały się one zbyt mocno w świadomość mieszkańców. Dotyczy to szczególnie gmin miejskich, w których tradycje samorządu pomocniczego nie są tak silne, jak w gminach wiejskich – tutaj sołectwa charakteryzują się kilkusetletnim rodowodem i są silnie ugruntowane. Można odnieść jednak wrażenie, że mimo tkwiących w jednostkach niemałych możliwości są one nie do końca wykorzystanym potencjałem. Przestały być istotne przede wszystkim dla samych mieszkańców, którzy niejednokrotnie nie widzą potrzeby czy też sensu „brania spraw w swoje ręce”. A przecież wzmocnienie pozycji jednostek pomocniczych, rozszerzenie ich zadań i kompetencji może być traktowane jako przejaw rozwijania i umacniania, słabego jeszcze w Polsce, społeczeństwa obywatelskiego.

Artykuł jest próbą nakreślenia rzeczywistej pozycji jednostek pomocniczych w strukturze miejskiego samorządu gminnego oraz ich roli i znaczenia w realizacji zadań publicznych. Jest on także próbą wskazania barier funkcjonowania jednostek oraz możliwości i wyzwań stojących przed nimi. W tym celu na przełomie października i listopada 2010 r., w ramach badań własnych prowadzonych przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego UŁ pt.: „Decentralizacja sektora pu-

blicznego”, zrealizowano badanie pilotażowe pt.: „Sprawność działania jednostek pomocniczych gminy (osiedli) w opinii ich władz”. Badaniem objęto 36 jednostek pomocniczych działających na terenie miasta Łodzi. Jednostki te funkcjonują w formie osiedli w rozbiu na 5 Centrów Obsługi Mieszkańca Urzędu Miasta Łodzi, a mianowicie: COM – Bałuty (8 osiedli), COM – Górna (8 osiedli), COM – Polesie (8 osiedli), COM – Śródmieście (2 osiedla) i COM – Widzew (10 osiedli). Ukonstytuowanie ich nastąpiło w wyniku przeprowadzonych w 2010 r. wyborów do organów uchwałodawczych osiedli.

Anonimową ankietę skierowano, drogą pocztową, do przewodniczących rad osiedli. Kwestionariusz zawierał 19 pytań odnoszących się do postaw i oczekiwań władz jednostek pomocniczych w zakresie organizacji, funkcjonowania i kompetencji samorządu pomocniczego oraz możliwości rozszerzenia ram współuczestnictwa mieszkańców w procesie sprawowania władzy publicznej. Równie ważne było także poznanie odczuć respondentów w kwestii zakresu zmian kompetencji jednostek pomocniczych oraz regulacji prawnych odnoszących się do ich funkcjonowania.

Zwrotnie uzyskano osiem wypełnionych ankiet (22%). Należy zaznaczyć, że badanie odbywało się tuż przed wyborami samorządowymi i zarazem wyborami do jednostek pomocniczych, które w Łodzi zarządzono w tym samym terminie, tj. 21 listopada 2010 r. W dużej mierze miało to wpływ na stosunek ankietowanych do badania – skoncentrowani byli oni przede wszystkim na kampanii wyborczej i samych wyborach. Analizowane poniżej wyniki dotyczą osiedli zróżnicowanych pod względem liczby mieszkańców i wielkości posiadanych środków finansowych. Badanie należy traktować jako poglądowe, sformułowanych na jego podstawie spostrzeżeń nie da się bowiem wprost odnieść do całości populacji jednostek pomocniczych gmin miejskich w Polsce. Daje ono jednak pewien obraz stanu samorządu pomocniczego w Łodzi, jak również jest dobrym punktem wyjścia do szerszych badań porównawczych. Przebieg badania umożliwił merytoryczną modyfikację kwestionariusza ankiety, przyjęcie innej optyki ujęcia tematu, a także zmianę sposobu prowadzenia samego badania.

2. Funkcjonowanie jednostek pomocniczych w Łodzi – analiza wyników badania pilotażowego

Z istoty samorządu terytorialnego wynika, że powinien on „wypełniać się” jak najbliższy obywatela. W rzeczywistości obecny kształt i organizacja samorządu terytorialnego bardziej sprzyja centralizacji władzy niż jej dalszej decentralizacji. Pozostaje to w sprzeczności z ideą społeczeństwa obywatelskiego, w myśl której obywatele powinni mieć coraz szersze możliwości wpływania na decyzje władz publicznych. W tym kontekście można mówić o wszystkich zabiegach, działaniach, formach mających na celu zwiększenie mobilizacji, aktywności społecznej (*public participation*). Przy czym, co należy wyraźnie podkreślić, udział ten nie powinien ograniczać

się jedynie do powinności wyborczej, ale musi być pojmowany przede wszystkim przez pryzmat „codziennego” uczestnictwa w sprawowaniu władzy. Bycie obywatelem nie jest zatem jedynie prawem, ale i obowiązkiem włączenia się w tok spraw publicznych [Maczak 1999, s. 208].

W odpowiedziach udzielanych przez ankietowanych rodziła się jednak pewna wątpliwość, czy jednostki pomocnicze w obecnej postaci można uznać za wystarczającą formę współuczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy i podejmowaniu lokalnych decyzji. Sceptycy przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywali przede wszystkim w zbyt małym zakresie posiadanych przez jednostki kompetencji, braku osobowości prawnej, niewielkich środkach finansowych przeznaczonych na realizację zadań statutowych oraz, co wydaje się niepokojącym sygnałem, w niskim zaangażowaniu samych mieszkańców w sprawy osiedla.

Jeśli chodzi o zakres kompetencji jednostek, wszyscy respondenci zgodnie odpowiedzieli, że konieczne jest jego zwiększenie wraz ze znacznym poszerzeniem samodzielności finansowej. Obszary, w jakich powinno się to dokonać, to głównie infrastruktura techniczna, środowisko naturalne, zieleń, kultura, sport i rekreacja oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jednostki pomocnicze, zdaniem respondentów, stwarzają bowiem rzeczywiste możliwości sprawniejszej realizacji wielu zadań publicznych.

Pozytywnie odniesiono się natomiast do propozycji utworzenia na terenie osiedli Punktów Obsługi Interesantów, które pomagałyby mieszkańcom m.in. w uzyskaniu informacji o sposobie i miejscu załatwienia różnego rodzaju spraw urzędowych, pozyskaniu koniecznych formularzy, pośrednictwie w składaniu wniosków itp. Byłby to swoistego rodzaju przejaw wzmocnienia roli jednostek pomocniczych gminy. Przeszkodą w realizacji tego przedsięwzięcia mogłoby być zróżnicowanie jednostek pod względem wielkości obszaru działania oraz liczby mieszkańców. Wskazywano bowiem, że przy osiedlach o dużej powierzchni stworzenie takiego punktu byłoby nieracjonalne, chociażby ze względu na podobną odległość do właściwej Delegatury Urzędu Miasta Łodzi¹. Pojawiły się natomiast sugestie, że to delegatury powinny być lepiej przygotowane do obsługi mieszkańców, np. poprzez wyznaczanie częstszych dyżurów.

Respondenci jednomyślnie wskazali, że jednostki pomocnicze są sposobem nie tylko dalszej decentralizacji władzy publicznej, ale także kształtowania i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Jednak to, co przeszkadza ich zdaniem w sprawnym funkcjonowaniu, a zarazem osłabia proces budowania społeczeństwa obywatelskiego, to przede wszystkim niewystarczające środki finansowe przeznaczone na działalność statutową jednostek oraz sztywne, biurokratyczne procedury ich wydatkowania. Respondenci z rezerwą odnieśli się także do zainteresowania samych

¹ Badanie realizowano w czasie, kiedy na terenie miasta Łodzi funkcjonowały jeszcze Delegatury Urzędu Miasta Łodzi. Zastąpione zostały one Centrami Obsługi Mieszkańca, wchodzącymi w skład Wydziału Zarządzania Kontaktami z Mieszkańcami w Departamencie Obsługi i Administracji UMiŁ.

mieszkańców działaniami podejmowanymi przez osiedla, które określono jako niskie, podobnie jak poziom świadomości obywatelskiej.

Istotną rolę w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych odgrywa władza. Chodzi tutaj zarówno o organy samej jednostki, jak i te „centralne” na poziomie gminy. Te ostatnie mogą pełnić rolę blokującą bądź wspomagającą funkcjonowanie jednostek. W przypadku analizowanych jednostek pomocniczych niepokojący wydaje się fakt stosunkowo niskiej oceny współpracy zarówno z władzami miasta, jak i radnymi. Relacje organ wykonawczy miasta – jednostki pomocnicze określono jako dobre lub też tylko przeciętne. Natomiast w przypadku radnych Rady Miejskiej w Łodzi współpraca ta oceniona została głównie jako przeciętna, choć pojawiały się też krytyczne opinie respondentów o jej całkowitym braku, przede wszystkim z winy radnych.

Największą bolączką w obszarze współpracy z władzami miasta, według ankietowanych, było bardzo często nierespektowanie opinii wydawanych przez rady osiedli, w szczególności w obszarze działalności inwestycyjnej miasta. Przewodniczący rad osiedli podkreślali, że niejednokrotnie nie byli oni zapoznawani z projektami inwestycyjnymi obejmującymi przy okazji teren danego osiedla. Ich ewentualne uwagi dotyczące przebiegu, rodzaju, charakteru inwestycji czy też przydatności i jej wpływu na funkcjonowanie osiedla wielokrotnie pomijano. Wskazano również na „zakłócenia” w wymianie korespondencji, będącej podstawą komunikacji między władzami jednostek pomocniczych a władzami miasta. Znacznie lepiej wygląda natomiast współpraca badanych jednostek z innymi instytucjami działającymi na terenie miasta. Bardzo dobrze została ona oceniona ze szkołami, ośrodkami kultury, policją, strażą miejską, instytucjami pomocy społecznej. Słabiej natomiast ze strażą pożarną, klubami sportowymi, organizacjami pozarządowymi czy też innymi jednostkami pomocniczymi w obrębie miasta.

W kontekście zasadności funkcjonowania jednostek pomocniczych szerszego omówienia wymaga kwestia zaangażowania i zainteresowania mieszkańców sprawami właściwego osiedla. Wprawdzie, jak już wspomniano, ankietowani wskazali, że jest ono stosunkowo niskie, niemniej jednak mieszkańcy nie pozostają całkowicie bierni. Reagują oni bowiem na wiele konkretnych problemów dotyczących osiedla, zgłaszając je bezpośrednio przedstawicielom rady osiedla. Sygnalizowane były najczęściej sprawy dotyczące porządku i bezpieczeństwa, stanu ulic, chodników, elewacji budynków, inwestycji, zagospodarowania przestrzeni, potrzeb mieszkańców czy też sprawy lokalowe. Należy jednak podkreślić, co wynika z oceny respondentów, że to zainteresowanie, a co za tym idzie inicjatywa, podyktowane były praktycznie sprawami wprost dotyczącymi określone grupy mieszkańców osiedla. Zdarzały się również sytuacje podsuwania radzie przez mieszkańców własnych pomysłów, mających na celu uatrakcyjnienie osiedla.

Aktywność mieszkańców osiedli przejawiała się także uczestnictwem w różnego typu imprezach, festynach, zabawach. Nie jest to jednoznaczne z ich identyfikacją z osiedlem czy też posiadaniem szerszej, pełniejszej wiedzy na jego temat. Udział

ten należy traktować raczej jako jedną z możliwości spędzania wolnego czasu. Wielu mieszkańców bowiem rzadko identyfikuje imprezy kulturalno-rozrywkowe z ofertą osiedla. Wielokrotnie nawet nie ma wiedzy o jakichkolwiek przedsięwzięciach podejmowanych przez osiedle. Taki stan rzeczy może mieć swoje źródło zarówno w braku zainteresowania przejawianym u samych mieszkańców, jak i w nieprawidłowo prowadzonej komunikacji zewnętrznej. Z obserwacji autorki i uzyskanych wyników badań wynika, że podstawowym kanałem wymiany informacji były bezpośrednie dyżury przedstawicieli rady osiedla, plakaty, ulotki oraz tablice informacyjne. Niewątpliwie osobisty kontakt z przedstawicielem władz osiedla jest bardzo cenny dla obu stron. Pozostaje on jednak dostępny tylko dla wąskiej grupy mieszkańców – bardziej dyspozycyjnych czasowo bądź też zdeterminowanych załatwić konkretną sprawę. We wszystkich jednostkach dyżury członków rady osiedla odbywały się raz w miesiącu, w nielicznych przypadkach – raz w tygodniu. Internet, będący pierwszym źródłem informacji, wykorzystywany był zaledwie przez cztery osiedla ze wszystkich funkcjonujących w mieście. Posiadały one swoje osiedlowe strony internetowe lub też skrzynki poczty elektronicznej, np. do przewodniczącego rady, przewodniczącego zarządu lub komisji rewizyjnej osiedla.

Inicjowanie, wspieranie oraz organizowanie działań mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców jest jednym z zadań miasta, w którym uczestniczy także jednostka pomocnicza. Analizowane jednostki w ostatniej kadencji podejmowały najczęściej działania na rzecz mieszkańców w postaci imprez okolicznościowych (np. Dzień Seniora, Dzień Dziecka), sportowych lub też wycieczek. Praktycznie wszystkie wykazywały również te o charakterze inwestycyjnym. W ramach działalności inwestycyjnej badanych osiedli modernizowano chodniki, ulice, budowano place zabaw, boiska, parkingi czy też ogrodzenie parku, utworzono bibliotekę, wymieniono okna w placówkach szkolnych i wyremontowano przychodnię zdrowia. Zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Miejską w Łodzi osiedla mają także możliwość włączenia się w inne istotne z punktu widzenia miasta sprawy publiczne. Wyraża się to przede wszystkim występowaniem z postulatami do organów miasta w sprawach dotyczących osiedla. Niestety, co wspomniano wcześniej, postulaty te nie zawsze znajdowały spodziewany odzew po stronie władz miasta.

Zainteresowania władz osiedli nie wywołała możliwość budowania partnerstw lokalnych czy też monitorowania działalności władz miasta. Również tylko pojedyncze z analizowanych osiedli wykorzystały swoje prawo do wystąpienia do Rady Miejskiej z wnioskiem o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawach dotyczących osiedla. Podjęte inicjatywy uchwałodawcze odnosiły się do różnego rodzaju prostych inwestycji (jak np. boisko osiedlowe, miejsca do wypoczynku), zmiany kwot wydatków na remont infrastruktury drogowej znajdującej się na terenie osiedla lub też nadania nazwy osiedlowemu parkowi.

Wszystkie osiedla brały natomiast udział w konsultacjach społecznych. Miały one związek przede wszystkim z budżetem miasta, zagospodarowaniem przestrzennym oraz inwestycjami infrastrukturalnymi. Dwa osiedla wskazały także konsulta-

cje w zakresie opracowania planu/strategii rozwiązywania problemów społecznych, jedno zaś – opracowania strategii/planu rozwoju miasta. Tylko trzy osiedla wskazały swój udział w konsultacjach z mieszkańcami w sprawie zmian w statutach osiedli.

3. Uwagi końcowe

Omówione badanie nie wyczerpuje całości problematyki związanej z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, a jedynie porusza wybrane aspekty. Może ono stanowić również przyczynek do dyskusji nad kształtem, rolą i przyszłością tego typu jednostek. Analiza uzyskanych wyników nasunęła jednak kilka ogólnych refleksji.

Po pierwsze, istnienie jednostek pomocniczych ma sens tylko wtedy, kiedy jest wyrazem realnego zapotrzebowania samych mieszkańców na tworzenie tego typu form aktywności obywatelskiej. Nie wystarczy, by to zapotrzebowanie urzeczywistniło się wyłącznie poprzez oddolny sposób powołania jednostki. Potrzebne jest stałe zaangażowanie mieszkańców w to, co dzieje się na terenie właściwego im osiedla i co wprost ich dotyczy. Wtedy to jednostki pomocnicze mają szansę odegrać istotną rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w wyniku dalszej decentralizacji władzy publicznej (dotyczy to głównie jednostek pomocniczych gmin miejskich).

Po drugie, funkcjonowanie jednostek pomocniczych utrudnia zbyt wąski zakres kompetencji (sztywność prawa), nieadekwatne środki finansowe na realizację zadań statutowych oraz brak osobowości prawnej. Paradoksalnie jednak, większa samodzielność kompetencyjna i finansowa jednostek pomocniczych może (nie musi) doprowadzić do dysonansu rozwojowego w obrębie jednego organizmu, jakim jest miasto.

Po trzecie, aktywność i zaangażowanie mieszkańców w działania danej jednostki pomocniczej mają w wielu przypadkach charakter wymuszony. Mobilizacja mieszkańców podyktowana jest często konkretnymi problemami dotyczącymi jedynie wąskiej grupy mieszkańców.

Po czwarte, jednostki pomocnicze nie do końca wykorzystują dostępne możliwości w zakresie wpływania na decyzje władz (inicjatywa uchwałodawcza, monitorowanie działalności). Może to wynikać z postawy typu „i tak to nic nie zmieni”, co w przypadku łódzkich jednostek pomocniczych jest konsekwencją słabej współpracy z władzami miasta i radnymi.

Po piąte, względnie wysoki jest poziom świadomości co do wagi konsultacji społecznych. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że prawo obligeuje do przeprowadzenia konsultacji w określonych obszarach (np. zagospodarowanie przestrzenne, zmiany w statutach jednostek), stąd akceptacja konsultacji jest udawana, a nie autentyczna. Mechanizm konsultacji społecznych wydaje się jeszcze nie do końca wykształcony i wymaga dalszego jego rozwijania.

Pomimo „wytonowanych” postaw respondentów nie można jednoznacznie stwierdzić, że jednostki pomocnicze znalazły się w głębokim kryzysie. Ich potencjał, co wskazywano wcześniej, jest niemały. Do jego racjonalnego wykorzystania, obok

„dobrego” prawa i adekwatnych środków finansowych, potrzebne są także: większe zrozumienie i otwartość władz lokalnych, większa kreatywność władz jednostek pomocniczych. Przede wszystkim jednak sami mieszkańcy muszą zacząć postrzegać jednostki pomocnicze jako furtkę do aktywnego włączenia się w sprawy publiczne swojego najbliższego otoczenia.

Literatura

- Kalisiak-Mędelska M. [2011], *Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 152, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Matczak P. [1999], *Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji lokalnych*, [w:] *Aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi*, red. M. Kramarz, P. Topiński, Fundacja Idealna Gmina, Warszawa.
- Regulski J., Górski D. [2007], *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa–Szczecin.

ACTIVITY OF AUXILIARY UNITS IN ŁÓDŹ ACCORDING TO THEIR BODIES. ANALYSIS OF PILOT SURVEY

Summary: Auxiliary units are one of the attributes of fully democratic state. They can be also perceived as a ground of cooperation between authorities and society in respect to public tasks. However, for citizens, they should be the way of participation in governing the unit or the city. The author of the article attempts to find the real role of units in the structure of districts. For this purpose she describes the results of the pilot survey that presents the opinion of auxiliary units bodies on selected issues connected with their activities in Łódź.

Keywords: civil society, auxiliary units, public tasks.