

*Grzegorz Masik**

TYPY POLITYKI LOKALNEJ. PRZYKŁAD STREFY SUBURBANIZACJI AGLOMERACJI TRÓJMIASTA

W części wstępnej artykuł przybliżył pojęcia polityki lokalnej i władzy lokalnej. Następnie przedstawiono efekty prowadzonej polityki w gminach wiejskich otaczających Trójmiasto. Wskazano charakterystyczne cechy polityki lokalnej, dzięki czemu możliwe było porównanie badanych jednostek między sobą. Zaprezentowane ujęcie pozwala w sposób w miarę kompleksowy ocenić decyzje podjęte w wielu dziedzinach, za które jest odpowiedzialny samorząd gminy w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych badań okazuje się, że niektóre gminy preferowały inwestycje w infrastrukturę społeczną, inne w infrastrukturę techniczną. Część gmin prowadzi politykę równoważenia rozwoju, inne z kolei koncentrują się w nieco większym stopniu na działaniach wspierających powiększanie bazy podatkowej.

Polityka – polityka lokalna – władza lokalna

Termin „polityka”, pochodzący z języka greckiego, oznacza sztukę rządzenia państwem. Rozumiana jest ona jako umiejętność sprawnego rządzenia (Kotarbiński 1975). Polityka w najogólniejszym sensie oznacza „zdolność do tworzenia układów władania, kompetencji oraz stosunków społecznych umożliwiających działania celowe” (Pietraszewski 1983, s. 72). Inne ujęcie polityki wskazuje na relacje między ośrodkiem władzy a pozostałymi uczestnikami życia społecznego i gospodarczego. Można więc stwierdzić, iż polityka jest „działalnością wytyczaną przez kierowniczy ośrodek organizacji społecznej, aby realizować cele ważne dla jednej bądź wielu dziedzin życia społecznego, przy czym między ośrodkiem kierowniczym a członkami organizacji istnieje stosunek władzy” (Opalek za: Markowski 1999, s. 25).

Źródłem polityki jest „sprzeczność i rozbieżność interesów oraz aspiracji grupowych, wynikająca ze zróżnicowania społeczeństwa” (Auleytner 2004, s. 20). Szersze ujęcie polityki oznacza wszelką działalność przyczyniającą się do wpływania na sprawy publiczne bez względu na to, kto ją prowadzi. Obecnie odnosi się ona do kształtowania stosunków wewnętrznych lub zewnętrznych państwa, a także stosunków kształtowanych przez samorządy terytorialne. Podmiotem polityki jest zatem władza państwowa oraz każda organizacja, grupa społeczna czy osoba podejmująca działania, których celem jest wywarcie wpływu na bieg spraw o charakterze publicznym (por. Winiarski 2006). O ile podmiotem jest osoba lub organizacja mająca wpływ na bieg zdarzeń, o tyle przedmiotem są sprawy, któ-

* Katedra Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego.

rych ona dotyczy. Przedmiotem może być więc oświata, ochrona zdrowia, kultura, infrastruktura techniczna i in.

Podmiotem polityki lokalnej jest władza lokalna. Składa się ona z władzy samorządowej oraz osób mających możliwość podejmowania i wykonania decyzji pochodzących z układu ponadlokalnego. Dużą część lokalnej władzy tworzy personel instytucji lokalnych, decyzyjnych (elita władzy) oraz osoby spoza instytucji, stanowiące elity wpływu, które cieszą się prestiżem, autorytetem w społeczności lokalnej, lecz mogą mieć wpływ na władzę lokalną w postaci opinii. Do najważniejszych podmiotów władzy lokalnej należy zaliczyć samorząd lokalny, jak również władzę sądowniczą, władzę partii politycznych, instytucji finansowych, społecznych, gospodarczych (np. sieci usługowe), instytucji oświatowych, Kościoła katolickiego czy też władzę policji i wojska (por. Wendt 2001). Wydaje się, iż spośród wymienionych ośrodków władzy najważniejszą funkcję w zakresie przedmiotowym pełni samorząd lokalny, a w szczególności samorząd gminy, który posiada zdecydowanie więcej uprawnień niż samorząd powiatowy (zob. Tucholska 2007).

Władza lokalna pełni określone funkcje w środowisku lokalnym. Banfield (za: Castells 1982, s. 261–262) pisze, że „władza lokalna musi łączyć funkcję usługową (administrowanie sprawami społecznymi) z funkcją polityczną (regulacja konfliktów na szczeblu lokalnym w sprawach o znaczeniu publicznym)”. Owe często sprzeczne funkcje władzy muszą znaleźć swój punkt wspólny. Na funkcje władzy lokalnej kładzie nacisk M. Trojanek (za: Sikora 2001, s. 84). Jej zdaniem „władza lokalna to zdecentralizowana administracja publiczna, czyli samorządowa oraz ogół ludzi, mających możliwość podejmowania decyzji (a także wykonania decyzji pochodzących z układu ponadlokalnego) w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacji interesów wspólnoty, kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego”. Z kolei władzę jako regulator życia społecznego oraz jako podmiot wytwarzający przestrzeń proponuje traktować B. Jałowiecki (2002, s. 72). Jego zdaniem „władze publiczne (rząd i samorząd) obok roli regulacyjnej są (...) czynnym aktorem społecznego wytwarzania przestrzeni”. Mogą wznosić budynki użyteczności publicznej, zapewniają sprawne funkcjonowanie miasta przez budowę infrastruktury transportowej. Jak zauważa autor, władze publiczne wycofują się coraz częściej z bezpośredniego świadczenia usług poprzez ich prywatyzację. Władza wytwarza zatem przestrzeń, kreując tym samym warunki do życia dla społeczeństwa. W tym kontekście pełni ona funkcje praktyczne.

Do praktycznej funkcji polityki lokalnej odnosi się w swoich badaniach Markowski (1999, s. 28). Autor pisze, iż polityka lokalna to „planowa i zorganizowana działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują środkami władzy (np. koordynacji, przymusu, kontroli, represji i in.), polegająca na wyborze celów służących interesom społeczności lokalnej oraz wyborze środków do osiągnięcia tych celów”. Barański (ibidem) z kolei uważa, że istota polityki lokalnej w praktyce życia społeczno-gospodarczego polega na „określeniu

sposobów, standardów i zakresu wykonywania zadań publicznych oraz alokacji środków finansowych i zasobów technicznych, które stanowią własność komunalną”. Polityka lokalna jest zatem działalnością władz lokalnych w dziedzinie społecznej, gospodarczej i kulturalnej w warunkach nieustającej gry o zasoby i sposoby ich redystrybucji.

Można przyjąć, iż „celem polityki jest możliwość rządzenia; zdobycie i utrzymanie władzy” (Sagan 2000, s. 41). W tym ujęciu polityka polega na sprawowaniu władzy. Oprócz sprawowania władzy mówi się o innych celach, tj. tych, które osiąga się poza samym aparatem władzy. Oprócz zdobycia i utrzymania władzy polityka ma na celu rozwój; polityka lokalna – rozwój lokalny. Mówiąc o konkretnym terytorium (np. gminie), można sprecyzować cele tego rozwoju. Markowski (1999) rozpatruje możliwości formułowania celów z punktu widzenia trzech następujących obszarów:

- ogólnospołecznych wartości wynikających z przyjętych w danym społeczeństwie systemów idei i hierarchii wartości;
- uwarunkowań zewnętrznych wynikających z podporządkowania celów rozwoju systemów lokalnych celom systemu wyższego rzędu;
- problemów społeczności lokalnych, głównie w zakresie warunków bytowych ludności i potrzeb związanych z rozwojem i funkcjonowaniem jednostek gospodarczych.

Zdaniem Markowskiego problemy społeczności lokalnych obejmują warunki życia, problemy jednostek gospodarczych i usługowych. Wartości i idee ogólnospołeczne wpływają na wybór i realizację zadań ogólnych oraz sposób rozwiązywania problemów społeczności lokalnej, czyli społeczności gminy. Problemy lokalne również są rozwiązywane poprzez realizację zadań zleconych przez wyższe szczeble władzy. Lepsze warunki i wyższa jakość życia po pewnym czasie powodują zmianę wartości ogólnospołecznych i za najważniejsze uznawane są innego rodzaju problemy. W obszarach tych zachodzą więc interakcje powodujące przejście systemu na wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podstawy prawne polityki lokalnej w gminie

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹ (art. 169) jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Organem stanowiącym na najniższym szczeblu władzy lokalnej jest rada gminy (miasta). Organ ten oprócz stanowienia prawa lokalnego pełni również funkcje kontrolne. Stanowienie prawa lokalnego oznacza tworzenie polityki lokalnej w drodze podejmowania uchwał. Organem wykonawczym w gminie jest natomiast wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zadania samorządu lokalnego służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu, jak również w zakresie zagospodarowania przestrzennego, Parysek (2005, s. 137) dzieli na dwie kategorie: „zadania nałożone na gminy z mocy ustawy o samorzą-

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

dzie gminnym i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zadania wynikające z natury samorządu terytorialnego i jego funkcji faktycznego gospodarza terenu”. Zadania pierwszej kategorii są zadaniami obligatoryjnymi, choć jak zaznacza autor, przyjęto w tym zakresie dużą swobodę wyboru dziedziny zainteresowania, zakresu rzeczowego i rozwiązań. Zadania drugiej kategorii wynikają z poziomu świadomości samorządów, ich dojrzałości i odpowiedzialności za rozwój danej jednostki i za warunki życia mieszkańców. Do innych zadań należących do właściwości gminy tenże autor zaliczył uchwalanie budżetu, uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie programów gospodarczych (w tym strategii rozwoju społeczno-gospodarczego) oraz podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, podatkowych, zaciągania pożyczek, działalności inwestycyjnej, zaciągania zobowiązań, tworzenia i likwidacji przedsiębiorstw, przejmowania zadań administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami (por. też Parysek 1997; Niewiadomski 2002).

Konstytucja RP z 1997 r. potwierdziła zasady ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym (por. Regulski 2000). Zatwierdziła mianowicie istnienie samorządu, wprowadzając m.in. zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wprowadziła także zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz domniemania właściwości samorządu gminnego we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla innych instytucji administracji państwowej. Ramy prowadzenia polityki określone są jednakże przez kompetencje przyznane przez ustawodawcę. W ustawie o samorządzie gminnym² określono, iż do właściwości rady gminy (miasta) należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Oznacza to, że wobec gminy stosuje się zasadę domniemania kompetencji rady gminy (miasta) we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie jej działalności. W ustawach o samorządzie powiatowym oraz wojewódzkim zapis taki się nie znalazł. Tego typu konstrukcja prawna wskazuje, iż gmina ma silniejszą pozycję ustrojową, a także większą samodzielność (por. Rychlik 2007).

Jak wskazano, zakres działalności samorządu lokalnego w Polsce na poziomie gminy jest ujęty w ramy prawne. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r. określa zadania własne gminy, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednostka samorządu terytorialnego „realizuje w ten sposób określone zadania we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i w ramach posiadanych możliwości finansowych” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadania własne obejmują w szczególności sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Należą do nich sprawy m.in. związane z drogami gminnymi, ulicami, placami, organizacją ruchu oraz wszelkie zagadnienia dotyczące infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowniczej i ciepłej. Również utrzymanie czystości i porządku, a także wysypisk

² Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95.

odpadów komunalnych zalicza się do zadań gminy. W kompetencjach samorządu leży ponadto zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego i edukacji publicznej. Kolejne sprawy będące w zakresie działania samorządów obejmują dziedzinę kultury, w tym bibliotek i innych instytucji kultury, ochrony i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Do zakresu zadań należą również sprawy związane z targowiskami i halami targowymi, zielenią gminną, porządkiem publicznym, bezpieczeństwem, ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, utrzymaniem gminnych obiektów użyteczności publicznej. Gmina zajmuje się także polityką prorodzinną, w tym zapewnieniem kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. Do zadań samorządu należy też wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promocja gminy, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Poszczególne zadania samorząd gminny realizuje na mocy wielu ustaw, które określają szczegółowo kompetencje władzy lokalnej.

Dokładnie rozpatrując kompetencje samorządu, można wskazać, iż gmina, będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, odpowiedzialna jest za utrzymanie szkół podstawowych, przedszkoli, gminnych przychodni zdrowia i bibliotek. W zakresie infrastruktury technicznej odpowiada za funkcjonowanie systemów wodociągowych, kanalizacji oraz budowę dróg gminnych. Zadaniem tymi są również modernizacja, oczyszczanie i oświetlenie dróg gminnych oraz utrzymywanie parków i terenów zielonych. W zakresie planowania strategicznego i przestrzennego gminy tworzą plany rozwoju oraz plany zagospodarowania przestrzennego. W zakresie bezpieczeństwa omawiane jednostki mogą organizować straż gminną oraz organizują straż pożarną. W dziedzinie mieszkalnictwa gmina powinna zapewnić potrzebującym mieszkania socjalne (por. Swianiewicz, Herbst 2002). W urzędach gmin otrzymuje się akty urodzenia lub zgonu, dowody osobiste, zawiera się cywilne związki małżeńskie, rejestruje działalność gospodarczą, uzyskuje zezwolenie na zbiórkę pieniędzy na cele społeczne w gminie lub na sprzedaż alkoholu. Gminy świadczą ponadto pomoc ubogim i bezdomnym poprzez ośrodki pomocy społecznej (por. Ćwikliński 2004). Należy stwierdzić, iż w zasadzie zadania własne gminy dotyczą czterech kategorii spraw, do których należą:

- infrastruktura techniczna (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.);
- infrastruktura społeczna (szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.);
- porządek i bezpieczeństwo publiczne (np. ochrona przeciwpożarowa);
- ład przestrzenny i ekologiczny (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska itp.) (za: *Ustrój samorządu terytorialnego...* 2000).

Zakres czasowy i przestrzenny badania, źródła informacji

Mając na uwadze zdefiniowane na podstawie wielu ustaw kompetencje samorządu gminy (por. Masik 2009), dokonano weryfikacji podjętych odpowiednio działań w szybko urbanizującej się strefie podmiejskiej. Badaniem objęto zasadniczo lata 2002–2008. Analizy polityki budżetowej dokonano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów dla lat 2002–2005. W celu scharakteryzowania prowadzonych polityk wykorzystano również dane z roczników statystycznych oraz stron internetowych GUS, sięgające roku 2007. Aby zidentyfikować najważniejsze zrealizowane zadania, w roku 2008 przeprowadzono wywiady z wójtami oraz burmistrzem. Również w roku 2008 uzyskano od kierowników referatów urzędów gmin odpowiednie informacje, które pozwoliły w zasadniczym stopniu zidentyfikować decyzje podjęte przez organy stanowiące.

Strefę suburbanizacji wyznaczono na podstawie analiz, które zostały opublikowane w pracach: Sagan (et al. 2006), Szmytkowska, Masik (2005) oraz Masik, Rzyski (2005). Nie dokonano gruntownej delimitacji strefy podmiejskiej na podstawie ściśle określonych metod matematycznych. Jej zasięg pokrywa się jednak w generalnym zarysie z zaproponowaną przez Dutkowskiego (1999) strefą i wynika poniekąd z przeprowadzonych badań terenowych. Do badań wybrano obszary wiejskie, które charakteryzują się dużą dynamiką procesów określanych mianem urbanizacji ekonomicznej, przestrzennej, demograficznej i społecznej (zob. Ziółkowski 1965; Jałowiecki 1972; Węgleński 1983; Broł 1996). Podstawowymi jednostkami badawczymi były jednostki najniższego szczebla władzy samorządowej, czyli gminy. Analizy polityki lokalnej dokonano w gminach wiejskich: Kolbudy, Kosakowo, Luzino, Pruszcz Gdański, Szemud i Wejherowo oraz jednej gminie miejsko-wiejskiej Żukowo.

Efekty prowadzonych polityk lokalnych

Zaprezentowane poniżej typy polityk nie opierają się na metodach ilościowych, gdyż informacje uzyskane od władz lokalnych również nie miały z reguły charakteru ilościowego. W celu porównania polityk prowadzonych w strefie suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta uzyskane informacje umieszczono w jednej tabeli. Technika ta pozwala na dokonanie uogólnień w zakresie prowadzonych polityk.

Koncepcję badania polityki budżetowej oparto w części na typologii odnoszącej się do polityki podatkowej, zaproponowanej przez Swianiewicza (2004). Autor, omawiając politykę budżetową, wyróżnił mianowicie dwie grupy podatków:

- obciążające znaczną część mieszkańców (wyborców): podatek od budynków mieszkalnych, podatek rolny;
- związane z prowadzeniem działalności gospodarczej: podatki od budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, podatek od środków transportowych płacony od autobusów i samochodów ciężarowych.

Autor przyjął, że jeżeli w danej jednostce wszystkie stawki podatku są niskie i wynoszą poniżej 80% stawki maksymalnej, to politykę tej jednostki można uznać za liberalną. Jeżeli w danej gminie wszystkie podatki są wysokie – oznacza to, iż przyjęto politykę fiskalną. Jeżeli natomiast zastosowano niskie podatki płacone przez większą część mieszkańców, lecz wysokie – od działalności gospodarczej, wówczas można powiedzieć, że polityka jest wyrazem chęci zdobycia poparcia w wyborach; taką politykę autor nazwał populistyczną. Gdy stosuje się niskie podatki dla firm, a stosunkowo wysokie dla budynków mieszkalnych oraz podatki od gruntów rolnych – wówczas mamy do czynienia z polityką stymulacyjną. Według badań Swianiewicza typ liberalny najczęściej pojawiał się w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast fiskalny w miastach. Przeprowadzone badanie w strefie podmiejskiej Trójmiasta nie pozwala na wykorzystanie wymienionego kryterium, gdyż w niektórych jednostkach stosuje się niski podatek rolny, lecz podatek od budynków mieszkalnych w każdym przypadku przekraczał 80% stawki maksymalnej. Podatek rolny w niektórych gminach nie obejmuje ponadto większości mieszkańców z uwagi na wykonywanie zawodów pozarolniczych przez dużą grupę osób, które stosunkowo niedawno osiedliły się na przedmieściach. Zauważyć można również, że podatki od nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej we wszystkich badanych gminach są wysokie. Mimo to można jednak wskazać na określone typy polityk w ujęciu względnym, czyli dostrzec różnice między badanymi jednostkami. W Kolbudach przyjęto wysokie stawki podatku rolnego oraz niskie podatki od środków transportowych, co można nazwać polityką stymulacyjną³. W gminie Luzino, gdzie stosuje się niskie stawki podatku rolnego oraz niskie od środków transportowych i stosunkowo niskie od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, prowadzi się politykę podatkową, którą można nazwać liberalną. Politykę gminy Żukowo trzeba uznać za fiskalną. W gminach Kosakowo, Szemud, Wejherowo i Pruszcz Gdański prowadzi się politykę populistyczną, którą można nazwać polityką opiekuńczą lub obciążania przedsiębiorców (wyłącznie w porównaniu z pozostałymi badanymi jednostkami), z tym że w tej ostatniej gminie stawki podatków dla przedsiębiorców były relatywnie najwyższe. Politykę tę należałoby nazwać opiekuńczą, ponieważ pozwala ona na obniżenie kosztów ponoszonych przez społeczność lokalną, szczególnie ważnych dla uboższej części mieszkańców. Należy podkreślić, że lokalizacja ważnych dróg krajowych w gminach Wejherowo oraz Pruszcz Gdański pozwala na stosowanie wysokich stawek podatków od środków transportowych. Ustanawiając stosunkowo wysokie stawki podatków dla przedsiębiorców, jednostki te wykorzystują uprzywilejowane położenie komunikacyjne i dbają w ten sposób o wpływy do budżetu. Większa utrata środków z tego tytułu oznacza bowiem mniej inwestycji infrastrukturalnych.

Samorządy lokalne prowadzą rozmaite działania, podejmując decyzje polityczne. Owe działania podejmowane przez władzę lokalną wynikają z uwarunkowań

³ Szczegółowe dane zawarte są w opracowaniu, Masik (2009).

Tab. 1 – cd.

Rodzaj polityki	Charakterystyka polityki/działania	Kobudy	Kosakowo	Luzino	Pruszcz Gdański	Szemud	Wejherowo	Żukowo
Polityka oświatowa	reorganizacja sieci szkół							
	budowa szkół							
	budowa sal gimnastycznych i boisk							
	modernizacja szkół							
	założenie monitoringu w szkołach							
	budowa przedszkoli							
	modernizacja przedszkoli							
	budowa bibliotek							
	podniesienie jakości usług edukacyjnych							
	zwiększenie zakresu dożywiania							
	stypendia za wyniki w nauce dla uczniów szkół wszystkich kategorii							
	brak stypendiów za wyniki w nauce							
	stypendia za osiągnięcia sportowe dla uczniów szkół wszystkich kategorii							
	brak stypendiów za osiągnięcia sportowe							
	posiadanie programu wyrównywania szans edukacyjnych							
	posiadanie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży							
	funkcjonowanie rady oświatowej w gminie							
obniżona z inicjatywy gminy minimalna liczba uczniów w klasie								
zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach								
niepełna odpłatność za wyżywienie w przedszkolach								

Tab. 1 – cd.

Rodzaj polityki	Charakterystyka polityki/działania	Kolbudy	Kosakowo	Luzino	Pruszcz Gdański	Szemud	Wejherowo	Żukowo
Polityka ochrony zdrowia	pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenie kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne							
	inwestycje w formie zakupu specjalistycznej aparatury i sprzętu medycznego							
	bezpłatne badania dla mieszkańców oraz promocja zdrowia							
	remonty przychodni lub budowa nowych obiektów							
Polityka ochrony zdrowia	funkcjonowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej							
	świadczenie usług przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej							
	zmniejszenie liczby punktów sprzedających napoje zawierające powyżej 4,5% alkoholu							
Pomoc społeczna	pomoc przyznawana zazwyczaj w formie pieniężnej (rzadko lub wcale w formie rzeczowej)							
	podwyższone kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej oraz na osobę w rodzinie							
	podwyższona minimalna kwota zasiłku okresowego							
	korzystniejsze warunki ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej							
Polityka mieszkaniowa	oddawanie do użytku mieszkań komunalnych							
	intensywna sprzedaż zasobów mieszkaniowych gminy							
	zorientowanie czynszów mieszkań komunalnych na cel ekonomiczny							
Gospodarka komunalna	dotacje gminy do transportu zbiorowego							
	dotacje gminy do dostarczania wody i wywozu nieczystości płynnych							
	dotacje gminy do segregacji odpadów							
	świadczenie wielu usług przez podmioty prywatne							

Tab. 1 – cd.

Rodzaj polityki	Charakterystyka polityki/działania	Kolbudy	Kosakowo	Luzino	Pruszcz Gdański	Szemud	Wejherowo	Żukowo
Polityka w zakresie rekreacji	inwestycje w domy kultury							
	tworzenie infrastruktury turystycznej							
	budowa hal widowiskowo-sportowych							
	budowa sal gimnastycznych i boisk							
	zlecanie zadań z zakresu rekreacji podmiotom niezależnym od gminy							
	stypendia za działalność kulturalną							
Planowanie przestrzenne	brak stypendiów oraz nagród za działalność kulturalną							
	coraz większa liczba wydarzeń kulturalnych i zawodów sportowych							
	pokrycie planami miejscowymi większej części powierzchni gminy							
	duża liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy							
	objęcie segregacją odpadów wszystkich mieszkańców							
	budowa kanalizacji zbiorczej							
	budowa miejscowych oczyszczalni ścieków							
	usuwanie azbestu							
	wzrost powierzchni obszaru chronionego krajobrazu							
	wzrost powierzchni użytków ekologicznych							
Polityka w zakresie budowy infrastruktury technicznej	wzrost liczby pomników przyrody							
	priorytetem są obszary inwestycji gospodarczych							
	priorytetem są obszary nowej zabudowy mieszkaniowej							
	priorytetem są wsie o największej liczbie ludności							
	stosowanie opłaty adiacenckiej związanej z wybudowaniem infrastruktury technicznej							

Tab. 1 – cd.

Rodzaj polityki	Charakterystyka polityki/działania	Kobudy	Kosakowo	Luzino	Pruszcz Gdański	Szemud	Wejherowo	Żukowo
Infrastruktura drogowa	znaczące dotacje do dróg wojewódzkich							
	znaczące dotacje do dróg powiatowych							
Gospodarka gruntami	modernizacja w znacznym zakresie lokalnych dróg w osiedlach							
	sporadyczne posiadanie przez gminę w pełni uzbrojonych gruntów przeznaczonych dla inwestorów							
	udzielanie dzierżawy gruntów inwestorom zamiast ich sprzedaży							
	powiększanie zasobów gruntów gminnych							
	znaczące odrolnienia gruntów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową							

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów z wójtami i burmistrzami, informacji uzyskanych od kierowników odpowiednich referatów urzędów gmin oraz na podstawie danych GUS.

o charakterze przyrodniczym, społecznym i gospodarczym, które są różne w każdej jednostce. Stąd też należy podkreślić, iż dokonana próba identyfikacji podjętych decyzji wynika nie tylko z preferencji władzy samorządowej, lecz również ze wspomnianych uwarunkowań oraz potrzeb społeczności lokalnych. W tabeli 1. przedstawiono zidentyfikowane działania w siedmiu badanych gminach. Wskazane działania są jednak uproszczeniem dokonany przez autora. Należy stwierdzić, iż nie wskazanie w tabeli danego działania nie oznacza, że określonych zadań samorząd nie wykonywał czy nie będzie wykonywał; oznacza to raczej, iż większą wagę przywiązuje się do innych działań w ramach danej polityki, no co wskazały przeprowadzone wywiady.

Stosunkowo szczegółowa analiza efektów polityk prowadzonych w siedmiu badanych gminach zaprezentowana w tabeli 1 pozwala na wskazanie cech charakterystycznych dla każdej jednostki. Pewne działania są też wspólne dla niektórych lub wszystkich badanych gmin. W zakresie polityki budżetowej należy stwierdzić, iż gminy, w których udział dochodów własnych jest duży, sporą część środków są w stanie przeznaczyć na wydatki rozwojowe, tj. na infrastrukturę techniczną. Gminy „uboższe” (Luzino, Szemud, Wejherowo) przeznaczały dużą część budżetu na zadania oświatowe, a jak wskazują badania, inwestycje skupiały się na infrastrukturze społecznej. Spora część środków kierowana była jednak w tych jednostkach na wydatki redystrybucyjne. W ramach polityki komunikacyjnej samorządy lokalne dotują przejazdy komunikacją zbiorową, nie stosują jednak pozaustawowych ulg lub zwolnień. Gminy podmiejskie aglomeracji gdańskiej nie prowadzą polityki promowania transportu zbiorowego. Polityka edukacyjna zakłada bieżącą modernizację szkół oraz budowę nowych obiektów prawie we wszystkich gminach. Ważnym kierunkiem działań jest realizowana budowa sal gimnastycznych. Zdaniem wójtów oraz burmistrza w najbliższym czasie dokonywane będą inwestycje mające na celu budowę boisk sportowych, co jest głównym kierunkiem działań w zakresie polityki upowszechniania rekreacji. W większości jednostek powiększana jest liczba miejsc w przedszkolach, co stanowi odpowiedź na oczekiwania coraz liczniej osiedlających się nowych mieszkańców gmin. Polityka ochrony zdrowia prowadzona przez najniższy szczebel samorządu lokalnego zakłada głównie profilaktykę, tj. bezpłatne badania dla mieszkańców gmin. Przeprowadzone przekształcenia własnościowe na skutek działań władz lokalnych spowodowały, iż w badanej strefie działają głównie niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, w których usługi są z reguły dobrej jakości. Gminy jedynie w ograniczonym zakresie finansują remonty oraz zakup aparatury medycznej. Polityka w zakresie pomocy społecznej nie stanowi ważnego obszaru zainteresowania władzy lokalnej i jest traktowana raczej jako konieczność. Pomoc potrzebującym przyznawana jest z reguły w formie pieniężnej; gminy niechętnie organizują pomoc rzeczową, co pozwoliłoby lepiej adresować środki finansowe, lecz również wymagałoby większego wysiłku, a także nieco większych nakładów finansowych na jej zorganizowanie. Samorządy wszystkich gmin nie podwyższyły kryteriów dochodowych umożliwiających otrzymanie zasiłku; podwyższone kryteria spowodowałyby zmniejszenie przepływów dla potrzebujących. Z dru-

giej strony żadna z gmin nie ustaliła podwyższonej kwoty zasiłku okresowego, co spowodowałoby większe wydatki z budżetu. W żadnej jednostce nie obowiązywały korzystniejsze warunki ustalania opłat dla mieszkańców gminy za pobyt w domu pomocy społecznej. W porównaniu z pozostałymi działaniami polityka w zakresie pomocy społecznej zbadana za pomocą wspomnianych mierników wydaje się najbardziej pasywną dziedziną. W ramach polityki ochrony środowiska samorządy prowadzą selektywną zbiórkę odpadów, co należy do ich zadań, lecz w rzeczywistości nie we wszystkich gminach zbiórka obejmuje wszystkich mieszkańców. Część gmin badanej strefy podmiejskiej jest w dużym stopniu skanalizowana, lecz w dalszym ciągu przewiduje się związane z tym prace. W zakresie polityki rozwoju infrastruktury drogowej na uwagę zasługuje fakt, iż gminy powszechnie partycypują w kosztach modernizacji dróg powiatowych, a więc dróg, których modernizacja nie należy do zadań własnych samorządu gminnego. Rzeczywiste potrzeby sprawiają jednak, że władze lokalne gmin czują się zobowiązane do wydatkowania środków budżetowych na ten cel.

Typy polityk lokalnych

Analiza polityk prowadzonych w strefie podmiejskiej aglomeracji Trójmiasta pozwala na dokonanie uogólnień. Można wskazać pewne cechy podejmowanych przez władzę lokalną działań. Agresywne inwestowanie cechuje gminę Kosakowo (tab. 2), która jest najbardziej zadłużona, a która jednocześnie dużo środków przeznacza na inwestycje, powiększając majątek gminy. Dużo środków przeznaczano na inwestycje w gminie Pruszcz Gdański, lecz poziom zadłużenia był niewielki, a dochody w ostatnich latach przekraczały wydatki, stąd politykę tę można nazwać ostrożnym inwestowaniem. Najwięcej środków inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną (inwestycje rozwojowe) przeznaczono w gminach Kolbudy, Kosakowo, Pruszcz Gdański i Żukowo. W pozostałych jednostkach przeważały inwestycje w infrastrukturę społeczną; środki kierowano na tzw. inwestycje rozwojowe odłożone w czasie. Najbardziej liberalną politykę podatkową prowadzono w gminie Luzino, natomiast politykę stymulacyjną w gminie Kolbudy. Zachęcanie inwestorów do ulokowania działalności w tej ostatniej jednostce potwierdza wynik badania, który wskazał, iż priorytetem dla rozwoju infrastruktury technicznej są obszary inwestycji gospodarczych. Podatkową politykę fiskalną prowadzi się w gminie Żukowo, choć jednocześnie zachęca się nowych przedsiębiorców do rozpoczęcia działalności poprzez zwolnienia z podatków od nieruchomości. W pozostałych jednostkach, w porównaniu z wcześniej wymienionymi, prowadzi się raczej politykę obciążania przedsiębiorców. W gminach Pruszcz Gdański oraz Żukowo polityka konkurencji przeważa na rynku komunikacji miejskiej; dopuszczono wielu przewoźników, którzy stworzyli model oligopolu. W gminach Kolbudy, Kosakowo, Pruszcz Gdański oraz Żukowo władze lokalne zwracają większą uwagę niż w pozostałych jednostkach na wysoką jakość nauczania. Na taką politykę wskazuje funkcjonowanie rady oświatowej, czyli organu doradczego, przyjęcie programu

Tab. 2. Szczegółowe typy polityk lokalnych

Typy polityk	Kolbu- dy	Kosa- kowo	Luzino	Pruszcz Gdański	Sze- mud	Wejhe- rowo	Żuko- wo
Agresywnego inwestowania		■					
Ostrożnego inwestowania				■			
Inwestowania w infrastrukturę techniczną	■	■		■			■
Inwestowania w infrastrukturę społeczną			■		■		
Polityka podatkowa liberalna			■				
Polityka podatkowa stymulacyjna	■						
Polityka podatkowa fiskalna							■
Polityka podatkowa opiekuńcza/obciążania przedsiębiorców		■		■	■		
Polityka podatkowa zachęcająca do zakładania firm							■
Polityka konkurencji na rynku komunikacji miejskiej				■			■
Wysokiej jakości nauczania	■	■		■			■
Prozdrowotna				■			
Prywatnych usług komunalnych	■			■	■		■
Rozwoju turystyki		■		■			
Tworzenia ładu przestrzennego		■		■			
Prośrodowiskowa	■	■		■			■
Aktywnej ochrony przyrody	■	■		■			
Aktywnego uczestnictwa mieszkańców w budowie infrastruktury technicznej	■	■		■			
Rozwoju infrastruktury drogowej	■			■		■	
Modernizacji infrastruktury drogowej w obrębie osiedli	■	■		■			■
Proinwestycyjna	■	■		■			■
Utrzymania kontroli nad gruntami gminnymi		■					
Intensywnej suburbanizacji				■			■

Źródło: opracowanie własne.

wyrównywania szans edukacyjnych lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, chęć budowy bibliotek, przeprowadzona reorganizacja sieci szkół, obniżona minimalna liczba uczniów w klasie oraz wyrażane przez wójtów zaangażowanie w jakość nauczania; wskazane gminy cechują się kilkoma rodzajami

działań spośród wyżej wymienionych. Wydaje się, iż jednostki te charakteryzują się znacznie silniejszym społeczeństwem obywatelskim.

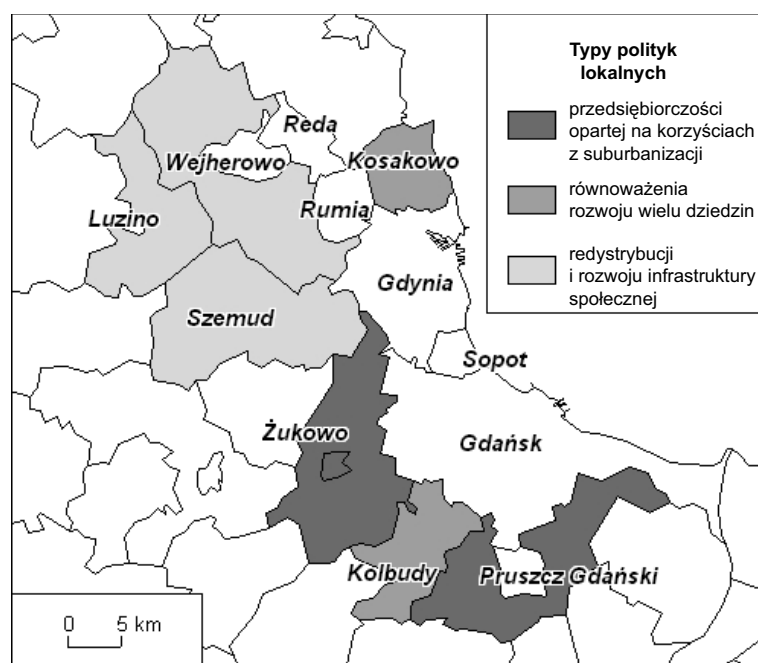
W gminie Pruszcz Gdański prowadzono w największym stopniu politykę prozdrowotną; udział wydatków na ochronę zdrowia był relatywnie największy. Działania samorządowców zmiernają ponadto do badań profilaktycznych na skalę masową. Politykę prywatnych usług komunalnych w najbardziej zaawansowany sposób prowadzi się w gminach Kolbudy, Pruszcz Gdański, Szemud i Żukowo; w tych jednostkach najwięcej usług komunalnych zleczanych jest podmiotom niezależnym od władz lokalnych. Gminy Kosakowo oraz Pruszcz Gdański kładą też nacisk na rozwój atrakcji turystycznych. Działania takie z jednej strony powodują ograniczenie środków na budowę obiektów służących codziennej rekreacji, lecz z drugiej strony mają umożliwić mieszkańcom w przyszłości osiągnięcie dochodów z turystyki. W gminach Kosakowo oraz Pruszcz Gdański większą wagę niż w pozostałych jednostkach przywiązuje się do kształtowania ładu przestrzennego – stosunkowo niedawno gminy uchwałyły dla prawie całych obszarów miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, co pozwoli im w przyszłości lepiej funkcjonować i lepiej kształtować ich przestrzeń. Pozostałe samorządy posiadały plany dla obszarów zainwestowanych, jednak nie obejmowały one większej części powierzchni gmin. Politykę najbardziej prośrodowiskową prowadzono w gminach Kosakowo i Kolbudy, a następnie w gminach Pruszcz Gdański, Żukowo i Luzino, gdzie według przedstawionej kolejności wydatki inwestycyjne na sieć kanalizacyjną i wodociągową były wyższe niż w pozostałych jednostkach⁴. W gminach tych (z wyjątkiem Kolbud) wszyscy lub większość mieszkańców objęci byli segregacją odpadów komunalnych. Najbardziej aktywną politykę ochrony przyrody prowadzi się w gminach Kolbudy i Luzino, w których powiększono w ostatnich latach nie tylko liczbę pomników przyrody, lecz także powierzchnię użytków ekologicznych. Mieszkańcy gmin Kolbudy, Kosakowo oraz Pruszcz Gdański aktywnie uczestniczą w budowie infrastruktury technicznej, gdyż za samą możliwość podłączenia nieruchomości do wodociągu czy kanalizacji uiszczają opłatę adiacencką. Politykę intensywnego rozwoju infrastruktury drogowej prowadzono w gminach Wejherowo, Pruszcz Gdański i Kolbudy, gdzie w latach 2002–2005 przeznaczano relatywnie najwięcej wydatków na modernizację dróg⁵. Stosunkowo najlepiej zmodernizowana infrastruktura drogowa łącząca wsie w gminach Kolbudy, Kosakowo, Pruszcz Gdański i Żukowo pozwala samorządom tych jednostek na inwestycje drogowe w osiedlach. Działania takie oznaczają, iż inwestycje tego rodzaju stanowią bardziej zaawansowany etap modernizacji sieci drogowej. W gminach Kolbudy, Kosakowo, Pruszcz Gdański oraz Żukowo prowadzi się politykę proinwestycyjną; w jednostkach tych samo-

⁴ Dopiero w latach 2006–2007 znacznie zwiększono środki na ochronę środowiska w gminie Szemud, w której nakłady sięgnęły ponad 50% ogółu wydatków inwestycyjnych.

⁵ W latach 2006–2007 wydatki inwestycyjne na transport i łączność, w tym na infrastrukturę drogową, były najwyższe w gminach Pruszcz Gdański i Żukowo (42% ogółu wydatków) oraz w gminie Kolbudy (35%). Udział wydatków inwestycyjnych na ten cel w siedmiu gminach wzrósł w latach 2006–2007 do 29% z 16% w latach 2002–2005.

rzędy inwestują w infrastrukturę o charakterze rozwojowym lub też najaktywniej zabiegają o inwestorów, posiadając nieraz w pełni uzbrojone grunty z przeznaczeniem dla potencjalnych przedsiębiorców. W gminie Kosakowo preferuje się dzierżawę gruntów inwestorom zamiast ich sprzedaży. Działania takie oznaczają, że samorząd lokalny chce w przyszłości być aktywnym uczestnikiem kształtującym przestrzeń gminy i zamierza utrzymać większą kontrolę nad kierunkami rozwoju przestrzennego. Gminy Pruszcz Gdański i Żukowo w swej polityce najbardziej skłaniają się ku koncepcji intensywnej suburbanizacji. W jednostkach tych samorządy przekwalifikowały oraz zamierzają przekwalifikować znaczne obszary gruntów na cele nierolnicze, przeznaczając je w zasadniczym stopniu pod budowę mieszkaniową. Władze lokalne tych jednostek starają się maksymalnie wykorzystać dogodną lokalizację względem miast aglomeracji oraz głównych szlaków komunikacyjnych. Działania zmierzające do intensywnej zabudowywania przestrzeni ułatwia dodatkowo stosunkowo niewielki udział terenów leśnych na obszarach wymienionych gmin.

Przedstawione wyżej typy polityk lokalnych pozwalają na dalej idącą syntezę. Gminy Pruszcz Gdański oraz Żukowo zaliczono do jednostek, w których dominuje polityka przedsiębiorczości opartej na korzyściach wynikających z procesu suburbanizacji (ryc. 1).



Ryc. 1. Główne typy polityk lokalnych gmin strefy suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 1 i tab. 2.

Polityka taka wynika poniekąd z dogodnego położenia komunikacyjnego, które sprzyja rozwojowi lokalnych gospodarek oraz umożliwia mieszkańcom dojazdy do pracy w miastach aglomeracji. W decyzjach podejmowanych przez samorządy gmin Kolbudy i Kosakowo można zauważyć zrównoważone działania w obszarze wielu polityk. Gminy te wykorzystują potencjał wynikający z korzystnego położenia geograficznego, czego rezultatem jest intensywny napływ nowych mieszkańców. W jednostkach tych przywiązuje się wagę do działań wspierających wzrost gospodarki, czyli również prowadzi się politykę proprzedsiębiorczą, również dąży się do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, lecz nie mniej ważnym priorytetem są inwestycje w ochronę środowiska. Relatywnie duże wydatki przeznaczane na infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną, czego rezultatem jest duży udział gospodarstw domowych obsługiwanych przez oczyszczalnie, sprawiają, że negatywne skutki napływu nowych mieszkańców są minimalizowane. Gminy Luzino, Szemud i Wejherowo, w dużej mierze z uwagi na stosunkowo niewielkie dochody własne, charakteryzują się znaczną przewagą wydatków bieżących nad inwestycyjnymi. W jednostkach tych dominowała redystrybucja środków z budżetu państwa, a najchętniej wspierane inwestycje dotyczyły infrastruktury społecznej.

Badane gminy wiejskie podukładu gdyńskiego cechują się wolniejszym rozwojem w porównaniu z gminami otaczającymi Gdańsk; dochody własne stanowią mniejszy udział w dochodach ogółem, a subwencje – ważną pozycję w budżetach. Wolniejszy rozwój wynika z większej odległości ośrodków gminnych od Gdyni, lecz także z wielkości Gdańska, który tworzy silniejsze związki ze strefą podmiejską, korzystnie na nią oddziałując. Należy również pokreślić, iż Gdynia silniej oddziałuje w kierunku miast – Rumi i Redy, do których prowadzą dogodne połączenia komunikacyjne, stwarzając tym samym warunki dla rozwoju przedsiębiorczości, a co za tym idzie – powiększania bazy podatkowej.

Zakończenie

W kontekście zidentyfikowanych typów polityk lokalnych warto zwrócić uwagę na poziom wykształcenia radnych badanych gmin. W kadencji 2002–2006 radni z wykształceniem wyższym stanowili najwyższy odsetek (wynoszący 73%) w gminie Kolbudy (GUS 2009), co wyraźnie wpływało na politykę równoważenia rozwoju. W gminie tej oraz w pozostałych jednostkach, w których preferowano inwestycje w infrastrukturę techniczną, udział radnych z wykształceniem wyższym był stosunkowo wysoki i wyniósł odpowiednio w gminie Żukowo 48%, w gminie Kosakowo 47%, w gminie Pruszcz Gdański 40%. W jednostkach, w których przeznaczano relatywnie dużo środków na inwestycje w infrastrukturę społeczną, udział radnych z wykształceniem wyższym był niższy i wyniósł: w gminie Luzino 33%, w gminie Wejherowo 29%, a w gminie Szemud 20%.

Zaprezentowane typy polityk lokalnych są efektem działań podjętych przez samorządy lokalne i przedstawiają ujęcie względne; gminy w tym ujęciu porównywano między sobą. Z przedstawionej analizy wynika, iż zamożniejsze gminy

(np. Kosakowo, Kolbudy) częściej prowadzą aktywne polityki, co jest rezultatem większych możliwości finansowych. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają rezultaty analiz podjętych w roku 2008 przez Fundację Polskiego Godła Promocyjnego, która nagrodziła gminę Kosakowo godłem „Teraz Polska”, jako jedną z dwóch gmin wiejskich w Polsce, które to wyróżnienie otrzymały. W konkursie oceniano politykę inwestycyjną gminy, dostępność do infrastruktury technicznej, sposoby realizacji polityki społecznej, organizację i formę zarządzania urzędem gminy oraz zakres działań związanych z promocją gminy. Gmina Kosakowo otrzymała również w 2007 r. wyróżnienie honorowe „Złota Lokalizacja Biznesu”, a w 2005 i 2006 r. „Wyróżnienie specjalne”. Za politykę przedsiębiorczości gmina Żukowo otrzymała w 2007 r. certyfikat w ramach konkursu „Gmina Fair Play”. Laureatem konkursu w 2002 r. była również gmina wiejska Pruszcz Gdański. Jednostki otrzymały wyróżnienia za kreowanie dobrych wzorców współpracy samorządów z przedsiębiorcami, za nowe inicjatywy gospodarczo-inwestycyjne zapewniające przyjazny klimat dla inwestorów oraz za profesjonalną obsługę inwestycyjną.

Literatura

- Auleytner J., 2004, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej.
- Brol R., 1996, *Procesy urbanizacji wsi polskiej*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, przeł. B. Jałowiecki, J. Piątkowski, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ćwikliński H. (red.), 2004, *Polityka gospodarcza*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Dutkowski M., 1999, „Uwarunkowania i kierunki rozwoju województwa gdańskiego”, w: idem (red.), *Uwarunkowania i czynniki rozwoju regionów Polski północnej*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego (Regiony Nadmorskie, nr 1).
- Główny Urząd Statystyczny, <http://www.stat.gov.pl>, 2009.08.18.
- Jałowiecki B., 1972, *Miasto i społeczne procesy urbanizacji. Problemy, teorie, metody*, Warszawa–Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Jałowiecki B., 2002, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kotarbiński T., 1975, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław: Ossolineum.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Masik G., 2009, *Wpływ polityki lokalnej na warunki i jakość życia w strefie suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta*, maszynopis rozprawy doktorskiej złożony w Katedrze Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego.
- Masik G., Rzyski S., 2005, „Procesy urbanizacji na obszarze metropolitalnym Trójmiasta”, w: I. Jażdżewska (red.), *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki*, XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 203–210.

- Niewiadomski Z., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa: LexisNexis.
- Parysek J.J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Parysek J.J., 2005, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Pietraszewski W., 1983, *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Regulski J., 2000, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rychlik J., 2007, „Kompetencje samorządowych organów stanowiących: gminy (miasta), powiatu, województwa”, w: M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, s. 117–123.
- Sagan I., 2000, *Miasto. Scena konfliktów i współpracy*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sagan I., Czepczyński M., Szmytkowska M., Masik G., Rzycki S., 2006, „Równoważenie procesów suburbanizacji w obszarze metropolitalnym Trójmiasta”, w: F. Pankau (red.), *Studia nad obszarem metropolitalnym Trójmiasta*, Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (Pomorskie Studia Regionalne), s. 123–189.
- Sikora J., 2001, „Lokalne układy społeczne”, w: S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, s. 77–100.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz P., Herbst M., 2002, „Economies and diseconomies of scale in Polish local governments”, w: P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute, s. 219–292.
- Szmytkowska M., Masik G., 2005, „Społeczne aspekty suburbanizacji w obszarze metropolitalnym Trójmiasta”, w: P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa: Urbanista, s. 71–80.
- Tucholska A., 2007, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Ustawa o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami prof. Zygmunta Niewiadomskiego*, 2000, Warszawa: Difin.
- Wendt J., 2001, *Geografia władzy w Polsce*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Węgleński J., 1983, *Urbanizacja. Kontrowersje wokół pojęcia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Winiarski B. (red.), 2006, *Polityka gospodarcza*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ziółkowski J., 1965, *Urbanizacja, miasto, osiedle. Studia socjologiczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

**THE INFLUENCE OF LOCAL POLICY ON LIVING
CONDITIONS AND QUALITY OF LIFE: A CASE
STUDY OF SUBURBAN AREA OF THE GDAŃSK
AGGLOMERATION**

The paper begins with an analysis of policymaking principles and responsibilities of local authorities in Poland. Next, outputs of local policies at the level of the gmina are presented in a case study of the suburban area of the Gdańsk agglomeration. Chosen features of local policies are pointed out as a basis for comparison of the local districts. The decisions taken by local governments allow to classify types of local policy. For instance, while some of the local districts prefer investments in social infrastructure, other are more inclined to invest in technical infrastructure. Only two out of seven local governments create and implement policies which can be identified as sustainable.