

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

WŁADZA LOKALNA

A PAŃSTWO
SPOŁECZEŃSTWO
I RYNEK

Studia przypadków
wybranych gmin
województwa łódzkiego



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

[Kup książkę](#)

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 Podgórnika-Krzykacz, Magdalena Kalisiak-Mędelska
Jacek Chądzyński – 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 UŁ

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

Kup książkę

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 wchodzi 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, skier-niewickim 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 między samorządowej. 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.