

Marcin Semczuk, Piotr Serafin, Bernadetta Zawilińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Gospodarki i Administracji
Publicznej, Katedra Gospodarki Regionalnej; ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków;
semczukm@uek.krakow.pl, serafinp@uek.krakow.pl, zawilinb@uek.krakow.pl

DZIELNICE SAMORZĄDOWE W ŚWIADOMOŚCI MIESZKAŃCÓW MIASTA NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH DZIELNIC KRAKOWA

Streszczenie: W artykule przedstawiono problem postrzegania jednostek pomocniczych miasta przez ich mieszkańców. Przybliżono historię powstania dzielnic samorządowych w Krakowie, zaprezentowano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców trzech dzielnic (n=1433) oraz odniesiono je do obserwacji innych autorów, prezentowanych w literaturze przedmiotu.

Badania ukazały, że funkcjonujące już ponad ćwierć wieku dzielnice samorządowe słabo wpisały się w świadomość mieszkańców i nie odgrywają istotnej roli w ich życiu. Respondenci w większości nie potrafili poprawnie podać nazwy własnej dzielnicy i nie znali jej zasięgu przestrzennego. Nadal silnie zakorzenione w ich świadomości okazały się dawne podziały administracyjne i historyczne jednostki osiedleńcze (dawne wsie). Ankieterzy na ogół nie brali udziału w życiu publicznym dzielnic i nie włączali się w podejmowane na ich szczeblu inicjatywy.

Słowa kluczowe: Kraków, samorząd miejski, dzielnice miasta, mieszkańcy miasta

Abstract: *Self-government districts in the minds of the city residents on the example of selected districts of Cracow*, The article demonstrates the problem of perception of auxiliary units of the city by its residents. The history of the creation of self-government districts in Cracow was presented, the results of the survey conducted among the residents of three districts were shown (n=1433) and they were referred to the observations of other authors outlined in the subject literature. The study revealed that the self-government districts, which have been functioning for more than a quarter of a century, are poorly embedded in the consciousness of residents and do not play a significant role in their lives. Most of the respondents were not able to give the name of their own district correctly and did not know its spatial

extent. The former administrative divisions and historical settlement units (former villages) were still deeply rooted in their consciousness. Most of the respondents did not take part in public life of the districts, nor did they participate in the initiatives taken at their level.

Keywords: Krakow, city self-government, city districts, city residents

JEL code: Z13

Wstęp

Wraz z przemianami ustrojowymi i odejściem od gospodarki centralnie sterowanej przywrócono w Polsce samorząd terytorialny. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [Dz.U. nr 16 poz. 95] przedstawiała dwa rozwiązania. W mieście, w którym istniały w dniu 1 stycznia 1990 r. wyodrębnione administracyjnie dzielnice, mogły one uzyskać statusy gmin, tworzących obligatoryjnie związek (art. 5.4), lub gmina objąć mogła cały organizm miejski. Ustawa dawała również możliwość ustanawiania przez gminy jednostek pomocniczych: sołectw, dzielnic miejskich i osiedli (art. 5.1) oraz powierzania im realizacji części zadań publicznych. W ustawie nie odniesiono się do zagadnienia delimitacji tych jednostek, pozostawiając tę kwestię w gestii samorządów.

W Krakowie zachowano samorządową całość miasta, lecz – dążąc do uspołecznienia procesu podejmowania decyzji – wydzielono 18 jednostek pomocniczych (dzielnic) [uchwała nr XXI/143/91... 1991]. Wyznaczając je nawiązywano do historycznego układu osadniczego, uwzględniając granice jednostek katastralnych (dawnych miejscowości przyłączanych sukcesywnie do Krakowa). Nie było to jednak łatwe, gdyż kilka dziesięcioleci gwałtownej urbanizacji doprowadziło do zatarcia historycznych granic, a lokatorzy nowych osiedli mieszkaniowych pozbawieni byli poczucia lokalnej tożsamości [Purchla 2017: 19]. Przy delimitacji dzielnic starano się wziąć pod uwagę nie tylko zasięg dawnych jednostek strukturalnych, ale również współczesne podziały miasta (granice obwodów szkolnych, parafii, obwodów spisowych, komitetów osiedlowych) oraz bariery i powiązania przestrzenne, np. komunikacyjne [Purchla 2016: 27–29; Luchter i in. 2017: 21–22].

Przy tworzeniu dzielnic zwrócono uwagę, że życie mieszkańców w mieście koncentruje się w mniejszych jednostkach osiedleńczych, które nazwano „okolicami”. Przeprowadzone w Krakowie analizy ukazały około 140 takich okolic. Wydzielając dzielnice samorządowe, dokonano ich agregacji i stworzono system jednostek pośrednich między okolicami a miastem [Mikułowski-Pomorski 1996: 13]. W założeniach dzielnice były tak pomyślane, by zachowywały związek z bezpośrednim otoczeniem mieszkańców, z mniejszymi

jednostkami osiedleńczymi, w których obrębie koncentruje się życie mieszkańców („małymi ojczyznami”), gdzie realizowana jest większość codziennych potrzeb. Powołując dzielnice, kierowano się dążeniem do przybliżenia władzy lokalnej do społeczeństwa, pobudzenia oddolnych inicjatyw, zwiększenia udziału mieszkańców w zarządzaniu sprawami lokalnymi i lepszego zaspokajania ich potrzeb oraz sprawniejszej realizacji zadań znajdujących się w gestii miasta. Dzielnice miały decydować o sprawach lokalnych (najważniejszych sprawach miejscowych społeczności), a prezydent miasta z podległym mu magistratem o kwestiach ogólnomiejskich i zewnętrznych [Luchter i in. 2017: 19–20; Purchla 2017: 22].

Zagadnienie funkcjonowania wewnętrznych podziałów miejskich jest często podnoszone w dyskursach dotyczących kompetencji lokalnych samorządów, sposobów sprawnego zarządzania miastami oraz podnoszenia efektywności i trafności wykonywanych zadań publicznych. Rozważania nierzadko prowadzi się w kontekście doskonalenia demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), a także zwiększania partycypacji społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczących bliskich im zagadnień. Na te aspekty zwraca uwagę w rekomendacjach Komitet Ministrów Rady Europy, zalecając tworzenie w strukturze gmin (na niższym od gminy poziomie) organów przedstawicielskich mieszkańców o charakterze doradczym, informacyjnym, oraz – w stosownych przypadkach – z uprawnieniami wykonawczymi, ułatwiających kontakt pomiędzy lokalnymi władzami a mieszkańcami [Recommendation Rec 2001: 6]. Uzasadnienie dla wewnątrzmiejskiej decentralizacji wskazywane jest m.in. przez Lowndes i Sullivan [2008], które wyróżniły cztery wzajemnie powiązane argumenty przemawiające za zarządzaniem miastem poprzez dzielnice. Pierwszy – obywatelski – bazujący na założeniu, że dzielnice zapewniają więcej możliwości mieszkańcom do aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju miasta, drugi – społeczny – wskazujący na szanse lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprzez zintegrowane podejście, umożliwiające im podejmowanie decyzji i łączenie działań lokalnych, trzeci – polityczny – podkreślający większą dostępność, responsywność (w znaczeniu zainteresowania się problemami mieszkańców) i odpowiedzialność władzy miejskiej oraz czwarty – gospodarczy – oparty na przekonaniu, że lokalne zarządzanie pozwala efektywniej i wydajniej wykorzystywać zasoby dzięki przybliżeniu decydentów do efektów decyzji i działań.

Nie negując zasadności tworzenia jednostek pomocniczych w miastach, zauważyć należy, że w warunkach polskich ich kompetencje są bardzo ograniczone. Skutkuje to niewielkim znaczeniem tych jednostek w życiu mieszkańców, czego przejawem może być bardzo niska frekwencja w wyborach do rad dzielnic [Matczak 2006; Swaniewicz i in. 2013]. Dyskusje toczone na forum Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego na początku lat 90., przed wejściem

w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, wskazywały na potrzebę decentralizacji władzy stanowiącej i wykonawczej – statut miasta miał wyposażyć dzielnice w prawa decyzyjne i wykonawcze, tymczasem otrzymały one jedynie uprawnienia opiniodawcze, bez siły wiążącej. Już w pierwszych latach funkcjonowania tych jednostek zauważono, że ich nikłe kompetencje decyzyjne sprawiają, iż w niewielkim zakresie włączają się one w kształtowanie otoczenia [Mikułowski-Pomorski 1996: 13].

Po ponad ćwierćwieczu funkcjonowania dzielnic samorządowych w Krakowie pojawia się pytanie, na ile jednostki te wpisały się w świadomość mieszkańców i jaką odgrywają rolę w ich codziennym życiu. W celu rozpoznania powyższych kwestii przeprowadzono badania ankietowe wśród mieszkańców trzech wybranych dzielnic miasta.

1. Metoda badań i charakterystyka respondentów

Badania ankietowe przeprowadzone zostały we wrześniu 2017 r. wśród mieszkańców trzech jednostek pomocniczych położonych w południowo-zachodniej części Krakowa: VIII Dębniki, IX Łagiewniki–Borek Fałęcki i X Swoszowice. Dzielnice te znajdują się w całości na terenie dawnej dzielnicy administracyjnej Podgórze (która funkcjonowała do 1991 r. i obejmowała obszar miasta na południe od doliny Wisły), lecz są bardzo zróżnicowane pod względem powierzchni, układu przestrzennego, uwarunkowań historycznych oraz społeczno-ekonomicznych [por. Luchter i in. 2017].

Przy doborze próby badawczej przyjęto metodę kwotową, kierując się przede wszystkim dążeniem do uzyskania struktury respondentów odpowiadającej potencjałowi ludnościowemu poszczególnych dzielnic i wchodzących w ich skład jednostek urbanistycznych, a także strukturze płci i wieku mieszkańców badanego terenu. W celu jak największego zdywersyfikowania respondentów badania prowadzono we wszystkich dniach tygodnia i w różnicowanych godzinach, a ankieterzy poruszali się po całym obszarze dzielnic, prowadząc wywiady zarówno w miejscach publicznych, jak i w mieszkaniach respondentów.

W badaniu wzięły udział 1433 osoby w wieku 15 lat i więcej, mieszkające na terenie ww. dzielnic. Ich strukturę ze względu na miejsce zamieszkania i wiek, w zestawieniu ze strukturą mieszkańców dzielnic, przedstawiono w tabelach 1 i 2.

Wśród ankietowanych nieznacznie przeważały kobiety (56,9%). Biorąc pod uwagę poziom wykształcenia, dominowały osoby z wykształceniem wyższym (46,5%) i średnim (34,3%). Pod względem statusu na rynku pracy przeważali pracujący (56,2%), a wśród pozostałych grup liczni byli emeryci

Tabela 1

Struktura respondentów ze względu na miejsce zamieszkania na tle struktury mieszkańców dzielnic

Dzielnica	Mieszkańcy w wieku 15 lat i więcej w 2014 r.		Respondenci		Udział respondentów w liczbie mieszkańców
	liczba osób	%	liczba osób	%	
VIII Dębniki	51 698	60,6	896	62,5	1,73
IX Łagiewniki–Borek Fałęcki	14 194	16,6	227	15,9	1,60
X Swoszowice	19 389	22,8	310	21,6	1,60
Razem	85 281	100,0	1 433	100,0	1,68

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Krakowa [StatKrak, Liczby... Miasto... Mieszkańcy... <http://msip2.um.krakow.pl/statkrak/>; dostęp: 20.08.2017; stan w 2014 r.] i badań ankietowych.

Tabela 2

Struktura wiekowa respondentów na tle struktury mieszkańców dzielnic

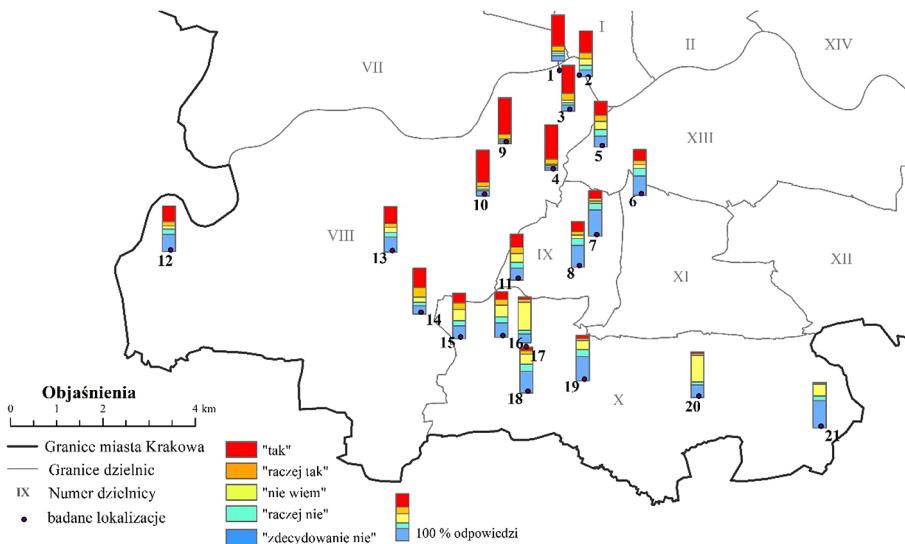
Grupy wiekowe	Mieszkańcy w wieku 15 lat i więcej		Respondenci w badanych dzielnicach	
	liczba osób	%	liczba osób	%
15–19	4806	5,7	81	5,7
20–24	5282	6,2	162	11,3
25–34	18185	21,3	283	19,7
35–44	18027	21,1	305	21,3
45–64	24560	28,8	340	23,7
65 i więcej	14421	16,9	262	18,3
Razem	85281	100,0	1433	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Krakowa [StatKrak, Liczby... Miasto... Mieszkańcy... <http://msip2.um.krakow.pl/statkrak/>; dostęp: 20.08.2017; stan w 2014 r.] i badań ankietowych.

i renciści (22,6%) oraz studenci (9,9%). Połowa ankietowanych mieszkała w danej dzielnicy powyżej 10 lat, a 34,3% od 2 do 10 lat.

2. Opinie mieszkańców

Badania ukazały stosunkowo słabą rozpoznawalność dzielnic. Jedynie 44,6% respondentów w pełni poprawnie określiło nazwę dzielnicy, w której mieszka. Rozmówcy, często nieświadomi istnienia obecnych jednostek, odwoływali się do dawnego podziału na duże dzielnice administracyjne (aż



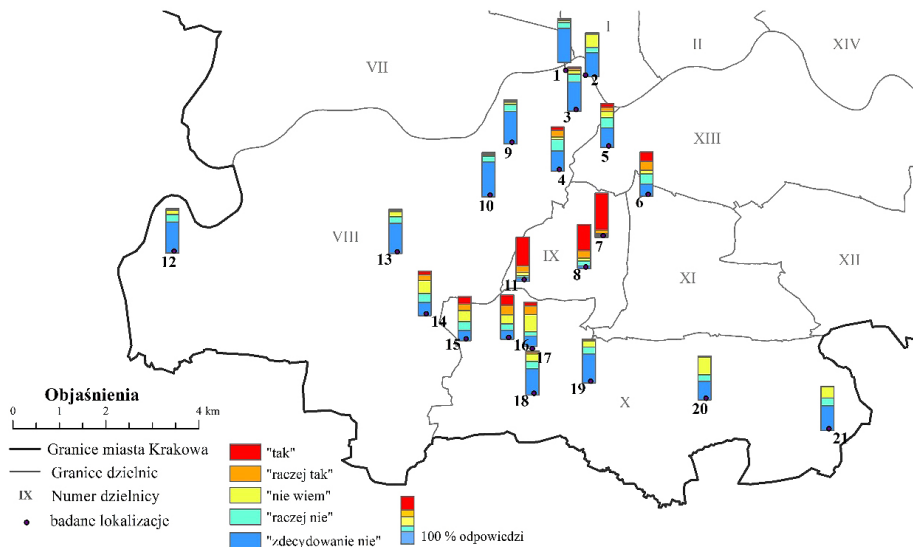
Ryc. 1. Struktura odpowiedzi respondentów w dzielnicy VIII Dębники dotyczących położenia wybranych obiektów/miejsc/części miasta na terenie tej dzielnicy

1 – Rynek Dębnicki, 2 – Muzeum Sztuki i Techniki Japońskiej „Manggha”, 3 – osiedle Podwawelskie, 4 – Tesco (ul. Kapelanka), 5 – uzdrowisko Mateczny, 6 – centrum handlowe Bonarka, 7 – Sanktuarium Bożego Miłosierdzia, 8 – centrum handlowe Zakopianka, 9 – zalew Zakrzówek, 10 – kampus Uniwersytetu Jagiellońskiego, 11 – Las Borkowski, 12 – Tynec, 13 – Skotniki, 14 – Krakowski Szpital Neuropsychiatryczny im. dr. J. Babińskiego, 15 – osiedle Klin-Zacisze, 16 – osiedle Kliny Borkowskie, 17 – Fort „Łapianka”, 18 – Opatkowice, 19 – uzdrowisko Swoszowice, 20 – Fort „Rajsko”, 21 – wysypisko śmieci w Baryczy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

29,5% osób uważało, że mieszka w dzielnicy Podgórze, funkcjonującej w latach 1954–1991), do historycznych jednostek osiedleńczych (dawnych wsi, włączanych sukcesywnie w granice Krakowa) lub osiedli. Najlepszą znajomością nazwy dzielnicy wykazały się osoby w przedziałach wiekowych 25–34 lat (50,2% poprawnych odpowiedzi) i 35–44 lat (49,5%), a najstarszą osoby starsze (65 lat i więcej), z których jedynie 32,8% podało poprawną nazwę dzielnicy samorządowej. Biorąc pod uwagę kryterium długości zamieszkania na badanym terenie, najwyższy odsetek osób znających nazwę stwierdzono w grupie mieszkających tu od 2 do 10 lat (49,3%). Najśłabszą znajomością nazw dzielnic wykazały się osoby mieszkające w nich poniżej 1 roku, wśród których jedynie 34,6% odpowiedziało poprawnie.

Znacznie większe trudności sprawiło określenie położenia zamieszkiwanej dzielnicy względem sąsiednich jednostek pomocniczych oraz jej zasięgu przestrzennego. Spośród wszystkich ankietowanych tylko jedna osoba знаła

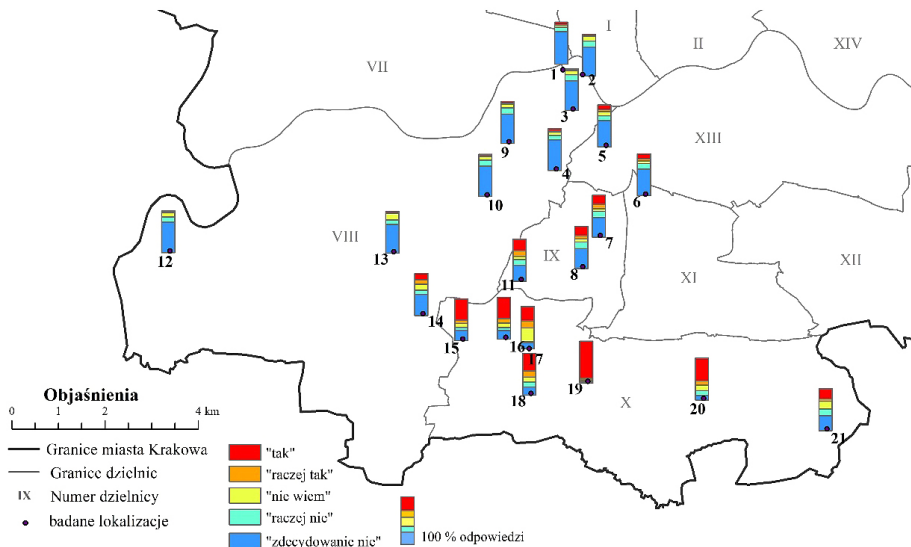


Ryc. 2. Struktura odpowiedzi respondentów w dzielnicy IX Łągiewniki–Borek Fałęcki dotyczących położenia wybranych obiektów/miejsc/części miasta na terenie tej dzielnicy

Oznaczenia badanych lokalizacji od 1 do 21 jak w rycinie 1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

nazwy wszystkich sąsiednich dzielnic, a 8,7% zadeklarowało, że wie, którądy biegną granice dzielnic. W celu rozpoznania, jak w świadomości mieszkańców kształtuje się zasięg przestrzenny dzielnic, poproszono respondentów o określenie, które z wymienionych, charakterystycznych miejsc znajdują się na terenie zamieszkiwanych przez nich jednostek. W odniesieniu do każdego z miejsc ankietowani mieli możliwość zaznaczenia odpowiedzi: „tak”, „raczej tak”, „nie wiem”, „raczej nie”, „nie”. Zauważyć można, że zasięg przestrzenny dzielnicy najlepiej określili mieszkańcy najmniejszej z badanych jednostek – Łągiewniki–Borek Fałęcki, tutaj większość pytaných nie miała wątpliwości, że trzy wymienione miejsca leżą w jej granicach. Natomiast znaczna część respondentów poszerzała zasięg dzielnicy o obiekty położone pomiędzy południową granicą jednostki a obwodnicą Krakowa (ryc. 2, nr 15–17) oraz o centrum handlowe Bonarka (ryc. 2, nr 6). W przypadku dwóch dużych dzielnic: Dębniki i Swoszowice silnie identyfikowane z dzielnicami były jedynie ich centralne części. W Dębnikach były nimi Rynek Dębnicki, osiedle Podwawelskie, hipermarket Tesco, zalew Zakrzówek i kampus Uniwersytetu Jagiellońskiego (ryc. 1, nr 1, 3, 4, 9, 10), natomiast w Swoszowicach uzdrowisko Swoszowice (ryc. 3, nr 19).



Ryc. 3. Struktura odpowiedzi respondentów w dzielnicy X Swoszowice dotyczących położenia wybranych obiektów/miejsc/części miasta na terenie tej dzielnicy

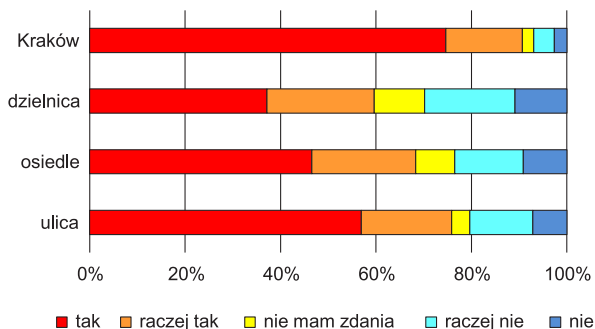
Oznaczenia badanych lokalizacji od 1 do 21 jak w rycinie 1.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Analizując opinie respondentów dotyczące lokalizacji wybranych miejsc w granicach danej dzielnicy, należy mieć na uwadze ukazaną wcześniej niską wiedzę pytanym na temat dzielnic, w których mieszkają. Opinie odnoszą się w znacznej mierze do zasięgu dawnej, rozległej dzielnicy Podgórze lub do znanych rozmówcom małych jednostek strukturalnych (osiedli, dawnych wsi).

Respondenci – pomimo niskiej wiedzy na temat zasięgu przestrzennego dzielnic – zazwyczaj uważali, że nie ma potrzeby zaznaczania ich w terenie. Tylko 1/4 pytanym uznała, że jednostki te powinny być oznakowane w terenie, proponując m.in. umieszczenie tablic na budynkach, przy drogach oraz innych znaków informacyjnych.

Dzielnice w Krakowie utworzono poprzez agregację mniejszych jednostek przestrzennych, w konsekwencji czego nie mają one homogenicznego charakteru. Pojawia się jednak pytanie, czy w opinii mieszkańców w dzielnicach tych istnieją miejsca, które można by uznać za ich centra. W żadnej z badanych jednostek nie wskazano jednoznacznie centrum. Udzielając odpowiedzi, respondenci często określali centra dzielnic, mając w rzeczywistości na myśli własną (małą) jednostkę strukturalną (osiedle, dawną wieś). Wśród propozycji pojawiały się historyczne centra, takie jak Rynek Dębnicki czy Rynek



Ryc. 4. Odpowiedzi respondentów na pytanie, czy czują się związani z wymienionymi miejscami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Fałęcki, ale bardzo często za centra uznawano współczesne kompleksy handlowe, parki, obiekty sakralne (zwłaszcza Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach) oraz kampus Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W celu ustalenia, jak ważna dla respondentów jest dzielnica w stosunku do innych jednostek przestrzennych, w których mieszkają, poproszono o ocenę, czy czują się związani: z Krakowem, dzielnicą, osiedlem oraz ulicą. Respondenci zazwyczaj deklarowali, że czują się związani z Krakowem (90,7% odpowiedzi „tak” i „raczej tak”), w mniejszym stopniu z ulicą, przy której mieszkają (75,9%), osiedlem (68,4%). Najmniejszy odsetek osób deklarował związek z dzielnicą (59,6%) – ryc. 4.

Na słabe związki mieszkańców z dzielnicami wskazuje również stosunkowo niski udział w lokalnym życiu publicznym. Respondenci w zdecydowanej większości nigdy nie uczestniczyli w zebraniach Rady Dzielnic (83,1%) i nie kontaktowali się z żadnym z radnych (75,6%). Zaledwie 10,3% pytanym potrafiło podać przykład inicjatywy Rady Dzielnic, w której wzięli udział. O organizowanych w dzielnicach wydarzeniach kulturalnych, lokalnych „eventach”, imprezach otwartych dla wszystkich wiedziało 44,7% respondentów, ale tylko 36,2% rozmówców było w stanie bliżej określić charakter tych wydarzeń. Zdecydowana większość osób miała również problem ze wskazaniem, które z nich jest najbardziej charakterystyczne dla dzielnicy. Ponad połowa (54,8%) ankietowanych w ciągu ostatnich pięciu lat nie wzięła udziału w żadnej z tych inicjatyw, a 1/3 uczestniczyła w nich, ale sporadycznie.

O stosunkowo małym zaangażowaniu respondentów w sprawy dzielnic świadczyć może także niska wiedza na temat działających lokalnie organizacji pozarządowych. Jedynie 12,1% rozmówców deklarowało, że zna organizację (stowarzyszenie, fundację) działającą na rzecz dzielnicy, lecz zaledwie 9,8%

było w stanie podać nazwę takiej organizacji lub określić, czym się ona zajmuje. Na małe znaczenie dzielnic samorządowych w życiu mieszkańców wskazuje również słabe przekonanie co do celowości tworzenia tego rodzaju organizacji. Potrzebę taką dostrzegło jedynie 27,8% pytanym, przy czym większość tylko ogólnikowo określiła, jakiego rodzaju organizacji brakuje.

Pytania dotyczące utożsamiania się z dzielnicą jej mieszkańców (o związek respondentów z Krakowem, dzielnicą, osiedlem oraz ulicą, udział w lokalnym życiu publicznym i znajomość lokalnych organizacji pozarządowych) zostały poddane dodatkowo ocenie współzależności w zakresie badanych zmiennych jakościowych, opartej na tablicy kontyngencji i statystyce chi-kwadrat. Ocena ta miała wykazać, czy miejsce zamieszkania respondentów wpływa na udzielane odpowiedzi oraz jak silna jest ta zależność. Do interpretacji wykorzystano współczynnik V-Cramera, (V) unormowany w przedziale $[0;1]$ – im jego wartość jest bliższa „0”, tym siła związku pomiędzy badanymi cechami jest mniejsza, a im bliższa „1”, tym siła badanego związku jest większa. W wyniku przeprowadzonej analizy statystycznej uzyskano następujące wyniki współczynnika V , przy $\alpha=0,05$, dla:

- związku respondentów z Krakowem ($V=0,250$), dzielnicą (0,146), osiedlem (0,125) oraz ulicą (0,109),
- udziału w lokalnym życiu publicznym, w tym: uczestnictwa w zebraniach Rady Dzielnic (0,060), kontaktów z radnymi (0,070), znajomości (0,121) oraz uczestnictwa w inicjatywach podejmowanych w dzielnicy (0,063),
- znajomości lokalnych organizacji pozarządowych (0,118), a także potrzeby tworzenia organizacji działającej na rzecz dzielnicy.

Testowanie dało wyniki, które dodatkowo wykazały, że miejsce zamieszkania nie wpływało na formułowane opinie – o czym świadczą uzyskane niskie zależności statystyczne. Takie wyniki dodatkowo potwierdzają słabe zakorzenienie dzielnic w świadomości mieszkańców i utożsamianie się z nimi.

3. Problem marginalizacji znaczenia dzielnic samorządowych

Badania ankietowe wykazały słabą znajomość dzielnic wśród mieszkańców, ograniczone utożsamianie się z nimi i niski poziom zaangażowania w ich sprawy. Problemy te wynikać mogą z wielu przyczyn, wśród których w pierwszej kolejności rozważyć należy słabość tych jednostek w strukturze zarządzania miastem oraz wadliwe dopasowanie wielkości jednostek, które może być połączone z niewłaściwą delimitacją ich granic.

Do pierwszego zagadnienia odnoszą się wnioski z badań przeprowadzonych w polskich miastach liczących powyżej 150 tys. mieszkańców przez Swaniewicza i in. [2013: 198–213]. Wskazują one na marginalne znaczenie jednostek pomocniczych w rozwoju miast. Ich rola sprowadza się *de facto* do opiniowania w imieniu mieszkańców projektów miejskich, lobbowania o inwestycje miejskie na obszarze dzielnic i osiedli, a także kontestowania postępowania władz miejskich. Przy czym, mając słabą legitymizację społeczną, nie są one zanadto skuteczne w realizacji powyższych funkcji. Nie pełnią również istotnej roli we współtworzeniu strategii miejskich. Wśród licznych wniosków wyprowadzonych z badań autorzy wskazują m.in. na niską rozpoznawalność rad osiedlowych i dzielnicowych, wynikającą z ich małej aktywności i niewielkiej skali podejmowanych działań. Badacze potwierdzają też hipotezę o niskim poczuciu tożsamości terytorialnej, przekładającym się na słabą identyfikację z osiedlami, którą tłumaczą małym udziałem społeczności lokalnej w kształtowaniu polityki miasta.

Marginalne znaczenie jednostek pomocniczych wynika w dużej mierze z ich słabości finansowej [Matczak, Kotnarowski 2012: 215–219], a zatem braku możliwości decydowania o ważnych zadaniach z punktu widzenia interesów mieszkańców. Kwoty przekazywane do dyspozycji jednostkom pomocniczym na ogół nie przekraczają 1% wydatków budżetu miasta [Swaniewicz, Olszowiec 2013: 24]. Wyjątkiem wśród dużych polskich miast jest Kraków, w którym w ostatnich latach przekazywano około 2% wydatków na potrzeby realizacji planów inwestycyjnych dzielnic (*Budżet...* 2017: 10–34). Dla porównania w niektórych miastach skandynawskich finansowanie miejskich potrzeb jest prowadzone poprzez dystrybuowanie środków do jednostek pomocniczych, którym na ten cel przekazuje się ponad 50% wydatków budżetowych miasta [Bäck i in. 2005: 52–53]. Przy czym należy w tym miejscu zauważyć, że wpływ delegowania zadań do miejskich jednostek pomocniczych na ograniczenie kosztów ich wykonania nie jest oczywisty [Bäck i in. 2005: 70].

W odniesieniu do drugiej kwestii, dotyczącej optymalnej wielkości dzielnic i delimitacji ich granic, trudno znaleźć w literaturze jednoznaczne rekomendacje. W praktyce w miastach wypracowano różne kryteria delimitacji granic jednostek submiejskich, a ich wielkość jest bardzo zróżnicowana [por. Swianiewicz 2002; Bačlija, Haček 2009: 32–34]. Z jednej strony, ranga jednostki pomocniczej (dzielnicy/osiedla) w systemie zarządzania miastem zależy od jej wielkości, tj. siły reprezentatywności [Matczak 2008: 107–108], lecz z drugiej strony, wyznaczając jednostki obejmujące od 40 tys. do nawet 70 tys. mieszkańców (maksymalna wielkość jednostek pomocniczych wynosi: w Krakowie 72 tys., Gdańsku 50 tys., a Poznaniu i Katowicach ok. 40 tys.), bardzo trudno jest zachować kryteria wewnętrznej spójności i zachowania więzi społecznych. Te natomiast często są uznawane za najważniejsze w delimitacji

granic jednostek pomocniczych [Purchla 2016: 28] i są stosowane w większości dużych polskich miast [Domański i in. 2017: 20–21]. W sytuacji dzielnic o bardzo dużej liczbie ludności mamy do czynienia z problemem „niekorzyści skali” [Bačlija 2008: 36], będącym w konsekwencji przyczyną dystansowania się mieszkańców od tak wyznaczonych jednostek.

Trudności w funkcjonowaniu dużych dzielnic zauważano w wielu polskich miastach, m.in. Gdańsku, Bydgoszczy czy Lublinie, gdzie w latach 1996–2016 liczba jednostek została znacząco zwiększona, tj.: w Gdańsku z 16 do 34, Bydgoszczy z 19 do 28, Lublinie z 10 do 27 [Domański i in. 2017: 17]. Jedynym miastem, gdzie zmniejszono liczbę jednostek, była Łódź, jednak zmiana ta wynikała z ustanowienia bardzo dużej liczby osiedli w latach 90., będących efektem samoorganizacji 90 rad osiedlowych. Ostatecznie w Łodzi funkcjonuje 36 osiedli liczących średnio około 20 tys. mieszkańców. W Krakowie, w którym średnia liczba mieszkańców jednostek pomocniczych trzykrotnie przewyższa średnie wartości dla pozostałych największych w Polsce miast, nie planuje się zwiększenia liczby dzielnic.

P. Matczak, prowadząc badania w Kaliszu i Poznaniu, zauważył, że silne więzi społeczne motywują mieszkańców do włączania się w działalność dzielnic, lecz jednocześnie zwrócił uwagę na fakt, że życie miejskie generalnie wiąże się z upadkiem silnych więzi społecznych [Matczak 2006: 225]. Bardzo interesującym zagadnieniem okazuje się metoda określania wspomnianych więzi społecznych w dzielnicach. Problem ten szczegółowo opisywany jest od strony teoretycznej, zwłaszcza przez socjologów (Matczak 2008, s. 73–92). Jednakże w zdecydowanej większości przypadków w praktyce delimitacja tych jednostek z wykorzystaniem wspomnianego kryterium odbywa się poprzez określenie zasięgu parafii i obwodów szkół podstawowych. Jak wskazały badania przeprowadzone w Krakowie przez Luchtera i in. [2017: 31], podziały na parafie i obwody szkolne od czasu utworzenia dzielnic samorządowych zmieniały się wielokrotnie – bywało, że w sposób znaczący, lecz nigdy nie powodowało to weryfikacji granic jednostek pomocniczych. Konsekwencją tego jest brak nakładania się granic dzielnic z innymi granicami, ważnymi z punktu widzenia życia lokalnych społeczności (zwłaszcza z granicami parafii i obwodów szkolnych). Sytuacja ta powoduje, że w świadomości mieszkańców zasięgi dzielnic rozmywają się i jednostki te nie są postrzegane jako spójne.

Przyczyną małego zaangażowania lokalnych społeczności w działalność dzielnic może być również poczucie rozczarowania. Często argumentem za powołaniem jednostek pomocniczych w miastach była chęć włączenia jak największej liczby mieszkańców w proces decydowania o swoim bezpośrednim otoczeniu. Wzmocnienie partycypacji społecznej stawiane było jako najważniejszy argument za wprowadzeniem jednostek pomocniczych, a decentralizacja zarządzania miastem zwiększyć miała efektywność wydawania środków.

Praktyka pokazuje jednak, że mieszkańcy mają bardzo ograniczone możliwości decydowania poprzez dzielnice [Griggs, Roberts 2012; Swianiewicz 2014]. Mieszkańców traktuje się zatem w większym stopniu jako klientów, a nie interesariuszy [Lackowska 2014: 73]. W efekcie oczekiwania społeczne, które są rozbudzane poprzez wprowadzanie jednostek pomocniczych, zostają niezaspokojone, powodując niezadowolenie mieszkańców. Co istotne, proces partycypacji jest bardzo wrażliwy na niepowodzenia, a postawy proobywatelskie wymagają długiego utrwalania, warunkowanego poprawą zaufania do władzy [Hołuj D., Hołuj A. 2016: 252].

Podsumowanie

Tworząc dzielnice samorządowe w Krakowie, starano się, aby ich zasięgi nawiązywały do historycznych jednostek strukturalnych, a jednocześnie uwzględniały współczesne podziały, zapewniając spójność przestrzenną i społeczną. Zgodnie z założeniami dzielnice służyć miały decentralizacji władzy i być istotnym ogniwem lokalnej demokracji, sprzyjającym zawiązywaniu lokalnych inicjatyw i włączaniu mieszkańców w proces decydowania o ich bezpośrednim otoczeniu.

Niestety badania ukazały, że funkcjonujące od ponad ćwierćwiecza dzielnice samorządowe słabo zakorzeniły się w świadomości mieszkańców i nie odgrywają istotnej roli w ich życiu. Znaczna część respondentów w trzech krakowskich dzielnicach nadal posługiwała się podziałem administracyjnym obowiązującym do 1991 r. lub nieświadoma istnienia jednostek pomocniczych miasta utożsamiała dzielnicę z historyczną jednostką osiedleńczą (dawną wsią) lub osiedlem. Pytani zazwyczaj nie potrafili określić zasięgu przestrzennego dzielnic, co szczególnie widoczne było w przypadku dzielnic o dużej powierzchni, ale również nie widzieli potrzeby zaznaczania tych jednostek w terenie. W odniesieniu do żadnej z badanych dzielnic nie wskazano też jednoznacznie miejsca pełniącego funkcję centrum. Niski okazał się również udział badanych w życiu publicznym dzielnic oraz wiedza na temat lokalnych inicjatyw. Odpowiedzi respondentów pokazały, że mieszkańcy silnie identyfikują się z Krakowem, w mniejszym stopniu z własną ulicą, osiedlem, a najslabiej z dzielnicą.

Na przykładzie trzech badanych dzielnic Krakowa stwierdzić można, że jednostki pomocnicze są słabo rozpoznawalne przez mieszkańców i w niewielkim stopniu pełnią funkcję „małych ojczyzn” – submiejskich struktur koncentrujących lokalne aktywności, inicjujących oddolne inicjatywy, wzmacniających integrację społeczną. Na słabą rozpoznawalność jednostek pomocniczych w miastach i niskie zainteresowanie mieszkańców ich działalnością

wskazują również badania prowadzone przez innych autorów w wielu miastach Polski. Sytuację taką tłumaczyć można m.in. niewielką rolą tych jednostek w zarządzaniu miastem, wynikającą z ich niskich kompetencji i słabości finansowej, a w efekcie małej aktywności i niewielkiej skali podejmowanych działań. Problematyczne jest również określenie optymalnej wielkości takich jednostek oraz ich delimitacja adekwatna do istniejących podziałów i więzi społecznych.

Literatura

- Bäck H., Gjelstrup G., Helgessen M., Johansson F., Klausen J.E., 2005, *Urban Political Decentralization: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: 31–72.
- Bačlija I., 2008, *Something Old, Something New, Something Borrowed: Political Participation and Urban Decentralization*. *Journal of Comparative Politics*, 1: 34–54.
- Bačlija I., Haček M., 2009, *Political Perception of Urban Sub-Local Entities. A Comparison of Studies from Ljubljana and Swedish Cities*. Khamasin, *Journal of American University in Cairo*, 3: 34–47.
- Budżet miasta Krakowa na rok 2017* [https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=82530].
- Domański B., Fieduń Ł., Gorczyca K., Gwosdz K., Zborowski A., 2017, *Ekspertyza naukowa dotycząca oceny przebiegu ustalonych granic jednostek pomocniczych miasta Krakowa. Etap I. Wypracowanie wzorcowych kryteriów, w oparciu o które będzie możliwa w przyszłości analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa* [www.bip.krakow.pl/?news_id=93083; dostęp: 20.01.2018].
- Griggs S., Roberts M., 2012, *From Neighbourhood Governance to Neighbourhood Management: A Roll-Out Neo-Liberal Design for Devolved Governance in the United Kingdom?* *Local Government Studies*.
- Hołuj D., Hołuj A., 2016, *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym: studium przypadku krakowskich osiedli Dywizjonu 303 oraz II Pułku Lotniczego*. *Zarządzanie Publiczne, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 3(35).
- Lackowska M., 2014, *Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych?*, *Samorząd Terytorialny*, 1–2.
- Lowndes V., Sullivan H., 2008, *How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance*. *Public Administration*, 86(1): 53–74.
- Luchter B., Semczuk M., Serafin P., Węgrzynowicz P., Zawilińska B., 2017, *Ocena prawidłowości przebiegu ustalonych granic jednostek pomocniczych miasta Krakowa: Dzielnic VIII Dębniki, Dzielnic IX Łągiewniki–Borek Fałęcki, Dzielnic X Swoszowice* [www.bip.krakow.pl/?news_id=93083; dostęp: 20.01.2018].
- Matczak P., 2006, *Czynniki podejmowania działalności w samorządach pomocniczych. Przykłady Poznania i Kalisza*, [w:] *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, M. Nowak, M. Nowosielski (red.). Instytut Zachodni, Poznań.

- Matczak P., 2008, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*. Seria Socjologia UMK, Poznań.
- Matczak P., Kotnarowski M., 2012, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, A. Olech (red.). Warszawa: 211–233.
- Mikułowski-Pomorski J., 1996, *Idea samorządności*, [w:] *Vademecum radnego dzielnicy*, J. Greła, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.). Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków: 11–13.
- Purchla J., 2016, *Jakie dzielnice? Dylematy narodzin krakowskiego samorządu 1989–1991*, [w:] *Miasto – pamięć i przeszłość*. Wrocławski Rocznik Samorządowy, 1: 17–32.
- Purchla J., 2017, *Dzielnicowe dylematy Krakowa 1791–1991*, [w:] *Kraków – metropolia*. T. 2, J. Purchla (red.). Księgarnia Akademicka, Kraków: 7–32.
- Recommendation Rec, 2001, *19 members of the Committee of Ministers to states on the participation of citizens in local public life*. Council of Europe, Committee of Ministers [<https://rm.coe.int/16804f513c>; dostęp: 20.01.2018].
- Swianiewicz P., 2002, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*. Budapeszt.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*. Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa.
- Swianiewicz P., Olszowiec K., 2013, *Samorząd jednostek pomocniczych wielkich miast jako ścieżka kariery politycznej*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(54): 22–42.
- Uchwała nr XXI/143/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 1991 r. w sprawie utworzenia w mieście Krakowie dzielnic miejskich.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [Dz.U. nr 16 poz. 95].