

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

Studia przypadków wybranych gmin województwa łódzkiego

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórniak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądryński



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

Studia przypadków
wybranych gmin
województwa łódzkiego



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

Studia przypadków wybranych gmin województwa łódzkiego

Eugeniusz Wojciechowski

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Jacek Chądryński



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnjak-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska
Jacek Chądryński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENT

Alojzy Zalewski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UL

Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Łukasz Orzechowski

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/silvae

Publikacja finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2014 jako projekt badawczy
nr NN 114167138

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06714.14.0.K

Ark. wyd. 15,0; ark. druk. 15,25

ISBN 978-83-7969-649-9

e-ISBN 978-83-7969-650-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
ROZDZIAŁ 1. CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO	9
ROZDZIAŁ 2. ZAŁOŻENIA BADAWCZE	19
ROZDZIAŁ 3. PREZENTACJA WYNIKÓW BADAŃ – UJĘCIE ILOŚCIOWE	23
3.1. Charakterystyka wybranych gmin województwa łódzkiego	23
3.2. Współpraca pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami – ocena z punktu widzenia mieszkańców	27
3.3. Współpraca organizacji pozarządowych z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia organizacji pozarządowych	33
3.4. Współpraca przedsiębiorców z władzami lokalnymi – ocena z punktu widzenia przedsiębiorców	42
3.5. Wnioski	55
ROZDZIAŁ 4. ANALIZA PROCESÓW WSPÓŁPRACY W GMINACH – STUDIA PRZYPADKÓW	59
4.1. Gmina Sadkowice	59
4.2. Gmina Łask	75
4.3. Miasto Rawa Mazowiecka	98
4.4. Gmina Rzeczyca	117
4.5. Gmina Poddębice	132
4.6. Gmina Radomsko	152
4.7. Analiza programów samorządowych w badanych gminach	175
4.8. Wnioski	178
ROZDZIAŁ 5. AKTYWNOŚĆ BADANYCH GMIN W LOKALNYCH GRUPACH DZIAŁANIA	191
5.1. Lokalne Grupy Działania jako forma współpracy międzysektorowej gmin	191
5.2. Sadkowice – uczestnictwo w LGD Kraina Rawki	194
5.3. Rzeczyca – uczestnictwo w LGD Tradycja, Kultura, Rozwój	199
5.4. Łask – działalność w LGD Dolina Rzeki Grabi	203
5.5. LGD Poddębice i Zadzim – Kraina bez Barrier	208
5.6. Ocena funkcjonowania badanych LGD	213
Wnioski i rekomendacje	219
Rekomendacje – Karta dobrej praktyki zintegrowanego podejścia do współpracy międzysektorowej	225

Bibliografia	227
Załączniki.....	231
Spis tabel	241
Spis rysunków, wykresów i załączników.....	247

WSTĘP

Niniejsza publikacja jest efektem drugiego etapu badań dotyczących współpracy i konkurencji w gminach, zrealizowanego w latach 2011–2013 w ramach projektu „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem i rynkiem. Współpraca i konkurencja”. W publikacji zamieszczone zostały wyniki pogłębionych badań dotyczących gmin województwa łódzkiego. Stanowią one uzupełnienie pierwszej publikacji na temat współpracy międzysektorowej w gminach w ujęciu ogólnopolskim noszącej tytuł *Władza lokalna a państwo społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*.

W niniejszej publikacji analizą ilościową objęto 16 łódzkich gmin wytypowanych na podstawie wyników badania ogólnopolskiego, a 6 spośród nich objęto analizą jakościową w postaci studiów przypadków. Przyjęta formuła badania pozwoliła na analizę mechanizmów i czynników warunkujących współpracę. Celem badań była próba identyfikacji lokalnych uwarunkowań kooperacji w wybranych gminach.

W części pierwszej publikacji zawarto charakterystykę województwa łódzkiego, w której skoncentrowano uwagę na działalności gmin, ich kondycji finansowej oraz sposobach realizacji zadań publicznych. Rozdział drugi poświęcony został omówieniu zastosowanych metod badawczych, a w rozdziale trzecim scharakteryzowano wybrane gminy oraz zaprezentowano ilościowe ujęcie zachodzących w nich procesów współpracy. Najobszerniejszą częścią publikacji jest rozdział czwarty, zawierający analizę studiów przypadków 6 gmin wybranych na podstawie stopnia zaangażowania we współpracę. W kolejnej części publikacji scharakteryzowano działalność lokalnych grup działania, w skład których wchodziły analizowane gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W rozdziale szóstym przeprowadzono analizę treści podstawowych programów samorządowych pod kątem programowania działań współpracy. Publikację zamyka karta dobrej praktyki, zakładająca zintegrowane podejście do współpracy w gminie.

Zaprezentowany w monografii materiał źródłowy pochodzi ze zrealizowanych wywiadów pogłębionych z organami wykonawczymi gmin oraz kwestionariuszowych z ich mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi działającymi na ich terenie.

W tym miejscu autorzy chcieliby podziękować wszystkim uczestnikom badań, a w szczególności wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Bezpośrednie rozmowy dostarczyły wielu cennych spostrzeżeń i informacji, które rzuciły nowe światło na problematykę badania.

Autorzy

Rozdział 1

CHARAKTERYSTYKA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Województwo łódzkie leży w centralnej Polsce, siedzibą regionu jest miasto Łódź. Województwo sąsiaduje z sześcioma innymi regionami: mazowieckim, świętokrzyskim, śląskim, opolskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim. W promieniu 200 kilometrów od jego granic leżą najważniejsze miasta Polski. Obszar województwa zajmuje powierzchnię 18 219 km², stanowiąc 5,8% powierzchni Polski (9 miejsce w kraju). Liczba ludności w Łódzkiem w 2012 r. wyniosła ponad 2,5 miliona osób, czyli 6,7% ludności całego kraju (5 miejsce). Gęstość zaludnienia województwa kształtowała się na poziomie 142 osób na km² i przekroczyła średnią krajową. Według prognozy GUS w województwie w 2030 r. liczba ludności zmniejszy się o 10,5% w stosunku do 2008 r.¹

Na terenie województwa funkcjonuje 177 gmin w 21 powiatach ziemskich i 3 miasta na prawach powiatu (Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice), w granicach województwa znajdują się 5234 miejscowości, w tym 43 miasta. W tych ostatnich zamieszkuje 63,9% ludności województwa. Spośród 177 gmin województwa 135 to gminy wiejskie, 24 gminy miejsko-wiejskie, 18 gminy miejskie.

Powiaty ziemskie województwa łódzkiego są zróżnicowane zarówno pod względem podziału terytorialnego na gminy, jak i gęstości zaludnienia. Najwięcej mieszkańców na km² (188 osób na 1 km²) zamieszkuje powiat zgierski, złożony z 9 gmin. Najmniejszy natomiast powiat pod względem gęstości zaludnienia to powiat poddębicki, liczący 48 osób na 1 km² i złożony z 6 gmin. Przeciętna gęstość zaludnienia powiatów ziemskich wynosi 95 osób na km². Uwzględniając 3 miasta na prawach powiatu, przeciętny wskaźnik gęstości zaludnienia dla województwa łódzkiego wynosi 142.

W gminach województwa łódzkiego władzę lokalną sprawują organy stanowiące w postaci rad gmin oraz rad miejskich. Łącznie w badanym okresie mandat radnego sprawowało ponad 2780 osób. Można zaobserwować coraz większe zainteresowanie polityką samorządową wśród kobiet, o czym świadczy wzrost

¹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2003-2030,1,2.html> [04.04.2014].

Tabela 1. Podział administracyjny i ludność powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu województwa łódzkiego (stan na koniec grudnia 2012 r.)

Powiat	Liczba gmin	Ludność na 1 km ²
Bełchatowski	8	116
Brzeziński	4	85
Kutnowski	11	119
Łaski	5	83
Łęczycki	8	70
Łowicki	10	84
Łódzki Wschodni	7	128
Opoczyński	8	76
Pabianicki	7	243
Pajęczański	8	67
Piotrkowski ziemski	11	63
Poddębicki	6	48
Radomszczański	14	83
Rawski	6	77
Sieradzki	11	82
Skierniewicki ziemski	9	50
Tomaszowski	11	118
Wieluński	10	85
Wieruszowski	7	74
Zduńskowolski	4	184
Zgierski	9	188
Razem powiaty	174	95
Miasta na prawach powiatu	Liczba gmin	Ludność na 1 km ²
Łódź	1	2 624
Piotrków Trybunalski	1	1 195
Skierniewice	1	1 478
Razem miasta na prawach powiatu	3	5 297
Razem województwo	177	142

Źródło: opracowano na podstawie danych: wios.lodz.pl/docs/r06-18.pdf

ich liczby w organach uchwałodawczych. W szczególności większa aktywność kobiet dotyczy gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (tab. 2).

Organ wykonawczy w gminach stanowi w zależności od typu jednostki wójt (gminy wiejskie), burmistrz (gminy miejsko-wiejskie i miejskie), prezydent (miasta na prawach powiatu i były miasta wojewódzkie). W gminach województwa łódzkiego spośród 177 organów wykonawczych w zdecydowanej większości funkcję tę pełnią mężczyźni. Zaledwie w 22 jednostkach funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawuje kobieta.

Dostępność do usług publicznych w województwie jest zróżnicowana. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010–2020 wskazuje na koncentrację negatywnych wskaźników dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich, w szczególności w powiatach:

Tabela 2. Radni w gminach województwa łódzkiego według płci w latach 2005–2012

Jednostka terytorialna	Osoby	Lata							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	ogółem	2 786	2 781	2 785	2 784	2 791	2 780	2 792	2 790
	mężczyźni	2 264	2 162	2 157	2 149	2 152	2 031	2 031	2 026
	kobiety	522	619	628	635	639	749	761	764
Łódzkie – gminy miejskie	ogółem	382	375	377	379	380	373	380	380
	mężczyźni	285	288	287	287	285	271	273	273
	kobiety	97	87	90	92	95	102	107	107
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	ogółem	389	401	403	403	404	403	419	419
	mężczyźni	327	318	321	320	320	304	313	313
	kobiety	62	83	82	83	84	99	106	106
Łódzkie – gminy wiejskie	ogółem	2 015	2 005	2 005	2 002	2 007	2 004	1 993	1 991
	mężczyźni	1 652	1 556	1 549	1 542	1 547	1 456	1 445	1 440
	kobiety	363	449	456	460	460	548	548	551

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

łódzkim wschodnim, piotrkowskim, a w następnej kolejności w łączyckim, skiernewickim i pajęczańskim².

Realizacja zadań publicznych przez gminy odbywa się w ramach urzędów oraz podległych im jednostek organizacyjnych. Łącznie w gminach województwa łódzkiego funkcjonuje 998 tego typu podmiotów (tab. 3). Ich liczba, na skutek nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r. likwidującej gospodarstwa pomocnicze, znacznie zmniejszyła się z 2,7 tys. do 998 jednostek.

Tabela 3. Liczba jednostek organizacyjnych w gminach województwa łódzkiego w latach 2009–2012

Jednostka terytorialna	Gminne samorządowe jednostki organizacyjne			
	2009	2010	2011	2012
Łódzkie	2 724	2 689	2 692	998
Łódzkie – gminy miejskie	931	909	916	276
Łódzkie – gminy miejsko-wiejskie	431	426	437	161
Łódzkie – gminy wiejskie	1 362	1 354	1 339	561

Źródło: opracowano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Realizacja zadań publicznych odbywa się także w ramach współpracy międzygminnej. Na terenie województwa łódzkiego działa obecnie 9 związków międzygminnych (Związek Komunalny Gmin z siedzibą w Kleszczowie, Związek Gmin Regionu Poddębickiego z siedzibą w Poddębicach, Związek Gmin Regionu

² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie na lata 2010–2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, mapa 10, s. 33.