

NATALIA BARTKOWIAK-BAKUN

# INSTYTUCJONALNY WYMIAR ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”.  
Operacja współfinansowana jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Schematu II Pomocy Technicznej

„Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Institucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.  
Podmiot odpowiedzialny za treść publikacji Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

**INSTYTUCJONALNY WYMIAR  
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU  
OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE**



NATALIA BARTKOWIAK-BAKUN

---

**INSTYTUCJONALNY WYMIAR  
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU  
OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE**

Recenzja: prof. dr hab. Anna Matuszczak  
prof. IRWiR PAN dr hab. inż. Paweł Chmieliński

Materiał opracowany przez Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu – Partner KSOW.  
Operacja współfinansowana jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Schematu II Pomocy Technicznej „Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.  
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody Autorki i Wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz Autorka dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Zdjęcie (grafika) udostępnione dzięki: frimufilms/Freeplik

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Redakcja i DTP: CeDeWu Sp. z o.o.



Odwiedź portal KSOW – [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl)  
Zostań partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

Publikacja bezpłatna przygotowana w ramach operacji realizowanej w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Wydanie I, Warszawa 2023  
ISBN 978-83-8102-769-4  
EAN 9788381027694

Publikacje naukowe (380) – Monografia (655)

**Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.**  
00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49  
e-mail: [redakcja@cedewu.pl](mailto:redakcja@cedewu.pl)  
Redakcja wydawnictwa: (48 22) 374 90 20; (48 22) 374 90 22  
[www.cedewu.pl](http://www.cedewu.pl)

# Spis treści

---

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Wstęp</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>1. Koncepcja badań</b> .....  | <b>9</b>  |
| 1.1. Cel i zakres badań .....  | 9         |
| 1.2. Metody badań .....  | 14        |
| 1.3. Narzędzia badawcze.....   | 16        |
| <b>2. Instytucjonalny wymiar zrównoważonego rozwoju</b> .....  | <b>27</b> |
| 2.1. Instytucje w procesie rozwoju.....  | 27        |
| 2.2. Lokalny wymiar zrównoważonego rozwoju .....   | 30        |
| <b>3. Zróżnicowanie przestrzenne i pomiar ładu instytucjonalnego</b> .....   | <b>35</b> |
| 3.1. Charakterystyka wybranych miar .....  | 35        |
| 3.2. Pomiar ładu instytucjonalnego.....  | 51        |
| <b>4. Pomiar sprawności instytucjonalnej gmin – wyniki badań ankietowych</b> ....  | <b>57</b> |
| 4.1. Sprawność instytucjonalna samorządów lokalnych.....   | 57        |
| 4.2. Zmienność sprawności instytucjonalnej – wyniki analizy skupień .....  | 83        |
| <b>5. Ścieżki rozwoju wybranych gmin w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – studia przypadku</b> ..... | <b>91</b> |
| 5.1. Bralin jako przykład gminy rolniczej z dobrze rozwiniętym przemysłem.....   | 92        |
| 5.2. Ruda-Huta jako przykład gminy aktywnie pozyskującej środki zewnętrzne.....  | 95        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.3. Jednoróżec jako przykład gminy peryferyjnej .....  | 98         |
| 5.4. Gorlice jako przykład gminy rolniczej z uśpionym potencjałem<br>turystycznym .....                               | 100        |
| 5.5. Jemielno jako przykład gminy, w której przeprowadzono<br>referendum lokalne .....                                | 103        |
| <b>6. Wiejska organizacja pozarządowa w procesie zrównoważonego rozwoju<br/>na przykładzie KGW Stara Krobia .....</b> | <b>107</b> |
| <b>Głos w dyskusji .....</b>  | <b>117</b> |
| <b>Wnioski i rekomendacje .....</b>   | <b>119</b> |
| <b>Spis literatury .....</b>  | <b>125</b> |
| <b>Spis rysunków .....</b>  | <b>129</b> |
| <b>Spis tabel .....</b>   | <b>131</b> |

# Wstęp

---

---

Wiodące znaczenie dla rozwoju lokalnego, rozwoju obszarów wiejskich ma umiejętność rozpoznania potencjału rozwojowego i posiadanie zdolności instytucjonalnej do jej efektywnego wykorzystania. Dopiero połączenie tych dwóch elementów wpływa na uwolnienie zasobów i zwiększenie potencjału rozwoju. Niska efektywność rozwojowa może być wynikiem złego rozpoznania posiadanych zasobów, marnotrawienia ich lub podejmowania działań nieadekwatnych do potrzeb danej wspólnoty lokalnej. W rezultacie proces rozwoju jest zakłócony tak w wymiarze obserwowanych zmian, jak też nierównomiernego korzystania z zasobów. Dlatego tak ważne z punktu widzenia realizacji zadań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest rozpoznanie jego instytucjonalnego wymiaru.

Rolą instytucji jest zachęcanie ludzi do przyjęcia długoterminowej perspektywy, poprzez budowę wspólnych oczekiwań i postawę współpracy, która wykracza poza indywidualne cele. Zadanie to nabiera nowego sensu w obliczu skutków kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 oraz zbrojnej napaści Rosji na Ukrainę, kryzysu energetycznego. Złożoność sytuacji i trudności wynikłe z zaistniałych zmian, stały się wyzwaniem codzienności władz lokalnych w Polsce.

Książka jest odpowiedzią na potrzebę zrozumienia zjawisk i procesów oddziałujących na realizację zadań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu lokalnego, jego roli, możliwości i ograniczeń wpływających na powodzenie realizacji wytyczonych zadań i przedsięwzięć.

Celem badań jest rozpoznanie roli wybranych instytucji w procesie realizacji zadań rozwoju lokalnego w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Projekt zakłada próbę pomiaru komponentu instytucjonalnego. Pytania: Czy instytucje są ważne? Czy instytucje mają znaczenie? Uzyskały potwierdzenie w wynikach badań. Jednak z punktu widzenia realizacji polityk nie jest to wystarczające. Niezbędne wydaje się podjęcie poszukiwań służących rozpoznaniu warunków sprawności instytucjonalnej dla budowy dobrych instytucji.





# 1.

## Koncepcja badań

---

---

### 1.1. Cel i zakres badań

Głównym celem planowanych badań jest rozpoznanie roli wybranych instytucji (jednostek samorządu terytorialnego – gmin) w procesie realizacji zadań rozwoju lokalnego w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Projekt zakłada próbę pomiaru komponentu instytucjonalnego zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich Polski.

Realizacja założeń badania wykonana została w ramach poniższych zadań:

- studium literatury przedmiotu z zakresu znaczenia instytucji w procesie rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju,
- konstrukcja zestawu cech diagnostycznych opisująca komponent instytucjonalny zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- pomiar komponentu instytucjonalnego oraz przedstawienie lokalnego i regionalnego zróżnicowania,
- realizacja badań ankietowych celem rozpoznania sprawności instytucjonalnej samorządów lokalnych na obszarach wiejskich w Polsce,
- rozpoznanie relacji sprawności instytucji w odniesieniu do pozostałych ładów,
- sformułowanie rekomendacji i wniosków dla realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Badanie przeprowadzone zostało zgodnie z załączonym schematem postępowania badawczego.

Zakres badań dotyczy obszarów wiejskich Polski. Podmiotem badań są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (NUTS 5). Badaniami objęto 2170 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Zakres czasowy obejmuje lata 2019-2022 oraz 2023 rok (rok realizacji badań ankietowych). Określone w ten sposób ramy czasowe wynikają z przesłanek merytorycznych i dostępności danych źródłowych, nie mają jednak charakteru sztywnego. Pomiar komponentu instytucjonalnego przeprowadzono dla roku 2022<sup>1</sup>. Dodatkowo, tam gdzie wymagają tego przesłanki merytoryczne, wzięto pod uwagę średnią za ostatnie 3 lata. Pomiar relacji zależności między komponentem instytucjonalnym a aktywnością władz lokalnych w pozyskaniu środków z UE, wykonano dla przedsięwzięć finansowanych z PROW 2014-2020 (zrealizowanych od początku okresu programowania do dnia 30.06.2020 r.). W tym przypadku źródłem danych są niepublikowane dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W badaniu uwzględniono środki pozyskane przez gminy i ich jednostki organizacyjne w ramach PROW 2014-2020 na realizację działań: Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (M07) oraz Inicjatywy Leader (tutaj działanie 19.2).

Badania ankietowe przeprowadzono na próbie 300 gmin. Dobór do próby omówiono w dalszej części rozdziału.

Podstawę do refleksji nad instytucjonalnym wymiarem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich stanowiły wyniki badań otrzymane w ramach projektu „Ocena oddziaływania wybranych działań PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. II etap badań”, zgodnie z którymi rozpoznane zależności nie zawsze miały swoje racjonalne czy obiektywne uzasadnienie. Bywało, że stanowiły liczne odstępstwa od oczekiwanych reguł porządkujących otrzymane wyniki badań. Dodatkowo złożoność podmiotu badań potwierdzona została po przeprowadzeniu studiów przypadku. W rezultacie pojawiła się koncepcja próby poszukania dodatkowej zmiennej (czynnika czy też grupy uwarunkowań, dotychczas pomijanych), mianowicie komponentu instytucjonalnego. Nurt poszukiwań poza przywołanymi argumentami osadzonymi w koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej, wpisuje się w proponowany schemat operacjonalizacji podejścia terytorialnego do obszarów wiejskich w Polsce (por. rysunek 1.1.1)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Autor zgodnie z potrzebą, jeśli nie było możliwości użycia aktualnych danych, sięgał po starsze, kiedy przesłanki merytoryczne pozwalały na ich włączenie.

<sup>2</sup> Założenia pochodzą z publikacji Bartkowiak-Bakun (2021).

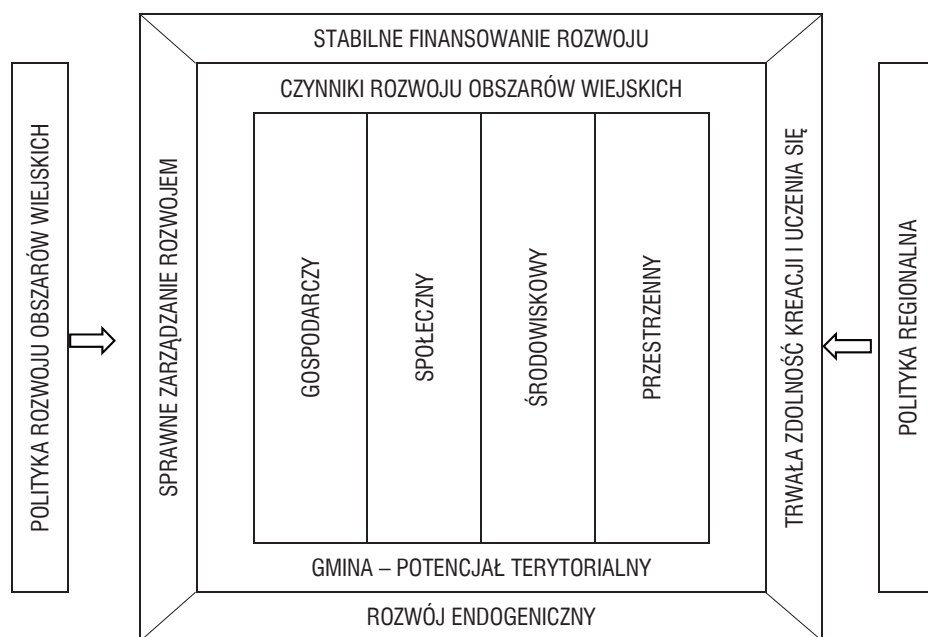
Centrum schematu stanowi gmina, wraz ze swoim potencjałem, który określa warunki społeczno-ekonomiczno-środowiskowe mierzone (wyrażone) czynnikami rozwoju. Potencjał wraz z czynnikami znajduje się w określonych granicach (w tym przypadku gminy). Rozwój zatem opiera się o czynniki własne (endogenne). Spożytkowanie posiadanego potencjału zależne jest od sposobności, głównie pochodzących z zewnątrz lub powstałych jako wynik interakcji z otoczeniem zewnętrznym. Należą do nich: stabilne finansowanie rozwoju, sprawne zarządzanie rozwojem i trwała zdolność kreacji i uczenia się. Całość znajduje się w obszarze oddziaływania polityk: rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego. Elementy pozostające na styku między zasobami wewnętrznymi a zewnętrznymi, tutaj zarządzanie rozwojem i trwała zdolność kreacji i uczenia się, pośrednio określone zostały jako instytucjonalny wymiar rozwoju. Koncept ten nie stanowi sumy przywołanych elementów. Rozumiany jest jako pewna sposobność, zdolność, a także adaptacyjność instytucji, w tym przypadku samorządu gminnego (władz lokalnych, tutaj szczególnie urzędu<sup>3</sup>), do podejmowania działań służących lepszemu wykorzystaniu posiadanych zasobów, w rezultacie prowadząc do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Odwołując się do założeń zawartych na rysunku 1.1.1, o zrównoważonym rozwoju będziemy mówić, kiedy współdziałanie przebiegać będzie harmonijnie w ramach systemów: ekonomicznego, ekologicznego, społecznego i przestrzennego. Przy czym ten ostatni najczęściej traktowany jest jako składowa ład ekologicznego (Zegar 2004, s. 85). Pogląd ten podziela i uzupełnia Fiedor (1999), zgodnie z założeniem pojmowania rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do kategorii ład (porządku) przestrzennego, można analogicznie odnieść do ładów: ekologicznego (środowiskowego), ekonomicznego i społecznego. Wtedy rozwój zrównoważony może być rozumiany jako ład (porządek) zintegrowany, gdzie występuje harmonizacja polityki ekologicznej, ekonomicznej, społecznej i przestrzennej w ramach zasad, celów i instrumentów realizacji. Przywołana koncepcja koresponduje z zakresem zadań zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym, zawartym w Agendzie 21: władze lokalne odpowiedzialne są za infrastrukturę społeczną i techniczną, ustalają lokalne polityki środowiskowe, wspierają władze krajowe we wdrażaniu krajowych i lokalnych polityk środowiskowych. Mają kluczową rolę w procesie kształcenia, mobilizowania zasobów i reagowania na problemy, na rzecz pro-

<sup>3</sup> Poprzez urząd, w tym przypadku urząd gminy (gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej), Autor rozumie instytucję formalną, funkcjonującą na określonym terytorium, podległą władzom lokalnym i pełniącą służebną rolę wobec społeczności lokalnej.

mowania zrównoważonego rozwoju (Agenda 21, s. 285)<sup>4</sup>. Dokument ten stanowi historyczny zwrot ku podmiotom lokalnym (społecznościom lokalnym), jako wiodącym dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju na świecie. Zrozumienie miejsca podmiotów lokalnych i ich potencjału do zmian domyka hasło „działaj lokalnie, myśl globalnie”<sup>5</sup>. Jedną z operacjonalizacji zrównoważonego rozwoju w literaturze światowej koresponduje z Agendą 21, obrazującymi wymiary badań poprzez model przyrządu<sup>6</sup>.

Rysunek 1.1.1. Operacjonalizacja podejścia terytorialnego wobec obszarów wiejskich w Polsce



Źródło: Bartkowiak-Bakun (2021).

Przesłanką do rozszerzenia podmiotu badań o aktywność kobiet jest fakt przypisania szczególnej roli kobietom w społeczeństwie, a także w procesie zmian zachodzących na obszarach wiejskich.

<sup>4</sup> Źródło: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

<sup>5</sup> Refleksja nad lokalnym wymiarem zrównoważonego rozwoju zawarta została w dalszej części pracy (podrozdział 2.2. Lokalny wymiar zrównoważonego rozwoju).

<sup>6</sup> Model posiada swoje empiryczne wdrożenia.

Udział kobiet w procesie realizacji zadań zrównoważonego rozwoju i podejmowania decyzji w tym obszarze wynika z dążenia do postępu w zakresie równości płci, jak i działań na rzecz środowiska. Dowiedziono, że obecność kobiet w procesie podejmowania decyzji wiąże się z podejmowaniem bardziej ambitnych celów, czemu w ogóle towarzyszy większa troska o klimat i środowisko (OECD 2022, OECD 2021).

W pracy zweryfikowano udział kobiet w procesach decyzyjnych w ramach pomiaru ładu instytucjonalnego, poprzez miarę udział kobiet w radach gmin.

Dodatkowo w ramach studium przypadku wiejskiej organizacji pozarządowej Koło Gospodyń Wiejskich w Starej Krobi, rozpoznano rolę organizacji w społeczności lokalnej, a także postawy kobiet wobec wybranych wyzwań zrównoważonego rozwoju. Przeprowadzone badanie uwzględnia trzy konteksty.

1. Zaawansowanie procesu wielofunkcyjnego rozwoju wsi, skutkiem czego podczas odejścia od pierwotnej wielofunkcyjności wsi (gospodarstwa rolnego), przy ewolucji zmian obszarów wiejskich od monofunkcyjnych do wielofunkcyjnych, zmienia się rola i miejsce kobiet. Kobiety będące członkami gospodarstw domowych rolników są aktywne zawodowo poza rolnictwem, to pierwsza grupa. Drugą, zdecydowanie liczniejszą, tworzą kobiety mieszkanki wsi również aktywne zawodowo, nieżyjące w gospodarstwach domowych rolników.
2. Wzmoczona aktywność zawodowa kobiet mieszkających na obszarach wiejskich, wpływa na potrzebę zapewnienia opieki instytucjonalnej dla dzieci do lat 3 (żłobki, kluby malucha) i starszych (wychowanie przedszkolne).
3. Duża migracja młodych osób ze wsi do miast lub też emigracja zarobkowa młodych ludzi, przy jednocześnie pogarszającej się sytuacji gospodarstw domowych emerytów na wsi, wpłynęła na uruchomienie instytucji „niani” na obszarach wiejskich. Możliwość dodatkowego zarobkowania była dotychczas zarezerwowana dla mieszkanek średnich i dużych miast. Zatem obserwujemy sytuację, w której następuje aktywizacja seniorów (głównie młodszych emerytek czy rencistek).

Obok dostrzeganych zmienności, wiodącym problemem na obszarach wiejskich, choć jest to problem uniwersalny i kluczowy dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju, jest niski udział kobiet w życiu publicznym, tutaj na przykładzie lokalnego procesu rozwoju.

## 1.2. Metody badań

Postępowanie badawcze składa się z trzech kroków: studia literaturowe, analiza statystyczna, sformułowanie wniosków i rekomendacji. W pierwszym kroku, w ramach studiów literaturowych, zweryfikowano zasadność użycia proponowanych cech, a także podjęto próbę osadzenia w literaturze przedmiotu w kontekście znaczenia instytucji dla procesu zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Główne zadanie polegało na weryfikacji dostępności, poprawności i kompletności przywołanych zmiennych. Zadanie to jest niezwykle czasochłonne i pracochłonne.

W kolejnym kroku dokonano charakterystyki poszczególnych cech prostych wraz z pomiarem ładu instytucjonalnego z wykorzystaniem cech prostych oraz rozpoznaniem relacji do ładów społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Dodatkowo dla zobrazowania kierunków wydatkowania środków i ich oddziaływania na rozwój zrównoważony zbadano relację zależności między ładem instytucjonalnym a poziomem pozyskanych środków.

Ostatni, trzeci, etap to analiza materiału badań pochodzącego z badań ankietowych w zakresie sprawności instytucjonalnej samorządów lokalnych. Dobór gmin do próby miał charakter warstwowy, celowy, z uwzględnieniem poziomu rozwoju poszczególnych komponentów, a także położenia przestrzennego. Dobór miał charakter ekspercki z uwzględnieniem otrzymanych rozkładów (szerzej na temat doboru do próby w podrozdziale źródła danych). Ponadto w ostatnim etapie wykonano pięć wywiadów pośród przedstawicieli samorządów lokalnych. Celem wywiadów zrealizowanych przez Autorkę było zebranie materiału empirycznego i merytoryczne wsparcie interpretacji otrzymanych wyników. Dodatkowo wywiady pozwoliły na wstępną weryfikację otrzymanych wyników badań w kontekście przydatności proponowanego narzędzia badawczego. Aktywne włączenie władz lokalnych w proces badań pozwala na zdobycie oryginalnych danych i informacji lub opinii, celem wzbogacenia wiedzy i praktyki z zakresu realizacji zadań zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

Logika przyjętego badania osadzona jest w nurcie terytorialnego (*place based policy*) podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju. W związku z tym przyjęto założenie, zgodnie z którym umiejętność rozpoznania i dysponowania zasobami lokalnymi jest kluczowa dla realizacji idei zrównoważonego

rozwoju obszarów wiejskich, przy czym kompetencję tę posiadają samorządy lokalne. Dla celów badania, umiejętność jednostki samorządowej pozwalająca na budowę trwałej zdolności kreacji i uczenia się, wyrażona w procesie planowania rozwoju i umiejętności korzystania z narzędzi programowania, wraz z postawą i działaniem we współpracy z różnymi interesariuszami, poszanowaniem partycypacyjnego modelu zarządzania, wspartego uczciwością i potencjałem zasobów lokalnych (pracowników samorządowych) określona została jako sprawność instytucjonalna.

Swianiewicz i in. (2000, s. 22) wyróżniają 7 obszarów sprawności instytucjonalnej jednostek samorządu terytorialnego:

- jakość obsługi w urzędzie,
- uczciwość w postępowaniu (zachowaniu) administracji,
- umiejętność podejmowania innowacyjnych działań,
- jakość planowania i zarządzania finansowego,
- jakość uchwalanego prawa,
- stabilność polityczna,
- polityka rozwoju gospodarczego.

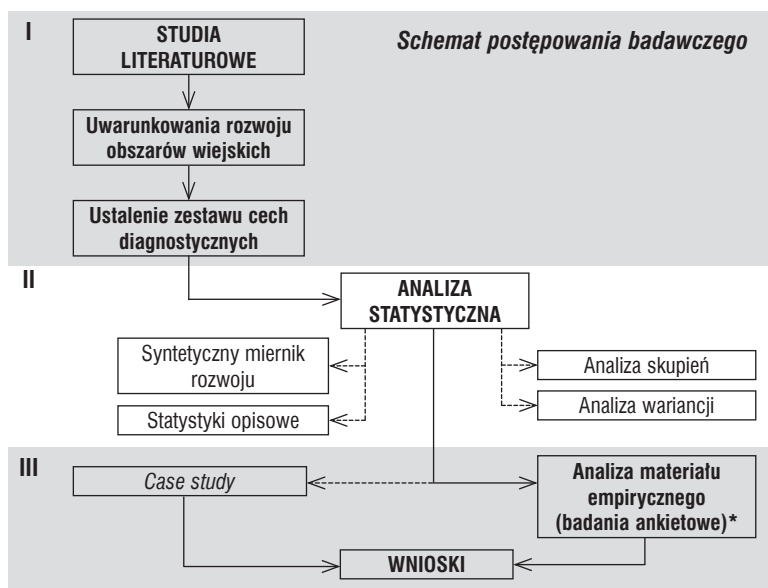
Z kolei Marks-Bielska z zespołem (2017) definiuje sprawność instytucjonalną jako funkcjonalną ocenę instytucji, która oznacza *permanentną gotowość do kształtowania partnerskich relacji gospodarczych i społecznych, jednocześnie zarówno z przedsiębiorcami, jak i z lokalną społecznością, zdolność szybkiej, kompetentnej odpowiedzi władz lokalnych na potrzeby przedsiębiorców zamierzających podjąć działalność gospodarczą i prowadzących ją na terenie określonej gminy*. Markowski (1999, s. 49-51) zwraca uwagę na różnice w ocenie sprawności jednostki samorządowej (np. miasta) i firmy, a wynikają one z wielości potrzeb lokalnych i konieczności zachowania bilansu dochodów i wydatków, co wynika z inaczej rozumianego kryterium ekonomiczności działań.

Znaczenie wiejskiej organizacji pozarządowej w procesie zrównoważonego rozwoju omówiono na przykładzie KGW Stara Krobia (Partner w projekcie). KGW w Starej Krobi prowadzi działalność na terenie Biskupizny. Obszar ten wpisany jest na listę światowego dziedzictwa kultury UNESCO. Koło charakteryzuje ponad sześćdziesięcioletnia tradycja i wysoka sprawność realizowanych działań. Elementem dodatkowym, który nie był pierwotnie zaplanowany w schemacie badań, była realizacja badań ankietowych pośród członkiń Koła



KGW w Starej Krobi. Badanie służyło rozpoznaniu znaczenia tradycji, ciągłości historycznej w kontekście postrzegania miejsca organizacji pozarządowej w procesie realizacji zadań rozwoju, a także animowania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, postaw wobec wybranych celów.

Rysunek 1.2.1. Schemat postępowania badawczego



\* Badania ankietowe zrealizowano pośród przedstawicieli władz lokalnych, celem rozpoznania sprawności instytucjonalnej (N=300), oraz pośród członków KGW Stara Krobia (N=40).

Źródło: opracowanie własne.

### 1.3. Narzędzia badawcze

Przygotowanie danych i ocena ich przydatności do dalszych analiz wymaga posługiwania się metodami statystyki opisowej, zaplanowano posłużenie się miarami: położenia, zróżnicowania rozkładu, dynamiki, struktury, natężenia oraz siły związku oparte na statystyce (współczynniki korelacji). W tym celu wykorzystano następujące formuły (Wysocki, Lira 2005; Stanisiz 2007):

Miary położenia:

- Średnia arytmetyczna

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

gdzie:

$x_i$  – wartość cechy w  $i$ -tej jednostce,

$n$  – liczebność próby

- Średnia harmoniczna

$$\bar{x}_H = \frac{\sum_{i=1}^k w_i}{\sum_{i=1}^k y_i} = \frac{W}{\sum_{i=1}^k \frac{w_i}{x_i}} \quad w_i = y_i x_i \quad W = \sum_{i=1}^k w_i$$

gdzie:

$x_i$  – wartość cechy w postaci wskaźnika natężenia,

$w_i$  – wartość pierwszej cechy,

$y_i$  – wartość drugiej cechy.

- Kwartył dolny

$$Q_1 = y_s + \frac{d_s}{f_s} \left( \frac{n}{4} - \sum_{i=1}^{s-1} f_i \right)$$

gdzie:

$s$  – numer przedziału klasowego, w którym mieści się liczebność skumulowana równa  $1/4$ ,

$y_s$  – dolna granica  $s$ -tego przedziału klasowego,

$d_s$  – długość  $s$ -tego przedziału klasowego,

$f_i$  – liczebność  $i$ -tego przedziału klasowego,

$f_s$  – liczebność  $s$ -tego przedziału klasowego.

- Mediana

$$Q_2 = y_s + \frac{d_s}{f_s} \left( \frac{n}{2} - \sum_{i=1}^{s-1} f_i \right)$$

gdzie:

$s$  – numer przedziału klasowego, w którym mieści się liczebność skumulowana równa  $n/2$ .

- Kwartył trzeci

$$Q_3 = y_s + \frac{d_s}{f_s} \left( \frac{3n}{4} - \sum_{i=1}^{s-1} f_i \right)$$

gdzie:

$s$  – numer przedziału klasowego, w którym mieści się liczebność skumulowana równa  $3n/4$ .

Miary zróżnicowania rozkładu

- Odchylenie standardowe

$$s^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \quad s = \sqrt{s^2}$$

gdzie:

$\bar{x}$  – średnia arytmetyczna,

$x_i$  – wartość cechy w  $i$ -tej jednostce,

$n$  – liczebność próby,

$s$  – odchylenie standardowe.

- Współczynnik zmienności

$$v = \frac{s}{\bar{x}} 100\%$$

gdzie:

$\bar{x}$  – średnia arytmetyczna,

$s$  – odchylenie standardowe.

W badaniu przyjęto, że poziom zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oznaczony zostanie dla ładu instytucjonalnego. Do oceny poziomu wykorzystano metodę syntetycznego miernika rozwoju. Konstrukcja miary syntetycznej przeprowadzona zostanie zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Wysockiego i Lirę (2005). Postępowanie składa się z trzech etapów.

W pierwszym etapie dokonano wyboru cech prostych z uwzględnieniem kryteriów formalnego, merytorycznego oraz statystycznego, będących wyznacznikami badanych zjawisk oraz ustalono ich wartości. Spełniając kryterium formalne sprawdzono kompletność, mierzalność i dostępność danych<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Jest to niezwykle trudne i czasochłonne zadanie ze względu na zmienną dostępność w czasie udostępnianych danych. W praktyce oznacza to rezygnację z określonej miary lub próbę zastąpienia jej inną.

Podstawę oceny uwarunkowań statystycznych stanowił współczynnik zmienności oraz współczynnik korelacji Pearsona. Pierwszy pozwolił na eliminację ze zbioru zmiennych o niskiej wartości informacyjnej, drugi natomiast ocenił siłę związku między zmiennymi. Dodatkowo ocenie poddano elementy diagonalne macierzy odwrotnej do macierzy korelacji R. Elementy diagonalne macierzy R-1 przekraczające wartość 10, wskazywały na złe uwarunkowanie macierzy R. Cecha, dla której wartość diagonalna była wyższa została usunięta ze zbioru.

Podstawę dla konstrukcji cechy syntetycznej stanowiła macierz danych:

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nm} \end{bmatrix},$$

gdzie:

$$x_{ij} (i = 1, 2, \dots, n; j = 1, 2, \dots, m).$$

W kolejnym etapie dokonano normalizacji wartości cech prostych. Celem normalizacji jest ujednoczenie ich charakteru oraz sprowadzenie ich wartości do porównywalności, poprzez pozabawienie mian oraz ujednoczenie rzędów wielkości. Dla normalizacji danych zastosowano tzw. unitaryzację, umożliwiającą przekształcenie wszystkich cech do postaci stymulant z jednoczesnym sprowadzeniem ich wartości do porównywalności, co odbywa się według następujących formuł:

Stymulanty:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i \{x_{ij}\}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}$$

Destymulanty:

$$z_{ij} = \frac{\max_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}$$

---

Zdanie to podziela również w literaturze przedmiotu Heffner (2007, s. 23), który brak dostępu do danych określa jako duży problem badawczy.

Nominanty:

$$z_{ij} = \frac{\min_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}}, \quad x_{ij} \leq \text{nom} \{x_{ij}\}$$

$$z_{ij} = \frac{\max_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \text{nom} \{x_{ij}\}}, \quad x_{ij} > \text{nom} \{x_{ij}\}$$

Wartości cechy syntetycznej wyznaczono metodą bezwzorcową (nazywaną również w literaturze metodą sum (Młodak 2006)), sprowadzającą się do uśrednienia znormalizowanych wartości cech prostych:

$$q_i^{(1)} = \frac{\sum_{j=1}^m z_{ij}}{m}, \quad (i = 1, 2, \dots, n)$$

Cecha przyjmuje wartości z przedziału (0,1), im wartości bliższe jedności, tym wyższy poziom badanego zjawiska.

Następnie na podstawie wartości syntetycznego miernika  $\tilde{q}_i$ , jego średniej arytmetycznej  $\bar{q}$  oraz odchylenia standardowego  $s_q$  podzielono jednostki badanej zbiorowości na cztery klasy o różnym poziomie badanego zjawiska:

- klasa I – poziom wysoki:  $\tilde{q}_i \geq \bar{q} + s_q$ ,
- klasa II – poziom średni:  $\bar{q} + s_q > \tilde{q}_i \geq \bar{q}$ ,
- klasa III – poziom średni niższy:  $\bar{q} > \tilde{q}_i \geq \bar{q} - s_q$ ,
- klasa IV – poziom niski:  $\tilde{q}_i < \bar{q} - s_q$ .

W celu weryfikacji hipotez o istotnie statystycznie równych średnich, z uwagi na wybrane kryterium podziału gmin, zastosowano analizę wariancji ANOVA, poszerzoną o test post-hoc Tukeya, zgodnie z poniższą formułą:

$$\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} \left( x_{ij} - \bar{x} \right)^2 = \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} \left( x_{ij} - \bar{x}_i \right)^2 + \sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^{n_i} \left( \bar{x}_i - \bar{x} \right)^2$$

$MS \text{ pom.grupami} (MS \text{ Effect}) = SS \text{ pom.grupami} / df \text{ grup} = SS \text{ pom.grupami} / (k-1)$

$MS \text{ reszt.} (MS \text{ Error}) = SS \text{ Reszty} / df \text{ reszt} = SS \text{ reszt.} / (n-k)$

$$F = \frac{MS_{\text{pom.grupami}}}{MS_{\text{reszta}}}$$

Praca opatrzona zostanie kartogramami dla umożliwienia lepszego zrozumienia podejmowanych zadań badawczych, a także interpretacji wyników.

Pomocniczo wykorzystano metodę Jenksa dla grupowania obiektów w przestrzeni, która pozwala na zachowanie ciągłości naturalnych granic występowania danego zjawiska.

### **Źródła danych**

W pracy posłużono się zróżnicowanymi źródłami danych. Do realizacji pomiaru ładu instytucjonalnego dla obszarów wiejskich Polski posłużono się danymi pochodzącymi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, Państwowej Komisji Wyborczej, Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych. Ocenę aktywności samorządów lokalnych w procesie pozyskiwania dedykowanych środków w ramach PROW 2014-2020 pozyskano z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dane pozyskano w sposób dedykowany dla celów realizacji projektu<sup>8</sup>).

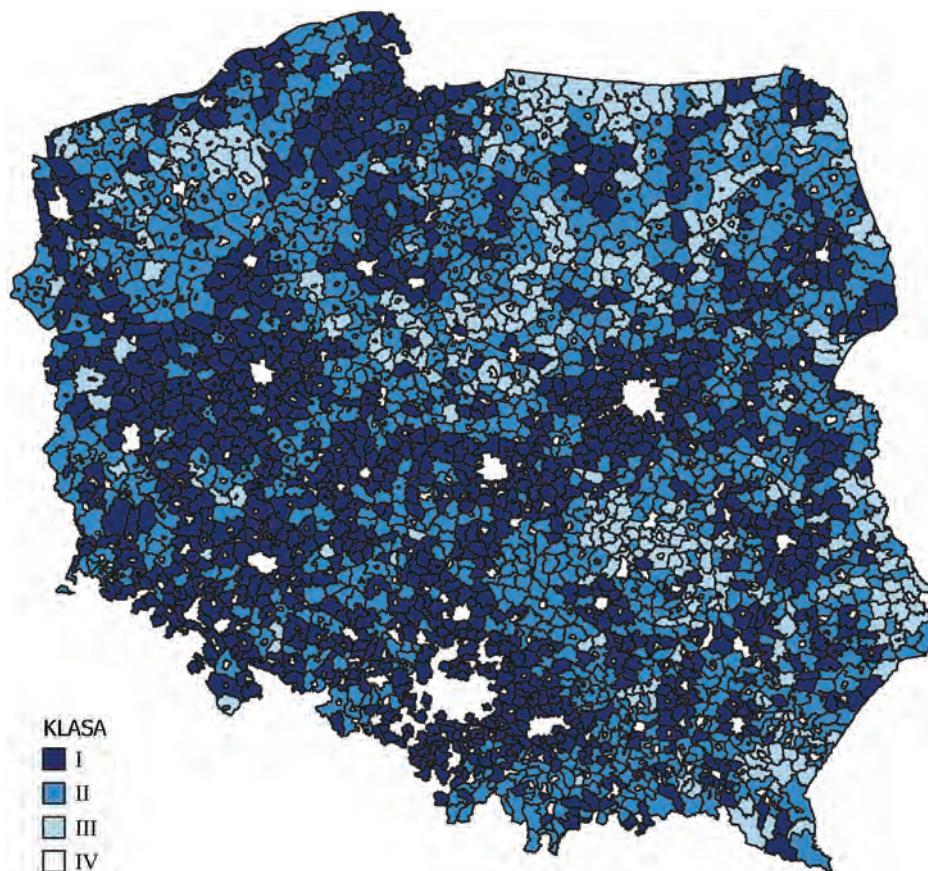
Drugą grupę danych stanowiły dane pierwotne pochodzące ze zrealizowanych badań ankietowych. W ramach projektu zrealizowano badania pośród samorządów lokalnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich Polski. Badania wykonano w formie strukturyzowanych wywiadów telefonicznych (CATI). Próba badawcza wyniosła 300 gmin<sup>9</sup>. Dobór gmin do próby obejmował wybór 100 gmin zgodnie z otrzymanym rozkładem dla każdego z ładu: gospodarczego (100 gmin), społecznego (100 gmin), a także środowiskowego (100 gmin). Następnie uwzględniono otrzymany rozkład na poziomie regionalnym dla każdego z ładu. Dla każdej z klas dobór był zgodny z otrzymaną liczebnością. Rozkład przestrzenny wyników dla poszczególnych ładu zawierają załączone mapy (rysunek 1.3.1 do 1.3.3), a także mapa rozkładu przestrzennego gmin w próbie (rysunek 1.3.4). Przyjęty do badania sposób pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich zawiera tabela 1.3.1. Uzupełnieniem zebranych treści była realizacja pięciu wywiadów telefonicznych, których wyniki omówiono w ramach opracowanych studiów przypadku.

<sup>8</sup> Dane pozyskano w ramach projektu pt. *Ocena oddziaływania wybranych działań PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Analiza regionalna – II etap badań.*

<sup>9</sup> Dobór gmin do próby omówiono w podrozdziale 1.1. Założenia badawcze.

Zgodnie z założeniem projektu przeprowadzono studium przypadku wiejskiej organizacji – Koła Gospodyń Wiejskich w Starej Krobi<sup>10</sup>. W celu zebrania opinii Członkiń przeprowadzono badania ankietowe ( $N=40$ ). Dodatkowo przeprowadzono wywiad z Przewodniczącą Koła, treść wywiadu zamieszczona została jako głos w dyskusji.

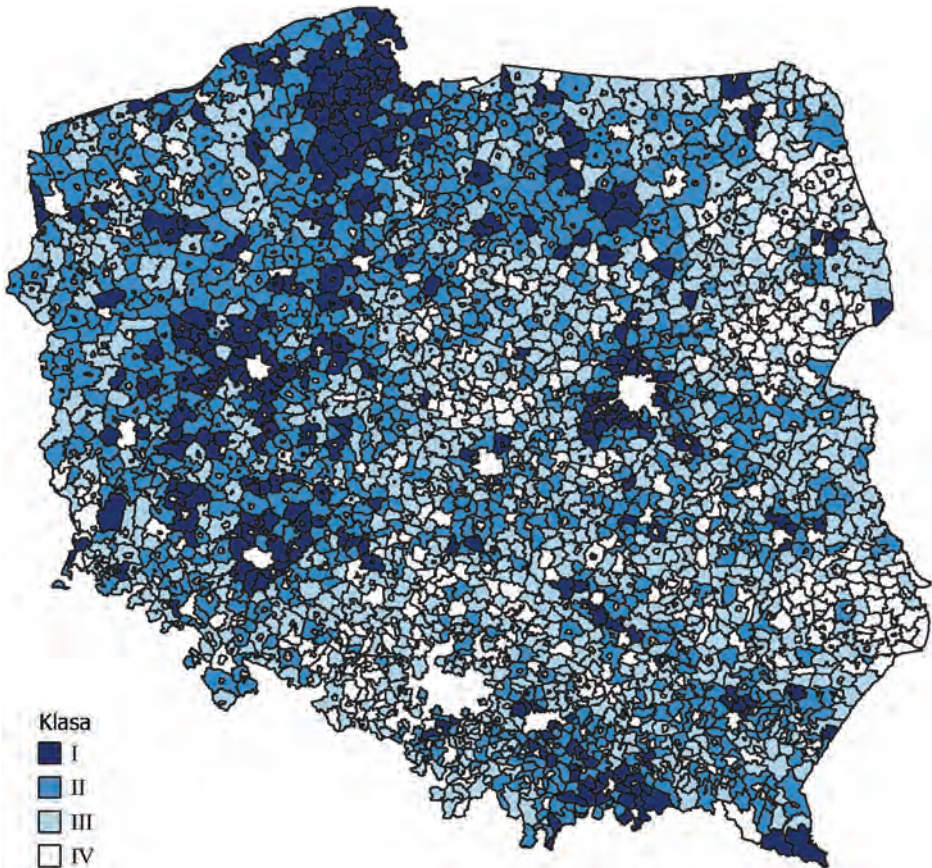
Rysunek 1.3.1. Poziom ładu gospodarczego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r.



Źródło: Bartkowiak-Bakun (2021).

<sup>10</sup> Podmiot ten był Partnerem Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu w realizowanym projekcie.

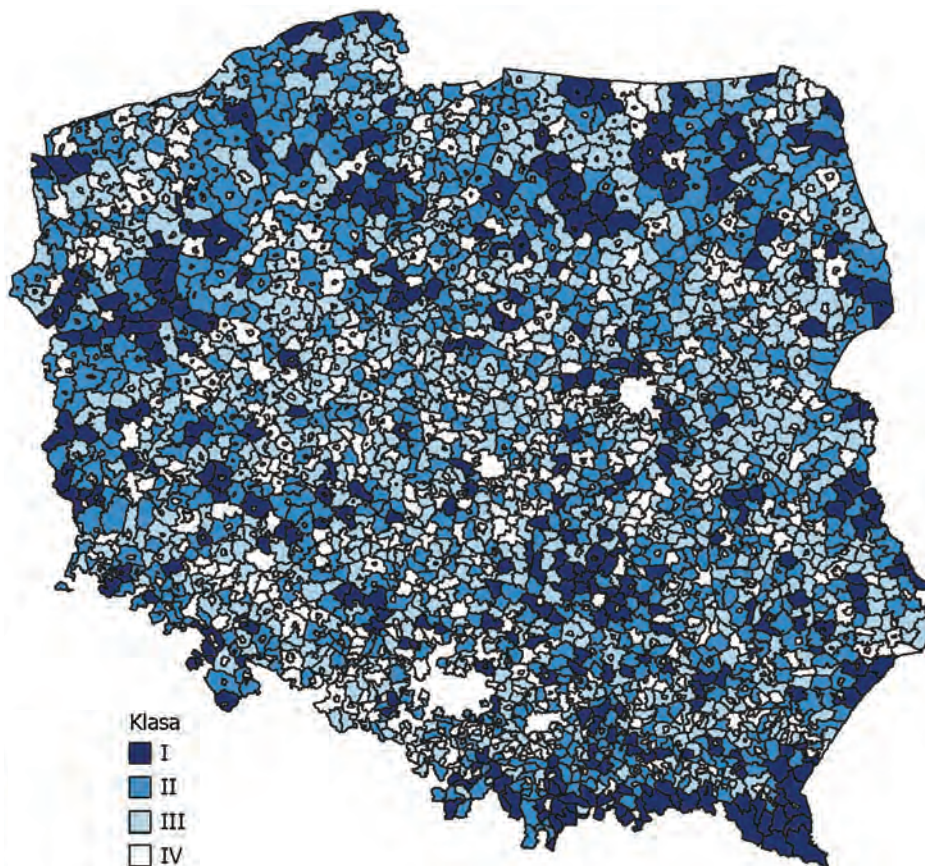
Rysunek 1.3.2. Klasy ładu społecznego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r.



Źródło: Bartkowiak-Bakun (2021).



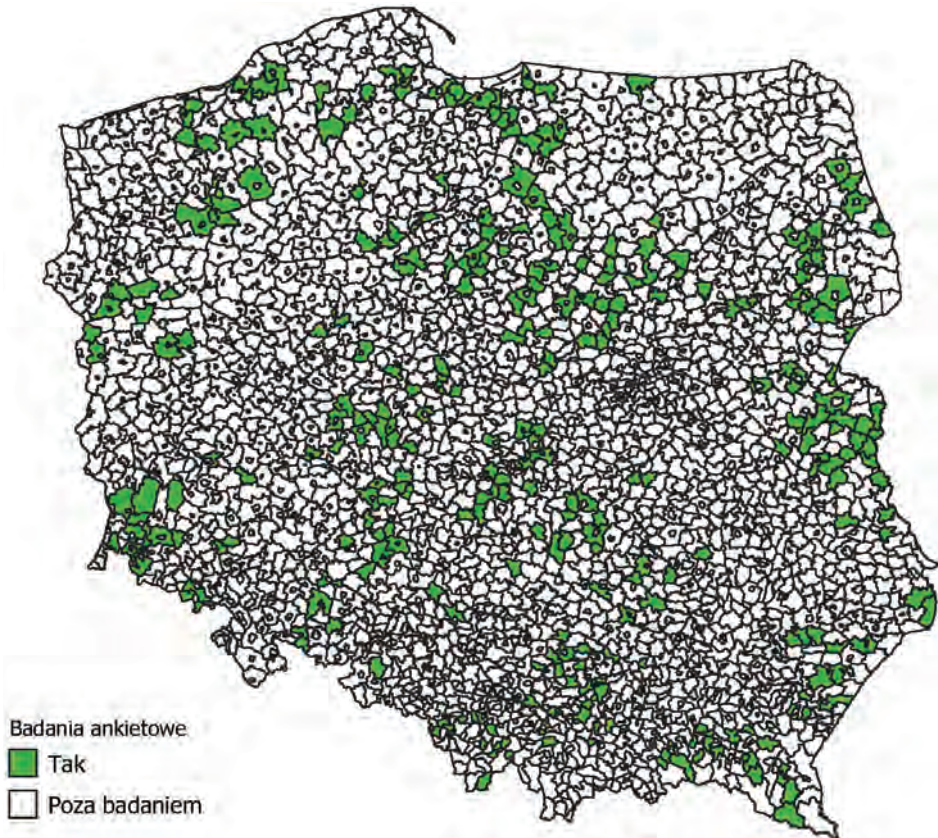
Rysunek 1.3.3. Klasy ładu środowiskowego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r.



Źródło: Bartkowiak-Bakun (2021).

Rysunek 1.3.4. Gminy objęte badaniem ankietowym w zakresie sprawności instytucjonalnej

---



---

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1.2.1. Przyjęty do badań sposób pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

| UWARUNKOWANIA                     | WSKAŹNIK  |
|-----------------------------------|---|
| <b>ŁAD GOSPODARCZY</b>            |   |
|                                   | Podmioty gospodarcze na 1000 ludności   |
|                                   | Bezrobotni na 100 osób w wieku produkcyjnym*                                    |
|                                   | Wydatki na transport na 1 mieszkańca  |
|                                   | Udział podatków PIT i CIT w dochodach ogółem                                    |
|                                   | Dochody własne na 1 mieszkańca (zł)   |
|                                   | Wydatki inwestycyjne w ogóle wydatków   |
|                                   | Środki pozyskane z UE na 1 mieszkańca (zł)                                      |
| <b>ŁAD SPOŁECZNY</b>              |   |
| Warunki życia                     | Wydatki na pomoc społeczną na 1 mieszkańca (zł)*                                |
|                                   | Wydatki na kulturę fizyczną i sport na 1 mieszkańca (zł)                        |
|                                   | Wydatki na kulturę i sztukę na 1 mieszkańca (zł)                                |
|                                   | Powierzchnia mieszkalna na 1 mieszkańca (m <sup>2</sup> )                       |
| Aktywność mieszkańców             | Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2018 r. (%)                      |
|                                   | Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne w ogóle radnych (%)            |
|                                   | Liczba imprez kulturalnych na 1000 mieszkańców                                  |
|                                   |   |
| Sytuacja demograficzna            | Relacja dzieci-starzy   |
|                                   | Przyrost naturalny (na 1000 mieszkańców)  |
|                                   | Wskaźnik feminizacji (20-35 lat)  |
|                                   | Saldo migracji (na 1000 mieszkańców)  |
| <b>ŁAD ŚRODOWISKOWY</b>           |   |
| Walory środowiskowe               | Udział lasów w powierzchni ogółem (%)   |
|                                   | Udział TUZ w UR (%)   |
|                                   | Udział obszarów prawnie chronionych w ogóle powierzchni (%)                     |
|                                   | Turyści korzystający z noclegów na 1000 mieszkańców                             |
|                                   | Powierzchnia dzikich wysypisk na 100 km <sup>2</sup> powierzchni ogółem         |
|                                   | Zużycie wody w gospodarstwach domowych ogółem na 1 mieszkańca (m <sup>3</sup> ) |
|                                   | Odpady ogółem na 1 mieszkańca (kg)  |
| Infrastruktura ochrony środowiska | Korzystający z sieci wodociągowej w ogóle mieszkańców (%)                       |
|                                   | Korzystający z oczyszczalni ścieków w ogóle mieszkańców (%)                     |
|                                   | Udział wydatków inwestycyjnych działu 901 w wydatkach inwestycyjnych ogółem (%) |
|                                   | Wydatki inwestycyjne działu 901 na 1 mieszkańca (zł)                            |

\* Destymulanta. Pozostałe zmienne przyjęto jako stymulanty.

Źródło: opracowanie własne.

## 2.

# Instytucjonalny wymiar zrównoważonego rozwoju

---

---

### 2.1. Instytucje w procesie rozwoju

Pytania: Czy instytucje są ważne? Czy instytucje mają znaczenie? uzyskały potwierdzenie w wynikach badań. Jednak z punktu widzenia polityki gospodarczej nie jest to wystarczające. Konieczne jest również określenie uwarunkowań jakości instytucji. Jest to kluczowe zadanie służące wdrożeniu polityk w celu stworzenia lepszych instytucji. Niemniej jednak badania empiryczne są skromniejsze w tej dziedzinie (Alonso i Garcimartín 2009, s. 4).

Wiodącym problemem obszarów peryferyjnych jest niska efektywność rozwojowa, wynikająca z marnotrawienia i niszczenia zasobów lub blokowania ich wykorzystania (Hausner 2013, s. 72). Z drugiej strony korzystanie z zewnętrznych środków nie oznacza zwiększenia potencjału rozwojowego i podniesienia instytucjonalnej zdolności do jego efektywnego wykorzystania. Po trzecie napływ środków europejskich przykrywa rzeczywiste słabości wielu gmin i powiatów, a zarazem nie zachęca do wysiłku na rzecz ich przełamania (Hausner 2013, s. 75). Dla poprawy istniejącej sytuacji konieczne jest określenie jakościowych uwarunkowań instytucjonalnych, które pozwolą na zdefiniowanie dobrych instytucji i wdrożenie polityk mających służyć wzmocnieniu instytucjonalnemu.

Dobre instytucje to takie, które generują bodźce do działań sprzyjających realizacji potrzeb jednostkowych i zbiorowych, wyzwalają inicjatywę i innowacyjność, poprawiają też skuteczność i efektywność działań jednostek oraz podmiotów zbiorowych (Wilkin 2013). Dobre instytucje powinny pełnić określone funkcje, do których należy zaliczyć: pomoc w przekazywaniu (przepływie) informacji, definiowanie i zabezpieczenie uprawnień własnościowych i kontraktów, a także przyczynianie się do poprawy konkurencji (Miłaszewicz

2011). Niewątpliwie atrybuty „dobrych instytucji” są szczególnie pożądane na obszarach problemowych czy wymagających wsparcia.

Ważną lukę w ekonomii neoklasycznej wypełniła nowa ekonomia instytucjonalna (NEI). Program NEI zakłada, że struktura instytucjonalna gospodarki i społeczeństwa, jest czynnikiem determinującym procesy rynkowe, tym samym głównym przedmiotem badań powinny być instytucje. Zgodnie z tezą, że instytucje mają znaczenie, NEI poszukuje ekonomicznego wyjaśnienia dla istnienia instytucji, ich rozwoju i zmiany (Hockuba 2001, s. 11).

D. Acemogulu postuluje wręcz, by porzucić prostą mechanikę modeli na rzecz poszukiwań fundamentalnych przyczyn wzrostu (Acemogulu 2008). Poszukiwania te prowadzą badaczy do wskazania instytucji jako głównych determinant potencjału danego kraju do wzrostu (Acemogulu 2008, North 1990, Acemogulu i Jonhson 2005, Rodrik i in. 2004). Badania koncentrują się głównie na problemie analizy wpływu instytucji na tempo wzrostu gospodarczego i wyjaśnianiu różnic tego tempa w skali międzynarodowej i perspektywie długoterminowej (Kondratowicz 2007)<sup>11</sup>.

Drogę do refleksji nad poszukiwaniem efektywnych i skutecznych podstaw instytucjonalnych państwa otwiera krytyka nadmiernego rozrostu państw wraz z nieskutecznością rozwiązywania podejmowanych problemów (Wilkin 2015). W państwach przechodzących transformację ustrojową na początku lat 90. XX w., za kluczowe uznano budowanie rynku, a nie instytucji państwa. Przyjęto założenie, że instytucje powstaną spontanicznie jako skutek działania mechanizmu rynkowego (Hardt 2015). Formalnym sprawdzianem nowego ładu instytucjonalnego powstałego w wyniku transformacji ustrojowej, było wejście Polski do UE w 2004 r. (Wilkin 2005, s. 20).

Pośród badaczy nurtu ekonomii instytucjonalnej nie ma jednej obowiązującej definicji pojęcia „instytucja”, na potrzeby realizowanych badań autorzy przyjmują własną definicję. Sytuację tę Stankiewicz (2007, s. 55) słusznie nazywa „rozwichrzeniem intelektualnym”. Z drugiej strony funkcjonuje definicja D. North (1990), zgodnie z którą: „Instytucje – są to reguły gry lub bardziej formalnie – stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludz-

<sup>11</sup> Do najważniejszych prac należy zaliczyć: (Keefer i Knack, 1995; Barro, 1997; Sala-i-Martin, 1997; Ayal i Karras, 1998; Dawson, 1998; Scully, 1988; Gwartney, 1999; Hall i Jones, 1999; de Haan i Sturm, 2000; Heckelman i Stroup, 2000; Dawson, 2003; Dollar i Kraay, 2003; Glaeser, La Porta, LopezDe-Silanes i Shleifer, 2004; Gwartney, Holcombe i Lawson, 2004; Rodrik, Subramanian i Trebbi, 2004; Sala-i-Martin, Doppelhofer i Miller, 2004; Acemoglu, Johnson i Robinson, 2005; Lawson, 2006; Justesen 2008; Aixala i Fabro, 2009; Gwartney, 2009; Hall, Sobel i Crowley, 2010; Azman-Saini, Baharumshah i Law, 2010; Ahmadpour, Jafari-Samimi i Refaei, 2013). Prace przeglądowe podsumowujące dorobek w tej dziedzinie (de Haan, Lundstrom i Sturm, 2006; Dawson, 2007).

kie współdziałanie. W rezultacie budują strukturę bodźców w sferze wymiany międzyludzkiej, zarówno w politycznej, społecznej, jak i ekonomicznej. Zmiany instytucjonalne kształtują sposób ewolucji społeczeństw w czasie i stanowią klucz do zrozumienia przemian historycznych”, do której odwołują się zarówno zwolennicy, jak i krytycy instytucjonalizmu.

Zręby teorii instytucji zawarte zostały w artykule Hodgsona (2002) „Co to jest instytucja?”, w którym Autor podkreśla znaczenie przyjęcia adekwatnej definicji instytucji jako warunek powodzenia badań teoretycznych czy empirycznych.

Oceny instytucji przeprowadzane są ze względu na: pełnione przez nie funkcje, realizację kwestii dystrybucyjnych, a także tworzenie bodźców zmniejszających niepewność i wzmacniających rynek (Aron 2001, s. 106). Głównym celem jest jednak ocena istniejących instytucji i poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o cechy „dobrych” instytucji, co oznacza ocenę ich jakości. Ocena instytucji politycznych i gospodarczych powinna uwzględniać wskaźniki jakościowe, które odwołują się do efektów działań instytucji, miary te wskazują jak skutecznie wdrażane są przepisy i normy. Z drugiej strony Aron (2000, s. 106) ostrzega przed posługiwaniem się charakterystyką funkcji instytucji, która nie wnosi informacji o wpływie instytucji na wzrost gospodarczy. Zgodnie z przeglądem i klasyfikacją Aron, miary instytucji można podzielić na pięć grup zawierających wskaźniki:

- 1) jakości instytucji formalnych (głównie przygotowywane przez instytucje ratingowe na podstawie ankiet);
- 2) kapitału społecznego (badanie partycypacji społecznej);
- 3) charakterystyki społecznej (zawierające etyczne, religijne i kulturowe kategorie);
- 4) charakterystyki instytucji politycznych (prawa konstytucyjne, reżim polityczny);
- 5) stabilności politycznej (zamieszki, strajki, wojna domowa) (Aron 2000, s. 106-113).

W przedkładanym badaniu, zgodnie z założeniem, Autorka odnosi się do sprawności instytucji publicznych, tutaj instytucji samorządu lokalnego. Kwestia sprawności instytucjonalnej jest zakorzeniona w literaturze światowej i polskiej. Podstawowym dziełem w tym zakresie jest praca Roberta Putnama „Studium reformy regionalnej we Włoszech”. Dotychczas realizowane badania nad sprawnością instytucjonalną, źródeł jej zróżnicowań upatrują: w struk-

turach formalnoprawnych (J.S. Mill), czynnikach społeczno-ekonomicznych (R. Dahl i S.M. Lipset<sup>12</sup>), czynnikach społeczno-kulturowych i lokalnych kulturach politycznych (A. Tocqueville, T.N. Clark, R. Putnam) (Swianiewicz i in. 2000). Poszukiwania zmienności rozpatrywanych układów lokalnych skupione będą na próbie weryfikacji dwóch hipotez, które testowane były przez Swianiewicza (Swianiewicz i in. 2000) w celu rozpoznania regionalnego wymiaru różnicowań sprawności instytucjonalnej i są to:

1. Sprawność instytucjonalna zależna jest od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (hipoteza modernizacji) – przyjmując za Gorzelakiem (1997) uproszczony podział kraju na południowy-zachód i północny-wschód, jako wymiar uprzemysłowienia i urbanizacji – a także poziomu jakości życia.
2. Wysoka aktywność i sprawność samorządów w Polsce zachodniej wynika z młodości demograficznej i imigracyjnego charakteru regionów<sup>13</sup>.

Dodatkowo w ramach przeprowadzonego studium przypadku wiejskiej organizacji pozarządowej, podjęta zostanie refleksja nad tradycją społeczeństwa obywatelskiego w kontekście możliwości realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Putnam podkreśla znaczenie tradycji jako różnicującej sprawność instytucji demokratycznych.

## 2.2. Lokalny wymiar zrównoważonego rozwoju

Rozważania nad miejscem instytucji lokalnych, w szczególności samorządów lokalnych, w procesie realizacji zadań zrównoważonego rozwoju obecne są w literaturze światowej i polskiej. Pośród przesłanek nadających szczególnie miejsce podmiotom lokalnym Uphoff (1992, s. 2) wyróżnia następujące powody.

1. Instytucje lokalne są ważne dla mobilizacji zasobów i regulowania kierunków ich wykorzystania, tak by możliwe było zachowanie posiadanej bazy dla działalności produkcyjnej.

<sup>12</sup> Najważniejszy przykład tego nurtu to hipoteza modernizacji, zgodnie z którą występuje pozytywny wpływ rozwoju ekonomicznego na sprawność instytucji publicznych.

<sup>13</sup> Wnioski sformułowane w pracy Gorzelaka i Jałowickiego (1997).

2. Najbardziej efektywny i zrównoważony sposób wykorzystania zasobów osiąga się dzięki wiedzy dostępnej i interpretowanej lokalnie.
3. Szybsze i mniej kosztowne monitorowanie zmian zasobów możliwe jest przy zaangażowaniu lokalnej społeczności. Z kolei zmiany adaptacyjne w korzystaniu z zasobów następują szybciej w miejscach, gdzie podejmowanie decyzji jest zinstytucjonalizowane.
4. Lokalne instytucje są ważne w procesie rozwiązywania konfliktów związanych z zarządzaniem zasobami. W przypadku braku ich aktywności, wszystkie konflikty rozstrzygane są na wyższych poziomach, skutkiem czego trwa to dłużej i efekt często jest niezgodny z oczekiwaniami.
5. Zachowanie ludzi uwarunkowane jest normami i konsensem, natomiast proces budowy praktyk przyjaznych dla środowiska wymaga zaangażowania instytucjonalnego.
6. Rolą instytucji jest zachęcanie ludzi do przyjęcia długoterminowej perspektywy, poprzez budowę wspólnych oczekiwań i postawę współpracy, która wykracza poza indywidualne interesy<sup>14</sup>. Ludzie przestrzegają zasad bez (lub z mniejszym czy większym udziałem) zachęt i sankcji w granicach postrzegania instytucji jako prawomocne<sup>15</sup>. Prawomocność jest przymiotem dobrego rządzenia (*good governance*).

*Good governance* (dobre rządzenie) stanowi ważny element dla wspierania zrównoważonego rozwoju, dlatego według Kardos (2012), powinien być obecny w strategiach. Zgodnie z wynikami badań istnieją dość dobrze funkcjonujące mechanizmy strategiczne, natomiast obszarem wymagającym wsparcia i zainteresowania jest upowszechnianie dobrych praktyk. Szczególne miejsce w tym zakresie zajmują konsultacje społeczne, których zadaniem jest przybliżenie koncepcji społecznościom, służąc jednocześnie wprowadzeniu oczekiwanych zrównoważonych zachowań<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Praktycznym wymiarem animacji społeczności lokalnych do działań wspólnotowych jest partycypacyjny wymiar inicjatywy Leader, aktualnie realizowanej w ramach Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność. Proces planowania i realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju wymaga zarówno zaangażowania mieszkańców przez liderów, jak i stałej animacji w procesie wdrażania planowanych przedsięwzięć.

<sup>15</sup> Uphoff (1992, s. 2) przywołuje przypadek, w którym lokalne instytucje mogą kreować praktyki niesprzyjające trwałości zasobów. Sytuacja taka ma miejsce, kiedy określone grupy korzystają z zasobów dla własnej korzyści ze stratą dla innych (perspektywa krótkotrwałego planowania).

<sup>16</sup> Animowanie społeczności lokalnych zajmuje szczególne miejsce w Lokalnych Strategiach Rozwoju, pełniąc służebną rolę w koncepcji Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność.



Ideowo dobre rządzenie wyróżnia promowanie rozliczalności, przejrzystości, skuteczności i praworządności na każdym szczeblu zarządzania. Dodatkowo umożliwia skuteczne zarządzanie posiadanymi zasobami (ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i finansowymi), służąc realizacji sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju, będąc gwarantem udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych. Kordos (2012) podkreśla, że obie koncepcje są ze sobą powiązane, mimo to dobre rządzenie nie jest tożsame z zaistnieniem zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony brak dobrego rządzenia może istotnie ograniczyć lub utrudniać zrównoważony rozwój<sup>17</sup>.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma swoją dość długą historię i, mimo jej powszechności, często pozostaje źle rozumiana i bywa, że dość przypadkowo interpretowana, szczególnie kiedy prym biorą własne interesy lub programy. W obszarze tym autorzy (Wass i in. 2011, s. 1511) upatrują niepowodzenia postępów we wdrażaniu praktycznych rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Podają w wątpliwość możliwość przejścia na ścieżkę zrównoważonego rozwoju, która zależna jest w znacznej mierze od globalnej „woli” społecznej i politycznej. Z kolei odraczenie działań w czasie prowadzi do wzmocnienia trudności jego realizacji, z zagrożeniem wystąpienia zapaści społecznych czy środowiskowych.

W literaturze przedmiotu dyskutowane jest założenie przyczynowości zgodnie z logiką: presja-stan-reakcja. Powszechnie obecna logika interpretacji zakłada rozumienie, zgodnie z którym człowiek wywołuje presję na stan środowiska, to zaś wywołuje reakcję społeczeństwa. Jednocześnie OECD (OECD 1993, s. 5) przestrzega przed liniowym podejściem do relacji zależności, wraz z koniecznością uwzględnienia bardziej złożonych interakcji. Wynika to z faktu, że środowisko nie jest biernym podmiotem interakcji człowieka. Idąc dalej, każdy z podsystemów charakteryzuje się wewnętrzną dynamiką, której efektów nie da się opisać za pomocą prostych funkcji liniowych. Skutkiem czego wyjątkowo trudnym zadaniem jest budowa łańcuchów przyczynowo-skutkowych. Z kolei przyjęcie określonych ram bez uwzględnienia szerszego kon-

<sup>17</sup> Berniak-Woźny (2017) traktuje dobre rządzenie jako jedno z narzędzi rozwoju zrównoważonego. Koncepcję dobrego rządzenia (*good governance*) wprowadził w 1992 roku Bank Światowy (*Raport Governance and Development*, World Bank 1992). Koncepcja w pierwotnym kształcie stanowiła odpowiedź na problemy związane z realizacją pomocy w państwach rozwijających się. Problemem wiodącym było złe zarządzanie środkami, związane ze słabością instytucji i systemów politycznych państw (tutaj: korupcja, niestabilne prawo i nieefektywna polityka budżetowa). Wskazano wówczas cztery obszary zmian: 1) zarządzanie sektorem publicznym (*public sector management*), 2) odpowiedzialność (*accountability*), 3) prawne ramy rozwoju (*legal framework for development*), 4) informacja i przejrzystość (*information and transparency*), 5) zarządzanie sektorem publicznym, odpowiedzialność (World Bank 1992, s. 1-2).

tekstu, może być obarczone błędem otrzymanych wyników i formułowanych rekomendacji (Gallopín 1997, s. 24).

Z poziomu realizacji celów zrównoważonego rozwoju szczególnie dwie koncepcje posiadają duży potencjał użyteczności, są też z powodzeniem wdrażane, testowane i doskonalone. Pierwsza z nich koresponduje z Lokalną Agendą 21 na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zaproponowana została przez (Valentin i Spangenberg 2000), z czasem ewoluowała by nabrać wymiaru konkretnej propozycji wdrożeniowej dla podmiotów lokalnych (miast i gmin). Podstawowym założeniem koncepcji pryzmatu, zaproponowanej przez badaczy, jest postrzeganie zrównoważonego rozwoju w układzie czterech łańdów: gospodarczego, społecznego, środowiskowego i instytucjonalnego. Układ ten należy rozpatrywać całościowo, autorzy podkreślają konieczność dostrzeżenia relacji (układów) powiązań występujących między składowymi. W rezultacie proponowane miary zrównoważonego rozwoju, obok tradycyjnych miar, poszerzono o wskaźniki dopełniające odpowiedzi na pytania z zakresu wywołanych interakcji, np. na linii instytucje-środowisko, gospodarka-środowisko-instytucje itd. Obok założeń teoretycznych Autor proponuje praktyczny model wdrożenia pomiaru zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym. Model zakłada partycypacyjny projekt oddolny z udziałem ekspertów (w tym naukowców), który zgodnie z ideą pozwoli na wprowadzenie pozytywnych zmian.

Druga propozycja to model wykorzystujący proces uczenia się dla budowy i wdrożenia wskaźników zrównoważonego rozwoju na poziomie gmin (Reed i in. 2006). Autorzy dokonali szerokiego przeglądu dostępnych ram metodologicznych obecnych w procesie budowy lokalnych wskaźników. W efekcie dokonali porównania dwóch paradygmatów odgórnego i oddolnego. Efektem refleksji jest propozycja modelu, który zakłada cztery etapy (Reed i in. 2006, s. 414):

- 1) Określenie uwarunkowań (kontekstu). Obejmuje: 1. Identyfikację granic systemu i interesariuszy. 2. Określenie uwarunkowań systemu społecznego i środowiskowego, a także powiązań z innymi systemami.
- 2) Wytyczenie celów i strategii. Obejmuje: 3. Określenie celów zrównoważonego rozwoju. 4. Opracowanie strategii osiągnięcia celów.
- 3) Identyfikacja, ocena i wybór wskaźników. 5. Identyfikacja potencjalnych wskaźników zrównoważonego rozwoju reprezentujących od-

- powiednie elementy systemu. 6. Ocena potencjalnych wskaźników z zaangażowaniem grup użytkowników. 7. Empiryczne testowanie lub modelowanie potencjalnych wskaźników (w przypadku problemów podczas testowania, powrót do punktu 5). 8. Wybór odpowiednich wskaźników. 9. Ustalenie wartości bazowych (progi lub cele).
- 4) Zbieranie danych dla monitorowania postępu. 10. Zbieranie, analizowanie i upowszechnianie danych. 11. Ocena postępu w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. 12. Dostosowanie strategii, by zapewnić osiągnięcie celów.

Obie propozycje z powodzeniem mogą być adaptowane do warunków polskich obszarów wiejskich, ponieważ zawierają w sobie uniwersalne założenia pomocne w budowie wskaźników postępu nie tylko w obszarze zrównoważonego rozwoju. Nawiązaniem do przywołanych propozycji jest przedstawiona w pracy autorska koncepcja postrzegania jednostki terytorialnej jako kreatora rozwoju zrównoważonego.

## 3.

# Zróznicowanie przestrzenne i pomiar ładu instytucjonalnego

---

---

### 3.1. Charakterystyka wybranych miar

Ład instytucjonalny dla celów realizacji projektu zdefiniowano w kontekście operacjonalizacji pojęcia zrównoważonego rozwoju w ujęciu terytorialnym, dodatkowo uwzględniono koncept lokalnej Agendy 21, a także nurt nowej ekonomii instytucjonalnej. Przyjęto założenie wyjściowe, zgodnie z którym rozwój opiera się o czynniki własne (endogenne). Z kolei spożytkowanie posiadanego potencjału zależne jest od sposobności, głównie pochodzących z zewnątrz lub powstałych jako wynik interakcji z otoczeniem zewnętrznym. Należą do nich: stabilne finansowanie rozwoju, sprawne zarządzanie rozwojem i trwała zdolność kreacji i uczenia się. Całość znajduje się w obszarze oddziaływania polityk: rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego. Elementy pozostające na styku między zasobami wewnętrznymi a zewnętrznymi, tutaj zarządzanie rozwojem i trwała zdolność kreacji i uczenia się, pośrednio określone zostały jako instytucjonalny wymiar rozwoju. Koncept ten nie stanowi sumy przywołanych elementów. Rozumiany jest jako pewna sposobność, zdolność, jak też adaptacyjność instytucji, w tym przypadku samorządu gminnego (władz lokalnych, tutaj szczególnie urzędu) do podejmowania działań służących lepszemu wykorzystaniu posiadanych zasobów, w rezultacie prowadząc do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zatem ocenie poddano tylko działania samorządu lokalnego jako odpowiedź na codzienne wyzwania rozwojowe, z uwzględnieniem ograniczeń zasobów informacyjnych.

Pomiar ładu instytucjonalnego na poziomie lokalnym jest niezwykle trudnym zadaniem. Wynika to ze złożoności zjawiska z jednej strony, z drugiej z ograniczoności dostępnych danych. Spośród celów zrównoważonego rozwoju tylko jeden, cel 16. Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje, odnosi

się do instytucji. Jednocześnie w dyskursie naukowym podnosi się wzrost znaczenia nowych uwarunkowań dla świata, nade wszystko pokoju, bezpieczeństwa, stabilności państw (Spangenberg 2023). Warto nadmienić, że na poziomie kraju pozycje miar dla ładu instytucjonalnego wyrażone liczbą wskaźników są dość nieliczne. Przy czym często zastępowane są alternatywnymi miarami. Przegląd literatury światowej dowodzi znamion lokalności doboru zmiennych do pomiaru ładu, po drugie nadaje sztywny gorset w postaci wymagań stawianych proponowanym wskaźnikom. Miary zaproponowane w badaniu nie zawsze wprost odpowiadają na literalne postrzeganie instytucji, stanowią pewien kompromis między otwartą ścieżką poszukiwań a możliwościami, które daje statystyka publiczna. Każdy z zaproponowanych wskaźników winien być rozpatrywany i interpretowany w szerszym kontekście, zgodnie z przyjętym założeniem postrzegania badanego zjawiska w nurcie terytorialnego podejścia do rozwoju zrównoważonego. Z jednoczesnym postrzeganiem koncepcji rozwoju jako zjawiska wielowymiarowego, w którym wymiar instytucjonalny stanowi „pomost” między pozostałymi składowymi. Poniżej zaproponowano miary służące do opisu ładu instytucjonalnego na poziomie lokalnym, a należą do nich:

- wartość pozyskanych środków z Unii Europejskiej przez gminę w latach 2019-2021 w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zł),
- udział odpadów segregowanych w ogóle odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych (%),
- udział powierzchni pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w ogólnej powierzchni gminy (%),
- odsetek dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w ogóle dzieci w wieku 3-6 lat (%),
- liczba podmiotów, stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców,
- udział kobiet zasiadających w radach gmin (organach uchwałodawczych) w ogóle radnych (%),
- frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych (%).

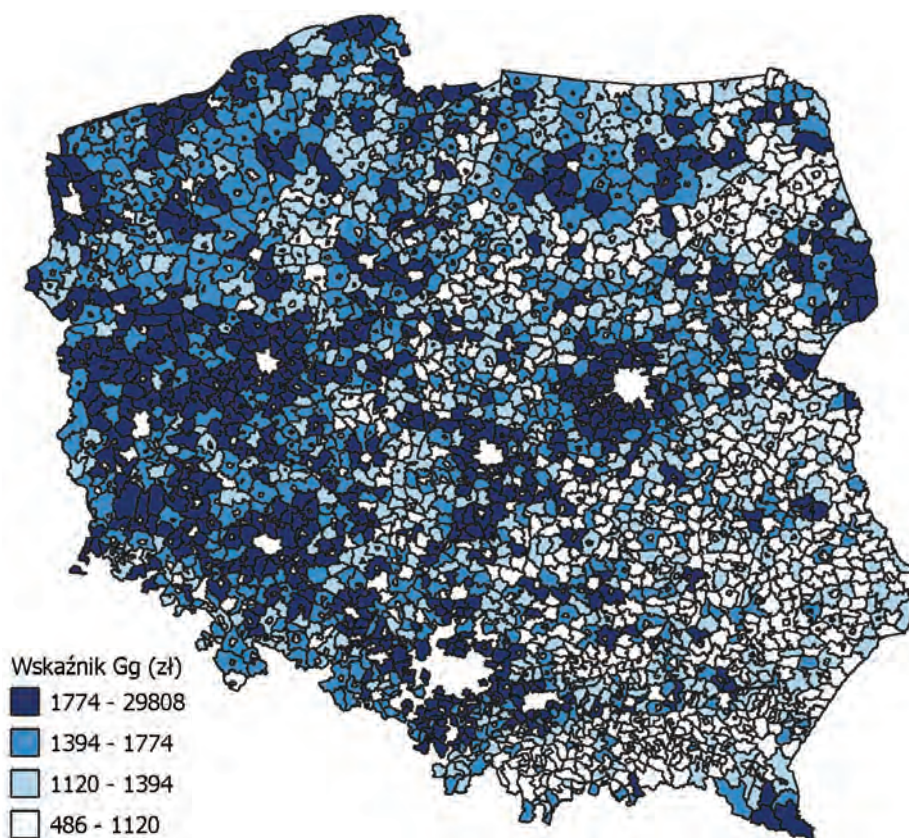
Możliwość realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, a wraz z nią określonych zadań w znacznej mierze uwarunkowana jest finansowo. W badaniach nad rozwojem lokalnym podkreśla się fakt samodzielności finansowej, ten rodzaj wolności przydaje swobody samorządom w zakresie podejmowanych wyborów, w tym harmonizacji i hierarchii realizowanych zadań. Do rozpoznania sytuacji finansowej badanych podmiotów zamieszczono mapę rozkła-

du przestrzennego wartości wskaźnika Gg dla gmin, który stanowi informację o wielkości dochodów podatkowych pochodzących z udziału w podatkach PIT i CIT, a także pozostałych podatkach i opłatach lokalnych w odniesieniu do potencjału ludnościowego (rysunek 3.1.1). Zgodnie z otrzymanym rozkładem najwyższe dochody podatkowe uzyskiwały pojedyncze jednostki, dla których dochodem były wpływy z opłaty eksploatacyjnej lub innych źródeł związanych z trwałym przepływem środków z budżetu państwa, np. na okoliczność wyłączenia gruntów na rzecz poligonu wojskowego (np. Suchy Las). Poza przywołanymi wyjątkami grupą gmin o ponadprzeciętnych wartościach wskaźnika Gg są gminy o dobrej rencie położenia, usytuowane w obszarze oddziaływania dużych miast. Zgodnie z otrzymanym rozkładem możemy zauważyć, że możliwości finansowania zadań rozwoju z poziomu posiadanych zasobów finansowych są istotnie zróżnicowane. Jest to jednocześnie element podstawowy, warunkujący sposobność realizacji zadań rozwoju. Uwarunkowanie to należy rozpatrywać wielowymiarowo. Patrząc z poziomu podstawowego, czyli realizacji potrzeb mieszkańców, brak dostępu do własnych źródeł finansowych, stanowi wiodącą barierę rozwoju, która bezpośrednio przekłada się na proces periferyzacji czy marginalizacji danej jednostki. W przypadku gdy sytuacja podmiotu pozwala na realizację zadań z ograniczonym wkładem własnym, wówczas ścieżką poszukiwań do realizacji inwestycji są zewnętrzne źródła finansowania. Poziom dofinansowania realizowanych przedsięwzięć, a także dostęp do oferowanych środków podmiotom lokalnym jest pochodną rozkładu rozdysponowania środków z poziomu kraju na poziom regionalny. Zatem stanowi element algorytmu, którego wynikiem jest wielkość środków rozdysponowanych do poziomu regionalnego, które dalej alokowane są na rzecz zadań podmiotów lokalnych w województwie. Niektóre podmioty ze względu na położenie, niski poziom PKB mogą oczekiwać dodatkowego wsparcia. Takim wsparciem w Polsce objęto regiony Polski Wschodniej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2014-2020, który zasięgiem oddziaływania obejmuje województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Dodatkowość źródeł finansowania dla obszarów borykających się ze szczególnymi problemami rozwoju, np. niski poziom PKB, periferyjność, niska gęstość zaludnienia czy problemy związane z transformacją obszarów, bądź zmianą struktur gospodarczych, obecna jest od czasu utworzenia koncepcji europejskiej polityki regionalnej. Myśl wprawdzie ewoluowała, jednak idea trwale jest obecna.

Ocena poziomu uzyskanych środków przez gminy wymaga zrozumienia szerszych kontekstów. Należy pamiętać, że brak środków własnych stano-

wi podstawową barierę w realizacji zadań w ogóle, a po drugie ograniczoność dostępu wpływa na pola wolności działań. Oznacza to pewną zależność możliwości realizacji projektów, na przykład od harmonogramu konkursów (w czasie) lub przedmiotu realizacji (odnosi się do kategorii interwencji), a także od finansowania danego przedsięwzięcia (wymiar finansowy). Zatem z pozoru jednoznaczny wskaźnik odsłania wielość możliwości interpretacji. Mimo to należy pamiętać, że trzeba podjąć określone wysiłki, by dodatkowe środki pozyskać. Istotne jest zatem posiadanie odpowiednich zasobów osobowych, pracowników wyposażonych w umiejętności pozyskania, wdrażania

Rysunek 3.1.1. Rozkład przestrzenny wskaźnika dochodów podatkowych gmin (Gg) w 2022 r.

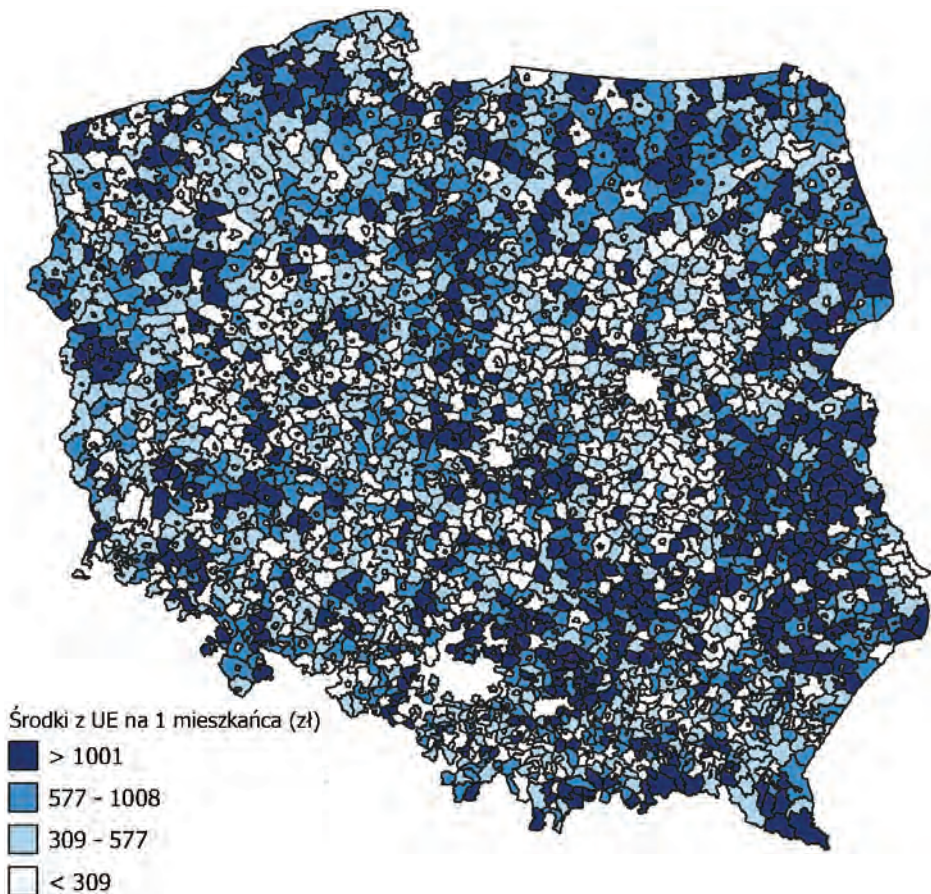


Źródło: opracowanie własne.

i realizacji zadań rozwoju ze zrozumieniem projektowych metod pracy. Pozostając w kontekście oceny poziomu absorpcji środków, warto odnieść się do deklaracji pochodzących z badań ankietowych – zdecydowana większość kontekst zrównoważonego rozwoju w strategii lokalnej wiąże wyłącznie z procesem poszukiwania uzasadnień dla składanych aplikacji projektowych.

Zgodnie z otrzymanym rozkładem, gminy o najwyższym poziomie pozyskanych środków z UE na 1 mieszkańca położone są głównie na wschodzie

**Rysunek 3.1.2. Suma pozyskanych środków z Unii Europejskiej w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2019-2021**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2019-2021, GUS.



Polski, obserwujemy tam liczne skupiska wysokich miar. Intensywność pomocy pokrywa się z obszarem PO Rozwój Polski Wschodniej. Pozostałe jednostki wyróżniające się wysokim poziomem środków mają rozkład dość przypadkowy, choć pewnym tropem interpretacyjnym jest atrakcyjność turystyczna (dodatnio koreluje z wielkością środków). Wartości badanych zmiennych na poziomie lokalnym zawierały się w przedziale od 21 zł (Łomianki, mazowieckie) do 10 100 zł (Ścinawa, dolnośląskie). Wartości zmiennej w przekroju regionalnym zacierają się – przedział zróżnicowań zamyka się od 507 zł (wielkopolskie) do 1106 zł (lubelskie) (rysunek 3.1.2).

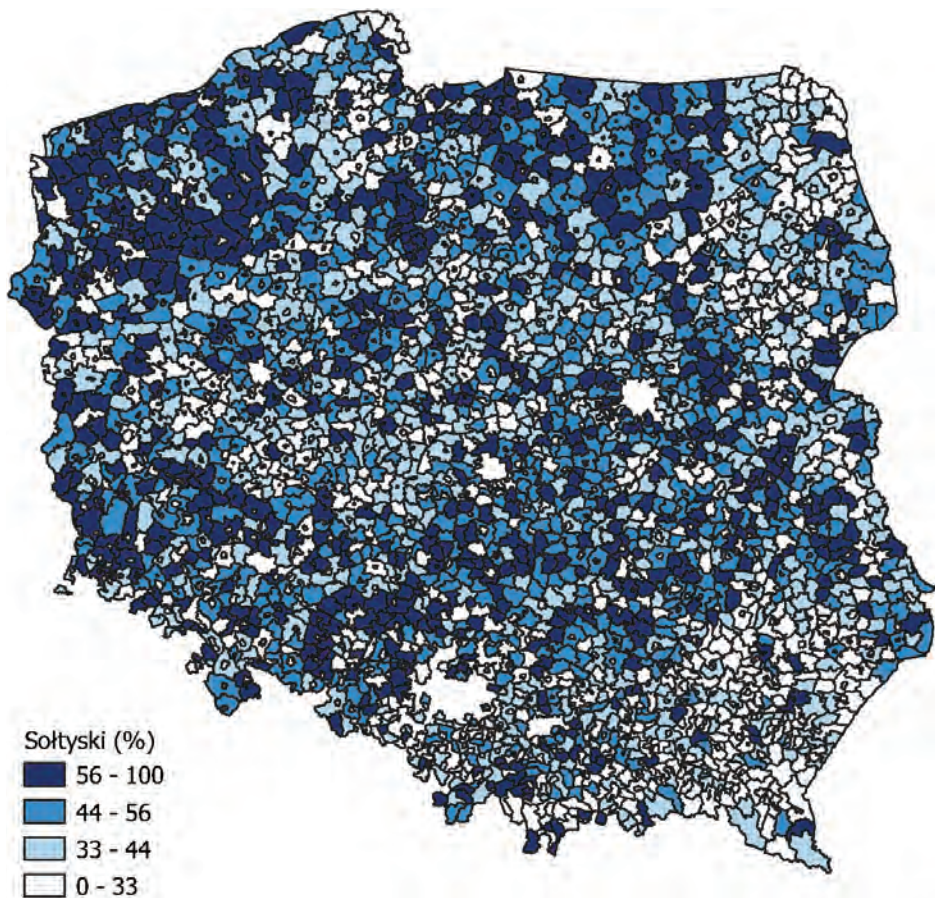
Otrzymany rozkład jest pochodną przynajmniej kilku uwarunkowań: dostępności środków (np. obszary Polski Wschodniej – dodatkowy instrument finansowy), sytuacji finansowej podmiotów (tutaj przede wszystkim zapewnienie wkładu własnego), przedmiotu dofinansowania (tj. zgodność możliwości z potrzebą), kryteriów wyboru (np. niespełnianie warunków konkursu lub niekorzystna punktacja), a także dedykowane rozdysponowanie środków jako pochodna oczekiwanych kierunków wsparcia, np. sytuacji finansowej lub społecznej, układu osadniczego lub komunikacyjnego w warunkach konkursowych. Innym elementem różnicującym jest aktywność władz lokalnych w procesie, w tym omówione wcześniej zasoby kadrowe.

Relacje zależności między instytucjami formalnymi i nieformalnymi, określone przez zgodność kierunku oddziaływania lub jej brak, a także kierunek wzmocnień wpływają na sposobność podejmowania działań w procesie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Szczegółowe okoliczności opisuje Platje (2011). Jednym z wielu działań na styku jest edukacja ekologiczna, która kształtowana jest przez instytucje formalne pośrednio i bezpośrednio w procesie edukacji szkolnej, zaś jej wdrożenie jest funkcją naszych postaw i przekonań wobec środowiska przyrodniczego, a także grup nieformalnych, pod wpływem których pozostaje jednostka. Efekty edukacji ekologicznej rozpatrywane są przez pryzmat miary udziału segregowanych odpadów w wytworzonych odpadach pochodzących z gospodarstw domowych. Zjawisko to szczególnie oddziałuje na środowisko i wydaje się być łatwe do adaptacji. Wynika to z faktu poczucia sprawczości naszych działań, każdy indywidualnie decyduje, czy i w jakim stopniu segreguje odpady. Zadanie to ma charakter deklaracyjny i jest powiązane ze stawką opłat – wyższe opłaty, najczęściej podwójne, przewidziane są dla odpadów niesegregowanych. Segregując bardziej doświadczamy i poddajemy refleksji ilość wyprodukowanych odpadów, co może przełożyć się na wielkość produkowanych odpadów ogółem. Okres pandemii, a w szczególności izolacji, sprawił, że nastąpiło zwrócenie uwagi

ku środowisku przyrodniczemu, które otoczone zostało większym zainteresowaniem, troską oraz zwiększoną wrażliwością na zmiany w nim zachodzące (Bartkowiak-Bakun 2022).

Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań udział odpadów segregowanych pochodzących z gospodarstw domowych wyniósł przeciętnie 44%. Wartości otrzymanych miar były istotnie zróżnicowane zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Najniższy odsetek odpadów segregowanych, poniżej 5% odnotowano w gminach Oksa (świętokrzyskie), Biesiekierz (zachodniopomorskie), na drugim biegunie rozkładu były jednostki, w których deklarowano

Rysunek 3.1.3. Udział kobiet sołtyszek w sołectwach



Źródło: opracowanie własne podstawie danych BDL 2022, GUS.

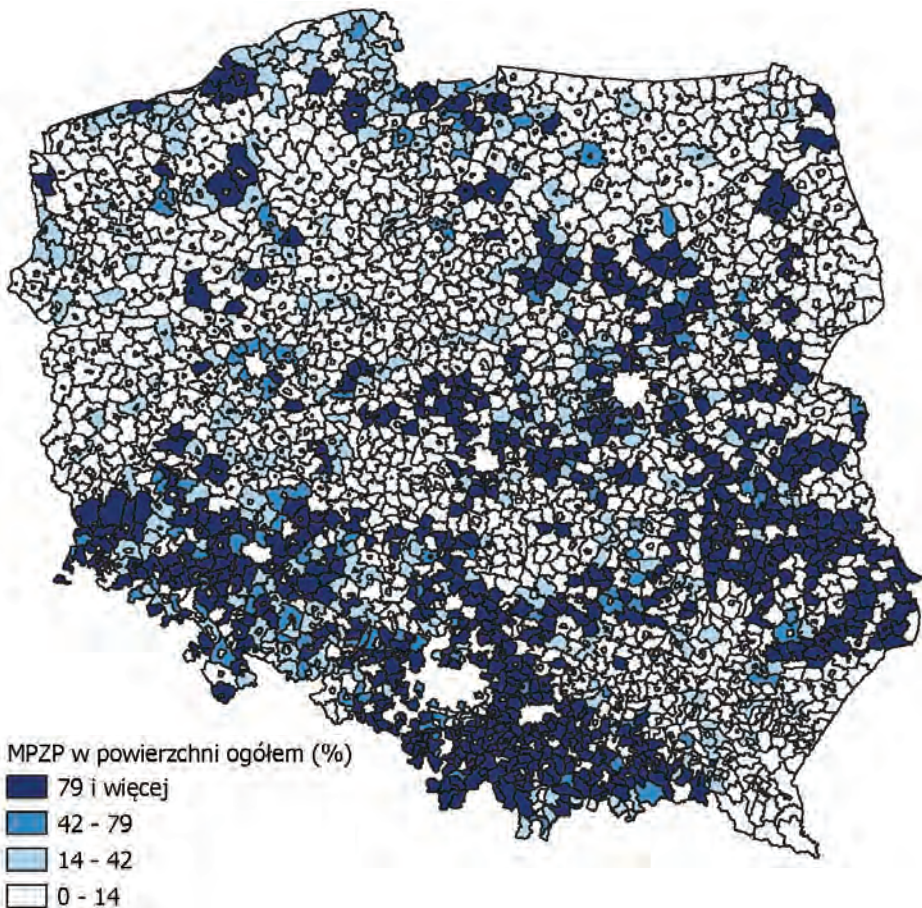
segregację całości wytworzonych odpadów lub nieco poniżej (około 90%), gminy te były położone w województwie lubelskim. Różnice ulegają zatarciu w przekroju wojewódzkim, najniższe miary odnotowano w świętokrzyskim (35%), z kolei najwyższe w śląskim (58%). Uzyskane wyniki należy wiązać z uwarunkowaniami przyrodniczymi, poziomem antropopresji (tutaj struktura osadnicza), a także stanem ochrony środowiska. Szczególnym uwarunkowaniem kształtującym przestrzeń obszarów wiejskich jest rolnictwo.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawowy instrument służący utrzymaniu lub wprowadzeniu ładu przestrzennego przez władze lokalne. Swianiewicz i Łukomska (2022) podkreślają powszechne odczucie zarówno ekspertów, jak i naukowców, zgodnie z którym planów jest za mało oraz powstają w zbyt wolnym tempie. W rezultacie przyczyniają się do chaosu przestrzennego, jednocześnie nie ma optymalnej wartości miary wyrażonej procentem udziału pokrycia MPZP w powierzchni gminy. Istnieje grupa gmin, która ma 100% pokrycia MPZP, a na drugim biegunie rozkładu znajdują się jednostki nieposiadające żadnego MPZP. Funkcjonowanie MPZP wywołuje konsekwencje prawne i finansowe, tak na poziomie przygotowania dokumentacji, jak i jego wdrażania. Dodatkowo Swianiewicz i Łukomska (2022) podkreślają, że rangowanie gmin według pokrycia MPZP ma charakter bardziej informacyjny, niż diagnostyczny, mimo to brak dokumentu może dowodzić pewnych problemów związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Poza pokryciem MPZP, ważne znaczenie ma jakość, jak i treść zapisów w nich zawartych, a także umiejętność ich wykonania, na co szczególną uwagę zwraca Śleszyński (2017).

Rozpoczęcie prac nad planem miejscowym wymaga zaangażowania środków finansowych, a także osobowych, procedowanie planu przewiduje konsultacje społeczne, które stanowią pole do dyskusji ze wspólnotą lokalną i przede wszystkim interesariuszami wiodącymi, np. mieszkańcami danego obszaru, właścicielami nieruchomości czy sąsiadami. Proces jest złożony i wymaga czasu, doświadczenia dużych miast pokazują okres procedowania nawet 15 lat, przy sprawnym biegu sprawy możliwy jest do wykonania w trakcie roku lub dwóch. Należy pamiętać o istotności relacji zależności, między pewnością inwestorów co do kierunków zagospodarowania (ich stabilnością) terenu a brakiem odpowiednich uregulowań. Pozostając w nurcie instytucjonalnym badania wskazują, że obszar dotyczący planowania przestrzennego jest jednym z narażonych na dużą dowolność interpretacyjną z jednej strony, a z drugiej może być polem do nadużyć (obszar przyjmowania korzyści majątkowych w zamian za przychyłność podejmowanych rozwiązań).

Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, przeciętna wartość pokrycia MPZP w badanych gminach wynosi 35%. Warto zaznaczyć, że 313 gmin posiada poziom pokrycia 100% i więcej. Na drugim biegunie rozkładu znalazło się 157 gmin, gdzie nie funkcjonował żaden MPZP. W przekroju regionalnym najwyższe wartości odnotowano kolejno dla województw śląskiego (77%), małopolskiego (70%) i dolnośląskiego (60%), na drugim biegunie rozkładu znalazły się kujawsko-pomorskie (7%), lubuskie oraz podkarpackie (8%) (rysunek 3.1.4).

Rysunek 3.1.4. Udział powierzchni pokrytej MPZP w powierzchni ogółem (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2023, GUS.

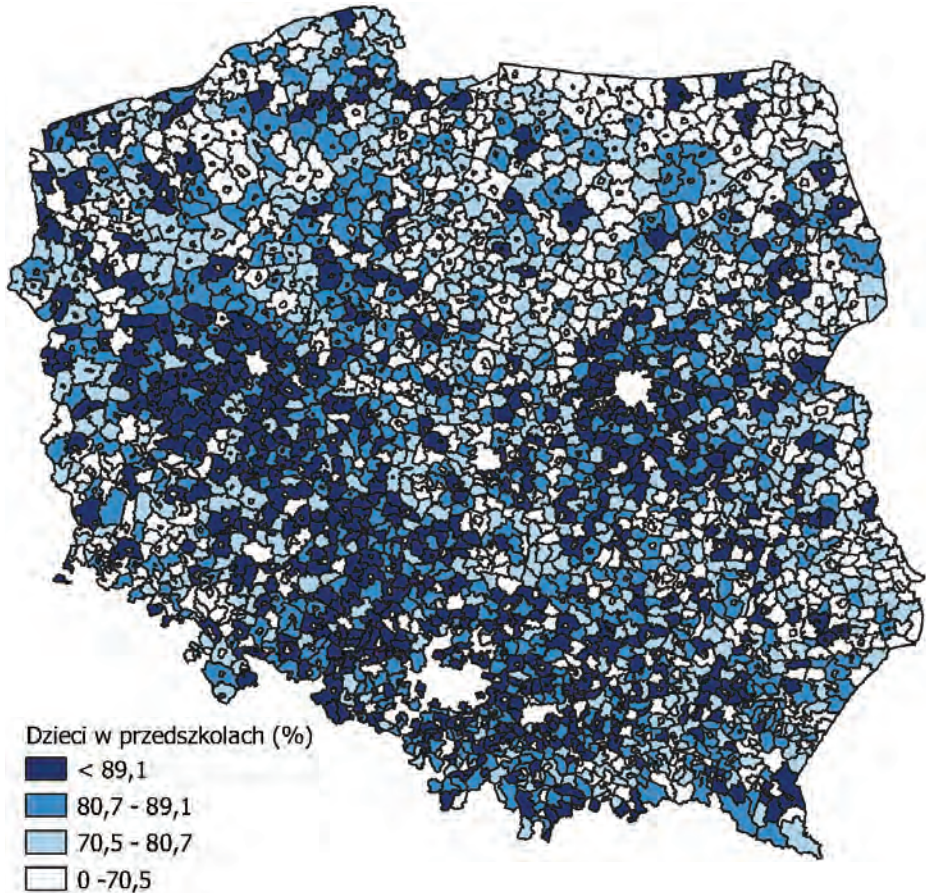
Powszechny dostęp do wychowania przedszkolnego wywołuje kilka kontekstów. Poddaje ocenie samorząd, który stwarza warunki do realizacji zadania. Pośrednio określa warunki wejścia na rynek pracy kobiet, poprzez zapewnienie opieki nad małymi dziećmi. Stanowi zatem czynnik wpływający na możliwości rozwoju wielofunkcyjnego. Stwarza możliwości wczesnej edukacji i wyrównania szans edukacyjnych dla dzieci na wsi. Dodatkowo stanowi przestrzeń dla wczesnego wspomagania dziecka ze szczególnymi potrzebami, wraz z odpowiednią obserwacją pedagogiczną. Jest elementem oceny atrakcyjności obszarów wiejskich w wymiarze dostępu do placówek edukacyjnych. Może być polem do współpracy z organizacjami pozarządowymi, np. do zlecenia lub wspólnej realizacji zadania. Nie wyklucza to również współpracy z innymi samorządami, np. korzystanie z wolnych miejsc na terenie sąsiedniej gminy czy organizacja dowozu dzieci (tutaj sześciolatków, które zobowiązane są do przygotowania szkolnego).

Zgodnie z otrzymanym rozkładem przestrzennym obserwujemy wyraźny podział na wschodnią i zachodnią część kraju. Tereny położone na wschód od Wisły cechuje zdecydowanie niższy poziom udziału dzieci przedszkolnych w wychowaniu przedszkolnym. Obszarami wyróżniającymi się są tereny wokół stolicy i dużych miast wojewódzkich, gdzie odnotowano zdecydowanie wyższe wartości miar. Z drugiej strony rozkładu znajduje się zachód Polski, ze szczególnie wyróżniającym się województwem wielkopolskim (rysunek 3.1.5). Najwyższe wartości odnotowano w gminach Koszarawa (śląskie), Rewal (zachodniopomorskie) oraz Ząbkowice Śląskie (dolnośląskie), a najniższe w gminach Wysokie (26%) i Milejczyce (20%) (podlaskie). Rozkład różnic traci na sile, kiedy odniesiemy wartości do poziomu regionów, wówczas wyłania się rozkład zgodnie z porządkiem wschód (71%, podlaskie) i zachód (85%, wielkopolskie).

Podczas interpretacji wyników należy pamiętać, że tylko dzieci sześciolatków objęte są obowiązkiem rocznego przygotowania szkolnego, które jest realizowane nieodpłatnie, pozostałe młodsze dzieci korzystają z pięciogodzinnej opieki, pozostały czas pobytu w placówce jest płatny. Czasem bywa tak, że godziny dostępności placówki nie pozwalają na podjęcie pracy w pełnym wymiarze godzin.

Jedną z podstawowych miar ładu instytucjonalnego są wskaźniki związane z równowagą w obszarze płci. Proponowane miary odnoszą się do oceny realnej dostępności czy też udziału kobiet w polityce, np. bada się odsetek kobiet zasiadających w ławach poselskich i senackich, inne propozycje związane są z pomiarem udziału kobiet sprawujących wiodące funkcje kierownicze

Rysunek 3.1.5. Udział dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w 2022 r. (%)



Źródło: opracowanie własne.

na poziomie ministerstw czy innych organów i instytucji państwa, a także zasiadających w zarządach firm. Propozycja ta weryfikuje realną dostępność kobiet do wyższych stanowisk, a z drugiej strony obrazuje partycypację kobiet w procesach rządzenia. Proponowaną miarą w projekcie jest udział kobiet w organach uchwałodawczych gmin (radach gmin). Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań przeciętna wartość udziału kobiet wynosi 31%. Rozkład wartości w poszczególnych gminach zawierał się w przedziale od zera do 80%. Przy czym gmin, w których żadna z radnych nie była kobietą, było w Polsce 18, zaś w 98 jednostkach była 1 radna, z drugiej strony rozkładu w 239 gmi-

nach liczba kobiet zasiadających w radach była co najmniej parytetowa. Odnosząc otrzymane wyniki badań do rozkładu regionalnego najwyższe wartości miar uzyskano w województwach: zachodniopomorskim (40%), lubuskim (40%) i warmińsko-mazurskim (35%), a na drugim biegunie rozkładu znalazły się podlaskie (27%), podkarpackie (22%) i małopolskie (27%). Rozkład przestrzenny miary zawarto na rysunku 3.1.6.

Otrzymany rozkład wskazuje na znaczenie czynników o charakterze historycznym (ziemie odzyskane, były obszary popegeerowskie) czy tradycyjnym układzie ról. Próba jednoznacznego wyjaśnienia liczby kobiet w radach nie wskazuje na jednoznaczność kierunków zależności. Zapewne trzeba podjąć działania, które pozwolą na większe uczestnictwo kobiet w zarządzaniu procesem rozwoju lokalnego.

Przywołana miara wymaga rozeznania w szerszym kontekście. Początkowo podjęto próbę włączenia miary płci lokalnego wójarza, co miało służyć rozpoznaniu dostępności kobiet do wyższych stanowisk na poziomie lokalnym. Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań na 2170 badanych gmin, tylko 269 kobiet zostało wójtów lub burmistrzów gminy, daje to 12% udział kobiet. Obserwujemy tutaj asymetrię dostępności kobiet w relacji do mężczyzn. Dodatkowo do rozpoznania szerszego kontekstu zbadano odsetek kobiet w jednostkach pomocniczych gmin-sołectwach. Kobiety – sołtyski stanowiły 42%, wartość ta jest zbliżona do parytetowej (rysunek 3.1.3).

W celu rozpoznania zjawiska obecności kobiet w procesach rozwoju lokalnego, wraz z rozpoznaniem zależności między udziałem kobiet a wielkością pobieranego wynagrodzenia lub diety, oszacowano wielkość kwot dla każdej z grup (tabela 3.1.1). Zgodnie z przedstawionymi wynikami udział kobiet maleje wraz z rangą sprawowanego stanowiska, a tym samym wynagrodzenia.

**Tabela 3.1.1. Udział kobiet w procesach rozwoju lokalnego w Polsce (2022)**

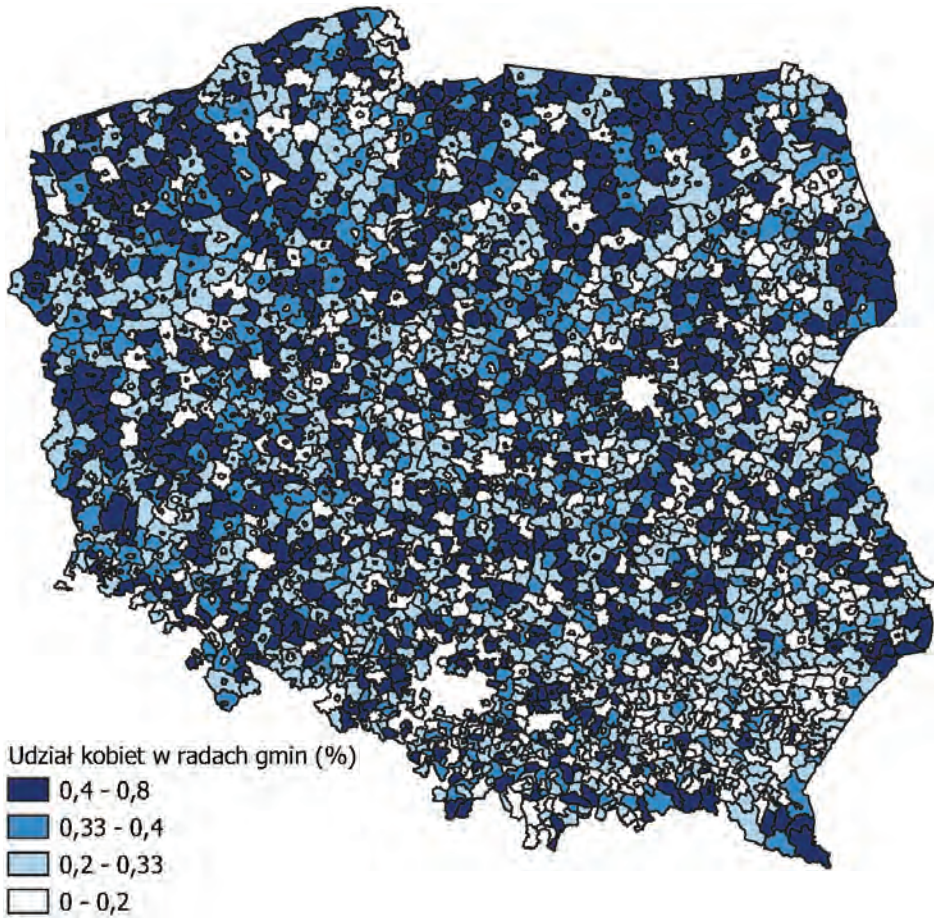
| Wyszczególnienie                              | Kobiety | Mężczyźni | Wynagrodzenie lub dieta |
|---|---------|-----------|-------------------------|
| Osoby sprawujące funkcję wójta lub burmistrza | 12%     | 82%       | 16 033 zł*              |
| Osoby sprawujące funkcję radnego              | 31%     | 69%       | 2 147 zł**              |
| Osoby sprawujące funkcję sołtysa              | 42%     | 58%       | Zazwyczaj społecznie*** |

\* Poziom min. wynagrodzenia przewidziany dla wójtów (burmistrzów) gmin do 15 tys. mieszkańców.

\*\* Maksymalna wysokość diety dla radnych w gminach do 15 tys. mieszkańców. \*\*\* Wartość diety dla sołtysa ustala jest przez radę gminy, ma zazwyczaj wymiar symboliczny<sup>19</sup>.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 1834.

Rysunek 3.1.6. Udział kobiet zasiadających w radach gmin w ogóle radnych (%)

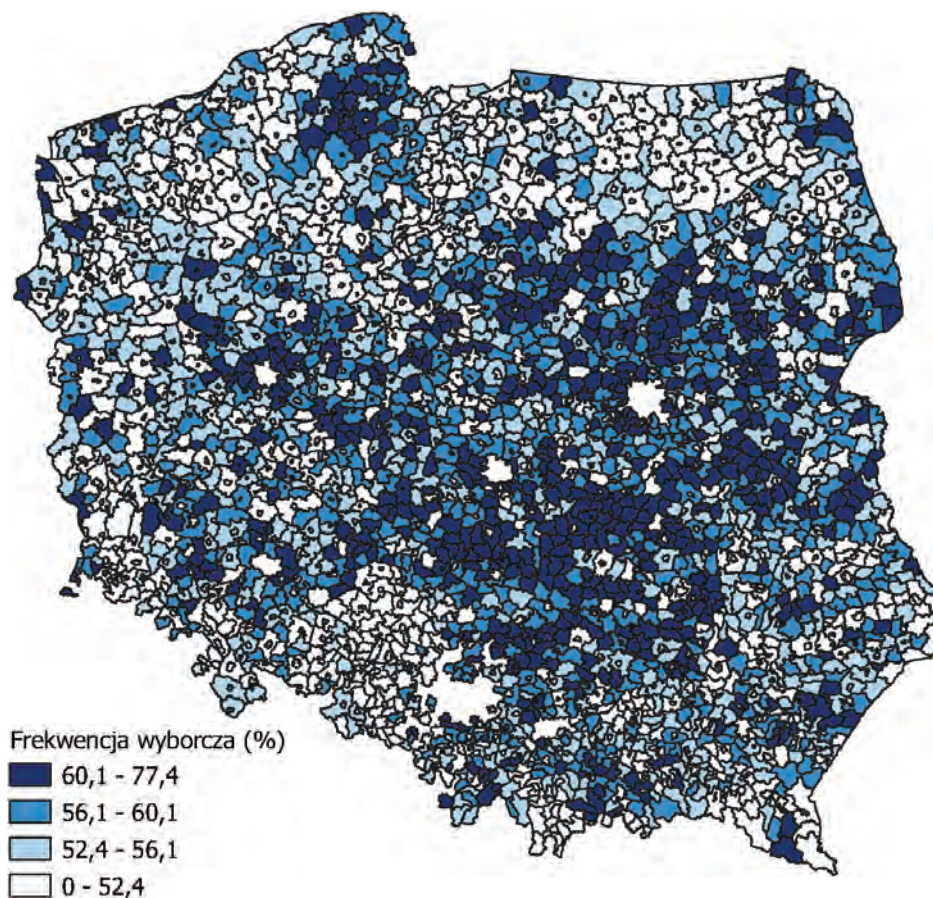


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2018, GUS.

<sup>18</sup> Formą kompensaty za społeczne zaangażowanie sołtysów jest wprowadzenie tzw. sołtysowego. Jest to dodatek do emerytury w wysokości 300zł miesięcznie dla osób sprawujących funkcję sołtysa przez minimum dwie kadencje. Świadczenie wypłacane jest na wniosek. Do końca września 2023 roku Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydała prawie 30 tys. decyzji przyznających świadczenia z tytułu pełnienia funkcji sołtysa. Co za tym idzie, do uprawnionych trafiło ponad 25 mln zł.



Rysunek 3.1.7. Frekwencja w wyborach lokalnych w Polsce w 2018 r.

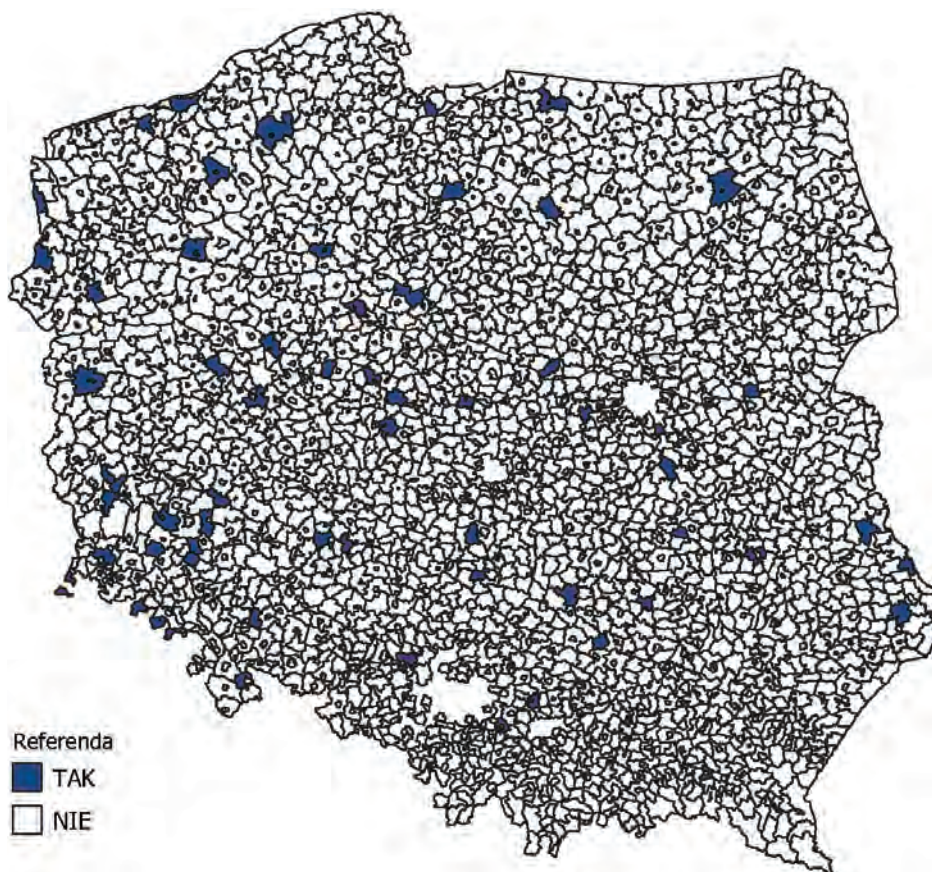


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2018, GUS.

Jedną z podstawowych form uczestnictwa mieszkańców w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym jest udział w wyborach lokalnych i referendum. Mieszkańcy wspólnot lokalnych mogą korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego. Zaangażowanie na poziomie lokalnym ma bardzo indywidualny rys. Zgodnie z otrzymanym rozkładem na poziomie lokalnym odnotowano rozpiętość między 26% (Lubomia, śląskie) a 77% (Kleszczów, łódzkie). Z kolei na poziomie regionalnym zmienność zawierała się w przedziale od 48% (opolskie) do 60% (łódzkie). Zgodnie z otrzymanym rozkładem odnotowujemy większą mobilizację wyborczą na wschodzie Polski w relacji do zachodu i północy (rysunek 3.1.7).

Referendum lokalne jest instrumentem kontroli społecznej pozwalającym na odwołanie wójta (burmistrza) lub rady gminy przez mieszkańców. Po instrument ten społeczności lokalne sięgają bardzo rzadko. W ostatnich trzech latach referenda odbyły się w 39 gminach (rysunek 3.1.8). Zakłócenie w postaci utraty zaufania do władz lokalnych nie pozostaje bez wpływu na realizację zadań rozwoju, a także na ciągłość prac<sup>19</sup>.

Rysunek 3.1.8. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których w ostatnich trzech latach odbyło się referendum w sprawie odwołania wójta lub rady

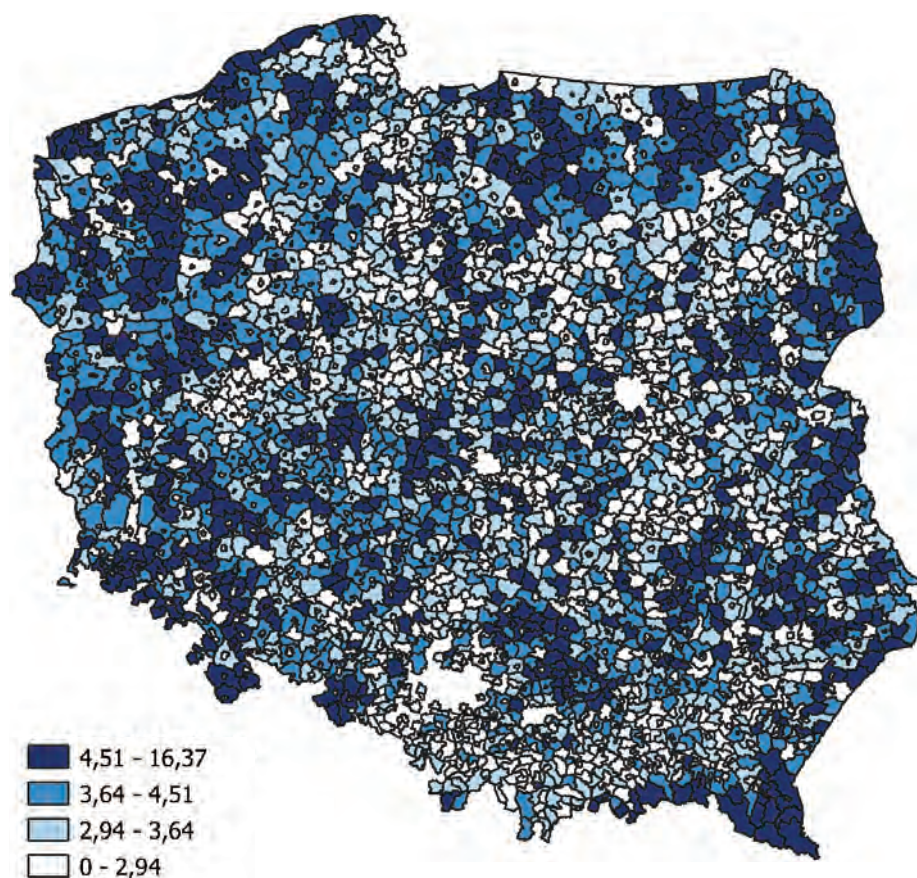


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2020-2022, GUS.

<sup>19</sup> W ramach studium przypadku omówiono przypadek gminy Jemielno (dolnośląskie), gdzie odbyły się dwa referenda: w sprawie odwołania burmistrza oraz w sprawie odwołania rady gminy.

Rozpoznanie gęstości instytucjonalnej podmiotów lokalnych zbadano posługując się liczbą organizacji pozarządowych przypadających na 1000 mieszkańców. W 2022 roku w każdej gminie w Polsce działała co najmniej 1 organizacja pozarządowa. W zdecydowanej większości były to 2 lub 3 podmioty. Zaobserwowano dodatnią korelację między poziomem walorów turystycznych, naturalnych czy unikatowości przestrzeni a wzrostem aktywności trzeciego sektora. Może to w praktyce oznaczać, że skłonność do podejmowania działań na rzecz środowiska przyrodniczego wzrasta wraz z jego atrakcyjnością (Bartkowiak-Bakun 2021). Przestrzenny rozkład otrzymanych wartości zawiera rysunek 3.1.9

Rysunek 3.1.9. Liczba organizacji i stowarzyszeń przypadająca na 1000 mieszkańców w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL 2022, GUS.

## 3.2. Pomiar ładu instytucjonalnego

Opisane zmienne posłużyły do pomiaru ładu instytucjonalnego i delimitacji obszarów wiejskich Polski. W wyniku przeprowadzonej klasyfikacji otrzymano cztery klasy o zróżnicowanym poziomie zrównoważenia badanego zjawiska. Zakres oceny obejmował charakterystykę stanu obecnego wraz z rozkładem przestrzennym (rysunek 3.2.1 i tabela 3.2.1). Relacja położenia obszarów wiejskich (województwa) i przynależności do określonej klasy rozwoju zawarta została w tabeli wielodziennej (tabela 3.2.2).

W klasie I skupiono 432 gminy (20%), których poziom rozwoju ładu instytucjonalnego określono jako wysoki. Wysoki poziom zrównoważenia instytucjonalnego obserwowano w sąsiedztwie stolicy i wybranych miast regionalnych (choć nie wszystkich). Siła zasięgu oddziaływania miast na obszary wiejskie jest zróżnicowana i nie jest pochodną potencjału ludnościowego i gospodarczego, który generuje powiązania funkcjonalne z zapleczem wiejskim. Zdecydowanie bardziej w uproszczeniu dostrzec można układ linii podziału Polski na północ od Warszawy – zdecydowanie niższy poziom ładu instytucjonalnego oraz na południe od stolicy – liczne skupiska jednostek o wysokim poziomie badanego zjawiska. Skupiska jednostek klasy I, najliczniej występowały w województwach podlaskim, małopolskim i dolnośląskim, a także w obszarze oddziaływania stolicy. Interesujący układ zbudowały jednostki wewnętrznych peryferii na styku regionów objętych PO RPW 2014-2020 (świętokrzyskie, podlaskie). O przynależności do klasy zdecydowały przede wszystkim zmienne: poziom pozyskanych środków z Unii Europejskiej na 1 mieszkańca oraz udział obszarów objętych MPZP w powierzchni gminy. Pozostałe zmienne przyjmowały wartości ponadprzeciętne lub oscylujące wokół średniej. Podmioty te cechuje wysoka aktywność w procesie pozyskania środków zewnętrznych, a także duża aktywność w zakresie planowania przestrzennego. Warto zauważyć, że jednostki te posiadają placówki przedszkolne, które pozwalają na dość powszechne korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Klasa II skupiła co czwartą badaną jednostkę (513, 24%), której poziom rozwoju ładu instytucjonalnego można określić jako średni. Gminy te są zazwyczaj przestrzennym rozwinięciem klasy wyższej, zlokalizowane są wokół mniejszych miast regionalnych, znaczących ośrodków subregionalnych, a także na obszarach atrakcyjnych turystycznie (pas nadmorski). Usytuowanie w przestrzeni kraju jednostek klasy II, zdecydowanie bardziej dowodzi znaczenia poziomu rozwoju gospodarczego w rozwoju instytucjonalnym. Jednostki

klasy II w większości badanych cech uzyskały wartości średnie. Zmienną, która mocno różnicuje przynależność do klasy jest dużo niższy poziom pokrycia MPZP obszaru gminy. W gminach tych podejmowane są działania inwestycyjne, jednak tylko w nieco mniejszym zakresie w relacji do klasy wyższej.

Klasa III, najliczniejsza, której wypadkowa zmiennych złożyła się na średni niższy poziom rozwoju zrównoważonego, zawierała jednostki położone przede wszystkim poza bezpośrednim obszarem oddziaływania dużych miast i wiodących szlaków komunikacyjnych. W wymiarze regionalnym przede wszystkim były obecne w województwach mazowieckim (124) i wielkopolskim (120).

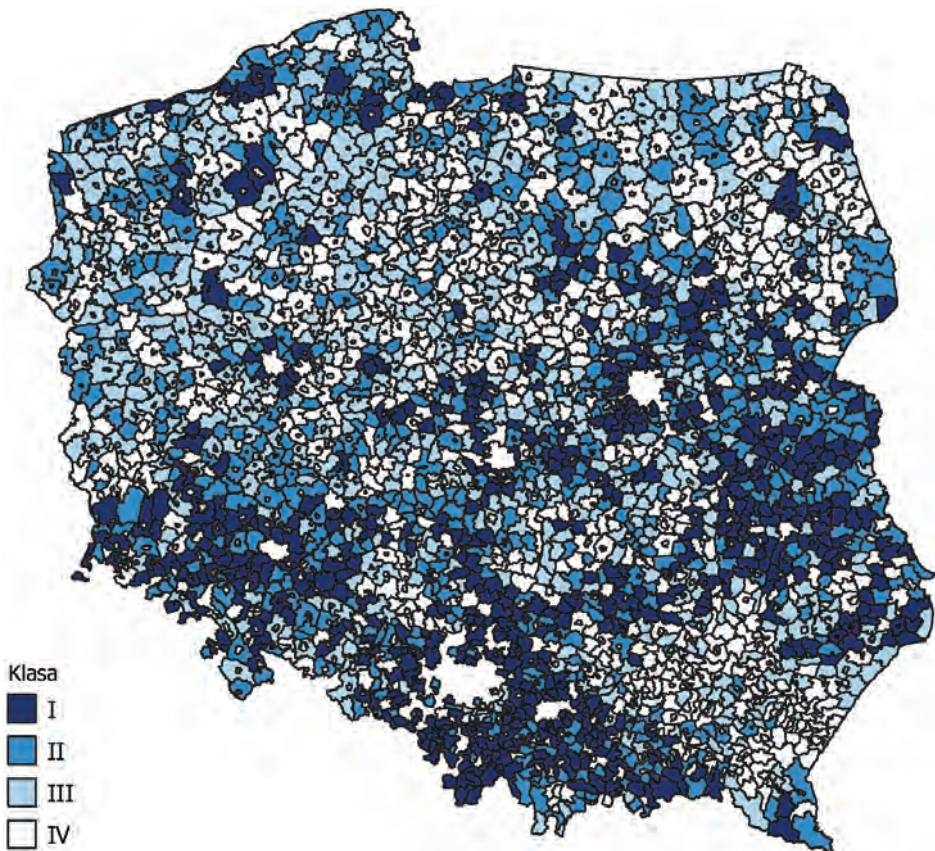
Otrzymane wartości miar w relacji do przeciętnej dla kraju niewiele odstają, mimo to warto zaznaczyć, że składowe odnoszące się do społecznego zaangażowania czy aktywności kobiet w życiu publicznym zdecydowanie nie były miarami istotnie różnicującymi rozkład, wręcz różnice te były niewielkie na poziomie wyłonionych klas. Zatem zgoła odmienne elementy, przede wszystkim aktywność władz lokalnych w obszarach: pozyskania środków zewnętrznych, lokalnej polityki zagospodarowania przestrzennego, a także elementy dostępności edukacyjnej wpłynęły na otrzymane wyniki<sup>20</sup>.

Klasa IV, której poziom ładu instytucjonalnego oceniono na niski, skupia przede wszystkim gminy położone wyspowo w regionach: kujawsko-pomorskim, podlaskim, podkarpackim i lubelskim. Duży udział w grupie mają jednostki o cechach peryferyjnych, tak peryferii wewnętrznych, jak też pogranicza Polski. Patrząc przez pryzmat uzyskanych miar, obszary te cechują problemy w zakresie gospodarki przestrzennej (pokrycie MPZP 3,5%), a negatywnym wyróżnikiem jest niski poziom segregowanych odpadów, tylko co trzeci kilogram poddawany jest selektywnej zbiórce. Dodatkowo zjawiskiem niepokojącym jest niski udział dzieci w wieku 3-6 lat w wychowaniu przedszkolnym. Biorąc powyższe pod uwagę, tereny te mają cechy obszarów peryferyjnych lub zagrożonych marginalizacją. Z kolei złożoność procesu uczenia się i działania w kierunku przejścia z niższego do wyższego poziomu zrównoważenia w ramach ładu instytucjonalnego, wymaga przede wszystkim merytorycznego wsparcia. Celem podejmowanych działań wobec podmiotów o trudnej lub trudniejszej sytuacji wyjściowej jest moderowanie i animowa-

<sup>20</sup> Zgodnie z przeprowadzoną analizą wariancji wszystkie zmienne były istotnie zróżnicowane w obrębie wyłonionych klas. Natomiast o przynależności do klas niższych licznych reprezentantek województw mazowieckiego i wielkopolskiego, decydował niski poziom pozyskanych środków w relacji do województwa podlaskiego (na podstawie testu post-hoc RIR Tuckeya).

nie procesów rozwoju lokalnego dla budowy dobrej praktyki instytucjonalnej, służącej wzmocnieniu jednostek dla lepszego wykonania zadań rozwoju. Szczególnego znaczenia na obszarach wiejskich nabiera dbałość o środowisko przyrodnicze, którego dostępność z jednej strony i skala odpowiedzialności, blisko 93% powierzchni, nadaje władzom lokalnym wyjątkowych sposobności i ograniczeń zarazem w tym zakresie. Ważne jest, by środowisko nie pozostało nieme, dlatego szczególną rolę w tym zakresie mogą pełnić instytucje lokalne.

Rysunek 3.2.1. Klasy ładu instytucjonalnego na obszarach wiejskich w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3.2.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład instytucjonalny w 2022 r.**

| Wyszczególnienie  | Klasa |       |       |       | Ogółem |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|
|   | I     | II    | III   | IV    |        |
| Liczba jednostek  | 432   | 513   | 890   | 335   | 2170   |
| Środki pozyskane z UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca                                      | 992,3 | 822,4 | 690,2 | 616,2 | 770,2  |
| Udział odpadów segregowanych w odpadach ogółem wytworzonych w gospodarstwach domowych (%) | 49,8  | 46,1  | 42,8  | 35,9  | 43,9   |
| Udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP w powierzchni ogółem (%)                   | 93,8  | 51,9  | 8,9   | 3,5   | 35,1   |
| Odszetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (%)                    | 86,0  | 80,8  | 79,4  | 71,0  | 79,8   |
| Udział kobiet w radach gminnych (%)   | 36    | 34    | 30    | 23    | 31     |
| Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców                                      | 3,9   | 3,9   | 3,9   | 3,4   | 3,8    |
| Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2018 r.                                    | 57,7  | 56,6  | 55,9  | 52,7  | 56,0   |
| Średnia z miernik   | 0,5   | 0,4   | 0,4   | 0,3   | 0,4    |

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

**Tabela 3.2.2. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu instytucjonalnego wg klas w 2022 r. (w %)**

| Województwo        | Klasa        |              |              |              |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                    | I            | II           | III          | IV           |
| Dolnośląskie       | 11,49        | 9,03         | 3,44         | 2,21         |
|                    | <b>37,59</b> | <b>33,08</b> | <b>24,06</b> | 5,26         |
| Kujawsko-pomorskie | 0,00         | 2,46         | 7,73         | 13,56        |
|                    | 0,00         | <b>9,45</b>  | <b>56,69</b> | <b>33,86</b> |
| Lubelskie          | 17,70        | 12,53        | 5,05         | 2,52         |
|                    | <b>39,90</b> | <b>31,61</b> | <b>24,35</b> | 4,15         |
| Lubuskie           | 0,23         | 2,67         | 5,16         | 3,47         |
|                    | 1,37         | <b>17,81</b> | <b>65,75</b> | <b>15,07</b> |
| Łódzkie            | 8,05         | 7,19         | 7,84         | 5,05         |
|                    | 22,01        | 22,01        | 45,91        | 10,06        |
| Małopolskie        | 14,02        | 12,53        | 3,44         | 4,42         |
|                    | 36,31        | 36,31        | 19,05        | 8,33         |
| Mazowieckie        | 12,87        | 12,11        | 13,32        | 12,62        |
|                    | 20,07        | 21,15        | 44,44        | 14,34        |
| Opolskie           | 2,76         | <b>4,31</b>  | <b>3,33</b>  | 1,26         |
|                    | <b>17,65</b> | <b>30,88</b> | <b>45,59</b> | 5,88         |
| Podkarpackie       | 0,92         | 1,85         | <b>8,59</b>  | <b>15,77</b> |
|                    | 2,80         | 6,29         | <b>55,94</b> | <b>34,97</b> |
| Podlaskie          | 1,61         | 3,08         | 4,73         | 12,30        |
|                    | 6,67         | <b>14,29</b> | <b>41,90</b> | <b>37,14</b> |
| Pomorskie          | 0,92         | <b>5,75</b>  | <b>5,80</b>  | <b>3,79</b>  |
|                    | 4,08         | <b>28,57</b> | <b>55,10</b> | <b>12,24</b> |

| Województwo         | Klasa        |              |              |              |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                     | I            | II           | III          | IV           |
| Śląskie             | 16,78        | <b>6,16</b>  | <b>1,29</b>  | 0,95         |
|                     | <b>61,86</b> | <b>25,42</b> | <b>10,17</b> | 2,54         |
| Świętokrzyskie      | 4,83         | 3,90         | 4,30         | 5,36         |
|                     | 21,65        | 19,59        | 41,24        | 17,53        |
| Warmińsko-mazurskie | 1,15         | 4,52         | 6,23         | 4,73         |
|                     | 5,00         | <b>22,00</b> | <b>58,00</b> | <b>15,00</b> |
| Wielkopolskie       | 4,60         | 8,21         | 12,89        | 8,52         |
|                     | 9,66         | 19,32        | 57,97        | 13,04        |
| Zachodniopomorskie  | 2,07         | 3,70         | 6,87         | 3,47         |
|                     | 8,82         | <b>17,65</b> | <b>62,75</b> | <b>10,78</b> |

W wierszu pierwszym dla każdego województwa podano wartość % z kolumny, w wierszu drugim – wartość % z wiersza. Istotne zależności zaznaczono pogrubieniem.

Źródło: opracowanie i obliczenia własne.

Rozpoznanie relacji zależności między ładami zrównoważonego rozwoju (siły związku), oceniono posługując się skorygowanym współczynnikiem korelacji C-Pearsona (skorygowany współczynnik kontyngencji). Zgodnie z otrzymanymi wynikami istotną statystycznie zależność odnotowano dla relacji ład gospodarczy – ład społeczny (0,625). Oznacza to występowanie współzależności między ładami. W przypadku relacji ład środowiskowy wobec gospodarczego i społecznego, odnotowano brak relacji między nimi. Sytuację tę należy interpretować następująco: wysoki lub niski poziom zrównoważenia w obrębie ładu środowiskowego występuje w warunkach braku zależności od poziomu pozostałych ładów. Z kolei odnosząc każdy z ładów do ładu instytucjonalnego, odnotowano następujące relacje. Nie zaobserwowano istotnej statystycznie relacji między poziomem ładu środowiskowego a ładem instytucjonalnym. Nie odnotowano istotnej zależności wobec składowych ładu środowiskowego: infrastruktury ochrony środowiska i warunków przyrodniczych. W odniesieniu do pozostałych ładów, tj. społecznego i gospodarczego, odnotowano istotne statystycznie zależności, jednak ich poziom jest dość niski, oscylował wokół 0,29 dla ładu społecznego i 0,28 dla ładu gospodarczego. Otrzymane wyniki stanowią formę zaproszenia do dalszych badań.

Dodatkowo poddano ocenie relację między poziomem pozyskanych środków z PROW 2014-2020 na każdy z ładów, tj. środki służące wzmocnieniu gospodarczemu, społecznemu i i środowiskowemu a poziomem ładu instytucjonalnego. Nie zaobserwowano tutaj istotnych statystycznie relacji. Podczas interpretacji należy pamiętać, że pomiary ładów i wartości pozyskanych środków zewnętrznych zbadano dla roku 2019, natomiast pomiar ładu



instytucjonalnego przeprowadzono dla roku 2022. W okresie minionych trzech lat miały miejsce dwa kryzysy, które istotnie zmieniły warunki działania samorządów lokalnych.

Ocena procesu sięgania po zewnętrzne źródła finansowania przez gminy z perspektywy zrównoważonego rozwoju pozwala na sformułowanie trzech wniosków porządkujących.

1. Samorządy lokalne korzystają ze sposobności sięgania po zewnętrzne źródła finansowania. Rozkład przestrzenny stanowi odzwierciedlenie kierunków i wielkości rozdysponowanych środków.
2. Przyjmując proste założenie wyjściowe podziału Polski na obszary wymagające wsparcia i pozostałe, więcej środków dysponowanych jest do obszarów o niższym poziomie łądów gospodarczego, społecznego i środowiskowego.
3. Środki zewnętrzne stanowią istotne wsparcie rozwoju dla podmiotów o ograniczonych możliwościach podejmowania działań ze względu na sytuację finansową.

Pozytywnym zjawiskiem jest powszechne uczestnictwo w procesie poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania, zdobyte kompetencje i umiejętności pozwalają na realizację przedsięwzięć projektowych i zadań rozwoju. Doświadczenie samorządów lokalnych w postaci planowania, wdrażania, monitorowania zadań rozwoju, może pełnić służebną rolę wobec wyzwań związanych z realizacją celów zrównoważonego rozwoju.

## 4.

# Pomiar sprawności instytucjonalnej gmin – wyniki badań ankietowych

---

---

### 4.1. Sprawność instytucjonalna samorządów lokalnych

Sprawność instytucjonalna dla celów badania określona została jako umiejętność jednostki samorządowej pozwalająca na budowę trwałej zdolności kreacji i uczenia się, wyrażona w procesie planowania rozwoju i umiejętności korzystania z narzędzi programowania, wraz z działaniem we współpracy z różnymi interesariuszami, poszanowaniem partycypacyjnego modelu zarządzania, wspartego uczciwością i potencjałem zasobów lokalnych (pracowników samorządowych). Wyróżniono następujące obszary oceny:

- umiejętność planowania i korzystania z narzędzia rozwoju ( strategii),
- współpraca z interesariuszami,
- działania na rzecz adaptacji do zmian członków wspólnoty lokalnej,
- wspieranie procesu partycypacyjnego,
- postrzeganie priorytetów zrównoważonego rozwoju.

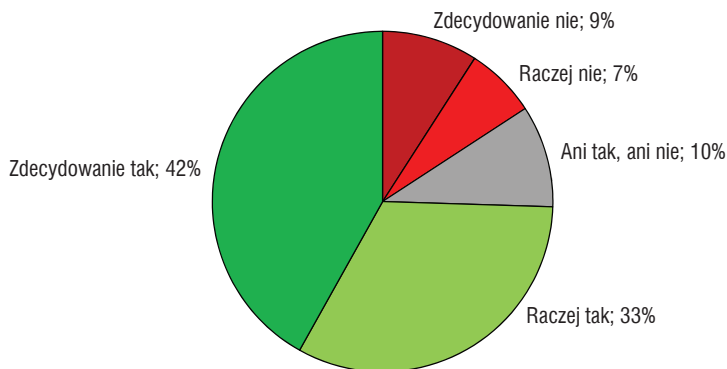
Samorządy lokalne odpowiedzialne są za szereg zadań, istotnych decyzji podejmowanych w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Do najważniejszych należą: zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodna i kanalizacyjna, gospodarka odpadami, utrzymanie dróg oraz szereg innych z zakresu edukacji, zdrowia lub kultury. Dodatkowo należy zaznaczyć, że w Polsce każde zadanie, niebędące w kompetencji innych władz samorządowych (powiatowych lub regionalnych) lub administracji rządowej w sposób dorozumiany przypada w udziale władzom lokalnym. Gminy naturalnie stały się kluczowy-

mi podmiotami w zarządzaniu rozwojem zrównoważonym na poziomie lokalnym. Z drugiej strony w literaturze toczy się dyskusja na temat rzeczywiście podejmowanych działań i stopnia realizowania podjętych zobowiązań, czy aby na pewno nie mają one wymiaru symbolicznego (Krause 2011). Kolejną obawą jest podejmowanie działań na przykład z zakresu ochrony środowiska, które są proste, łatwe lub szybkie do odnotowania – choćby termomodernizacje (Hawkins i in. 2016). Działania z zakresu ochrony środowiska i klimatu wymagają wieloletniej perspektywy, która często wykracza poza granice przestrzenne i czasowe programowania na poziomie lokalnym. Dlatego tak trudne do uchwycenia jest rzeczywiste zaangażowanie podmiotów w zrównoważony rozwój. Jedną z propozycji pomiaru jest wielkość środków wydatkowanych na cele związane z ochroną środowiska (Barrutia i Echebarria 2015). Miara wprawdzie jest z powodzeniem stosowana przez badaczy, jednak warunkiem podstawowym jej właściwej interpretacji jest znajomość lokalnych (regionalnych, krajowych) uwarunkowań rozwoju. Odnosząc się do przykładu Polski wydatki na ochronę środowiska z zakresu inwestycji w sieci wodociągowe i kanalizacyjne, często oznaczają uzupełnienie luki infrastrukturalnej. Niski poziom wydatków inwestycyjnych nie musi być związany z brakiem troski o dany obszar. Dlatego tak ważne jest konfrontowanie miary ze stanem zasobów, by uzyskać rzeczywisty obraz sytuacji. Biorąc pod uwagę złożoność zjawiska, wielość powiązań, zmienność uwarunkowań rozwoju, a nade wszystko dość indywidualny rys ścieżek zmian podmiotów lokalnych, ważne i podstawowe jest rozumienie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Otrzymane opinie wskazują na zdecydowanie dobrą (42%) lub dobrą (32%) znajomość koncepcji. Przy czym blisko jedna czwarta badanych pozostaje w obszarze niepewności (10%) lub zupełnej nieznaności (16%) pojęcia. Rozkład otrzymanych odpowiedzi nie pozostaje w relacji zależności z poziomem badanych łądów zrównoważonego rozwoju (rysunek 4.1.1).

Narzędziem planowania rozwoju lokalnego jest strategia rozwoju lokalnego. Dokument ten zawiera wizję, strategiczne cele rozwoju, diagnozę obszaru, analizę SWOT, a także projekt realizacji wyznaczonych zadań rozwoju w postaci celów operacyjnych wraz ze wskazaniem wielkości środków i źródeł ich finansowania. Spójna i logiczna koncepcja strategii pozwala na planowanie wieloletnie, zrównoważone wykorzystanie zasobów, a nade wszystko realizację zadań adekwatnie do możliwości i potrzeb wspólnoty lokalnej. Posiadanie dokumentu definiującego cele rozwoju, może stanowić o pewnej stabilności podejmowanych działań. Jednak warunkiem podstawowym jest posiadanie odpowiednich środków finansowych. Sprawę dodatkowo kom-

plikuje wszechobecna decentralizacja zadań, której często towarzyszy brak odpowiednich dotacji ze strony rządu bądź ministerstwa. W rezultacie powstaje presja, by przejąć inicjatywę w zakresie przekazywanych zadań, przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb społeczności.

**Rysunek 4.1.1. Ocena znajomości koncepcji zrównoważonego rozwoju**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

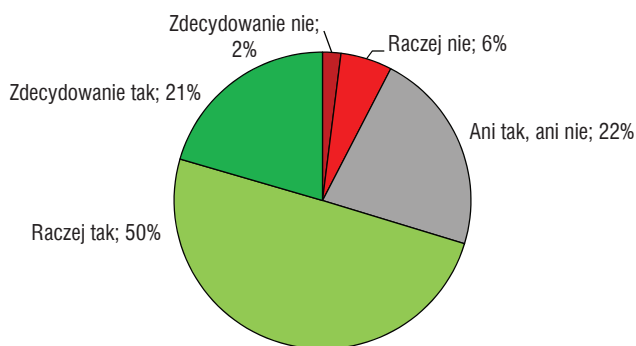
Fakt posiadania strategii rozwoju deklaruje 86% badanych, pozostali wskazują na brak dokumentu. Ciekawą i niepokojącą zarazem jest deklaracja braku strategii dla 39% gmin klasy I. Posiadanie strategii rozwoju nie czyni jej aktywnym narzędziem jego realizacji. Strategia bywa dokumentem często deklaratywnym, przygotowanym na okoliczność warunkowości posiadania, np. w procesie aplikacji o środki zewnętrzne. Zatem bywa używana ad hoc, a realizowane zadania nie zawsze są skoordynowane, uzupełniają wizję, czy wreszcie wywołują efekt synergii. Ten ostatni możliwy jest, kiedy występuje zrozumienie dla podejmowanych przedsięwzięć i ich powiązań, które wpisują się w szerszą wizję rozwoju. Kłodziński (2009, s. 33) upatruje niechęć do posiadania strategii w pewnym myśleniu zakorzenionym w okresie przed transformacją ustrojową, kiedy tworzenie planów wiązało się z kreacją pewnej fikcji, oraz związaną z tym biurokracją i nieracjonalnością założeń. Brak strategii i realizacji długookresowych działań w kluczowych dziedzinach gospodarki według Wilkina (2011) jest jedną z wiodących przyczyn niedostatecznego postępu.

Przemyślane działania, systematyczna praca prowadzi do osiągnięcia określonych rezultatów, wymaga to posługiwania się strategią w sposób ciągły (codzienny). Taką postawę deklaruje 70% badanych, pozostali nie korzystali

ze strategii lub umiejscawiali siebie między systematycznością a doraźnym korzystaniem (rysunek 4.1.2). Jawi się tutaj inny problem, rozwój zrównoważony wymaga systematycznej, codziennej i powszechnej pracy wyrażonej podejmowaniem działań na różnych polach, dlatego przeniesienie nawyków czy też braku umiejętności i dostrzegania zasadności planowania, może przyczynić się do braku efektów w tym zakresie. Z kolei efektywne wdrażanie sprzyja racjonalności gospodarowania, co jest zasadnicze dla środków publicznych (Kłodziński 2009, s. 34).

Zrównoważony rozwój jest szerokim pojęciem, obejmuje i integruje ze sobą środowisko, gospodarkę i wymiar społeczny (jakość życia mieszkańców). Obszary te są ze sobą ściśle powiązane, choć stawiane są wobec siebie w opozycji – czasami wywołują konflikty. Osiągnięcie sprzecznych interesów wymaga kompromisów. Dana społeczność lokalna może uznać wzrost gospodarczy za priorytetowy bez uznania zasadności znaczenia środowiska przyrodniczego. Równoległe inna wspólnota może zabiegać o zachowanie i ochronę przyrody, wpływając jednocześnie na dążenia związane z realizacją celów ekonomicznych, czy odrzucając problemy z zakresu jakości życia mieszkańców. Każdy z ładów tworzy indywidualne konteksty, dlatego poszczególne kwestie mogą być realizowane nieproporcjonalnie w danym obszarze usług, tak by poprzez uzupełnienie braków równoważyć każdy wymiar (Prachet 2012).

**Rysunek 4.1.2. Ocena częstotliwości korzystania ze strategii rozwoju w codziennej pracy**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, rozkład postrzegania ważności celów dla każdego z wymiarów jest dość zbliżony (tym samym zrównoważony). Około 70% badanych deklaruje zdecydowaną jednoznaczną ważność

każdego z aspektów. Opinie kreują dość optymistyczne postrzeganie zjawiska, które codziennie konfrontowane z rzeczywistością wymaga ciągłych kompromisów, w tym trudnych wyborów czy dylematów. Działania w lokalnych środowiskach poddawane są stałej presji i kontroli społecznej. Jest to wzmocnienie dla zmian i zabezpieczenie trwałości rozwoju. Rolą samorządu jest objaśnianie lokalnej rzeczywistości z uwzględnieniem szerszych kontekstów, w tym wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Fakt upowszechniania dobrych praktyk, w tym wdrażanych rozwiązań lub pomysłów może być inspirujący dla podmiotów, które nie podjęły wyzwania lub jest ono dla nich nowe i przez to dość niezrozumiałe. Przypisanie podejmowanych działań (przedsięwzięć) przez samorząd lokalny do odpowiednich celów zrównoważonego rozwoju może pełnić określone funkcje.

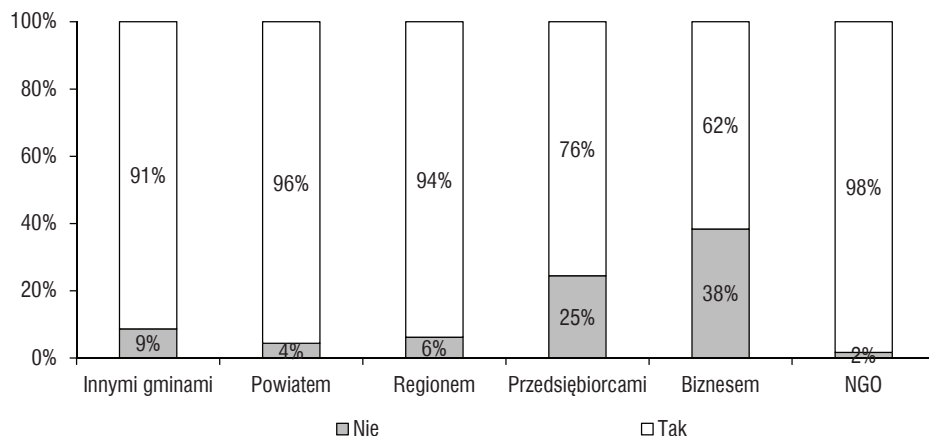
Odniesienie realizowanych przedsięwzięć do szerszego kontekstu pozwala na wywołanie efektu pozytywnego wzmocnienia poprzez potwierdzenie zasadności podejmowanych działań.

Drugą funkcją jest mobilizacja zasobów i usieciowienie zadań. Rozumie się przez to uruchomienie potencjałów obecnych na obszarze gminy w celu animowania lokalnej społeczności, różnych interesariuszy dla wzmocnienia już podejmowanych działań i uruchomienia nowych. Wprowadzenie czy odnoszenie się w codziennej działalności do celów zrównoważonego rozwoju pozwala na kwantyfikację aktywności własnej z jednej strony, z drugiej może ułatwić poszukiwanie partnerów (tak krajowych, jak i międzynarodowych) do wspólnego podejmowania wyzwań rozwoju, w dalszym kroku pozyskania źródeł jego finansowego wsparcia (czy też innej formy).

W procesie realizacji zadań rozwoju istotny jest dostęp do informacji we właściwym czasie. Oznacza to sytuację, w której z posiadanej informacji władze lokalne, pracownicy urzędu (co jest przedmiotem badania) skorzystają, wpływając na podejmowane decyzje lub podejmując refleksję nad dotychczas zrealizowanymi zadaniami. By stworzyć taką sposobność, w której zaistnieje przepływ informacji (mam tu na myśli również doświadczenia, dobre praktyki), oczekiwanym zachowaniem jest otwarta postawa na współpracę.

Współpraca na poziomie lokalnym (gmin) może przyjmować formalny wymiar związków lub stowarzyszeń, zawiązanych dla realizacji określonych zadań. Zdecydowanie więcej jest relacji pozostających w polach swobodnej współpracy, np. sąsiedzkiej (gminy sąsiedzkie, partnerskie itp.), oficjalnych spotkań czy nieformalnych. Zgodnie z deklaracjami badanych, gminy podejmują współpracę z regionem (94%), powiatem (96%) oraz innymi gminami (91%) (rysunek 4.1.3). Częstotliwość współpracy jest dość zróżnicowana, połowa badanych

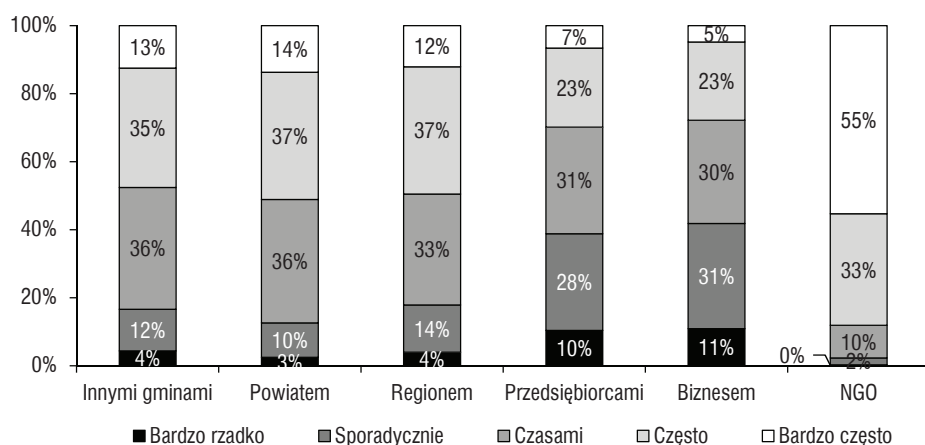
**Rysunek 4.1.3. Podmioty, z którymi współpracują gminy w procesie realizacji zadań rozwoju**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

deklaruje częstą lub bardzo częstą współpracę (rysunek 4.1.4). Formę podejmowanej współpracy badani najczęściej określali jako mieszaną (to jest wynikająca z zawartych umów regulujących zasady współpracy, którym towarzyszą doraźne spontaniczne spotkania – element współpracy nieformalnej) (rysunek 4.1.5).

**Rysunek 4.1.4. Ocena częstotliwości współpracy**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Realizacja zadań rozwoju jest pochodną możliwości finansowych podmiotu. Miarą podstawową oceniającą samodzielność finansową gminy jest wielkość dochodów własnych, precyzując skalę odniesienia udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wątek dotyczący powodzenia realizacji wytyczonych celów zrównoważonego rozwoju w kontekście samodzielności finansowej podnoszony jest w literaturze przedmiotu. Główną składową dochodów własnych gmin w Polsce jest udział podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT). Samodzielność finansowa warunkuje istotnie możliwość sięgania po zewnętrzne źródła finansowania, np. ze środków UE. Z drugiej strony niemożność sfinansowania wkładu własnego bywa barierą dla podjęcia działań inwestycyjnych. Dlatego tak ważne jest podejmowanie działań służących współpracy z przedsiębiorcami, budowanie klimatu sprzyjającego rozwojowi firm i uruchamianiu nowych miejsc pracy. Innym obszarem współpracy jest podejmowanie działań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Obecność zróżnicowanych form pozarolniczej działalności gospodarczej stanowi o poziomie wielofunkcyjności obszaru, po drugie etos przedsiębiorczy wsparty dobrym lokalnym klimatem inwestycyjnym może być inspiracją dla rolników lub członków ich rodzin w podjęciu decyzji o dywersyfikacji dochodów i poszukiwaniu pozarolniczych źródeł zarobkowania, poprzez rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ważną rolę w prowadzeniu inicjatyw przedsiębiorców, czy też tworzeniu zarzewia do działań wraz ze wsparciem instytucjonalno-prawnym pełnią instytucje otoczenia biznesu (IOB), które wypełniają lukę między mechanizmami rynkowymi a działaniami administracji publicznej (Kamińska 2011). Przy czym najogólniej definiuje się je jako podmioty infrastruktury usługowej, służące wzmocnieniu działalności gospodarczej (Bański 2015). Szeroki katalog instytucji przedstawia Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, która zalicza do IOB jednostki administracji publicznej (rządowe i samorządowe), agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, zaplecze badawczo-rozwojowe, izby i stowarzyszenia producentów, instytucje szkoleniowe, konsultingowe i doradcze, instytucje wspierające przedsiębiorczość, sieci wspierające przedsiębiorczość i instytucje finansowe (Górzyński i in. 2006). Wprawdzie instytucje są powszechne i zróżnicowane, dzięki czemu wypełniają szereg zadań dla wzmocnienia przedsiębiorczości, mimo to nie cieszą się na obszarach wiejskich dużym zainteresowaniem. Zgodnie z wynikami badań Bańskiego (Bański 2015), tylko co 4-5 firma na wsi korzysta z ich usług.

Samorządy lokalne mogą współpracować z różnymi instytucjami otoczenia biznesu. Warunek podstawowy to fakt występowania podmiotów na obszarze



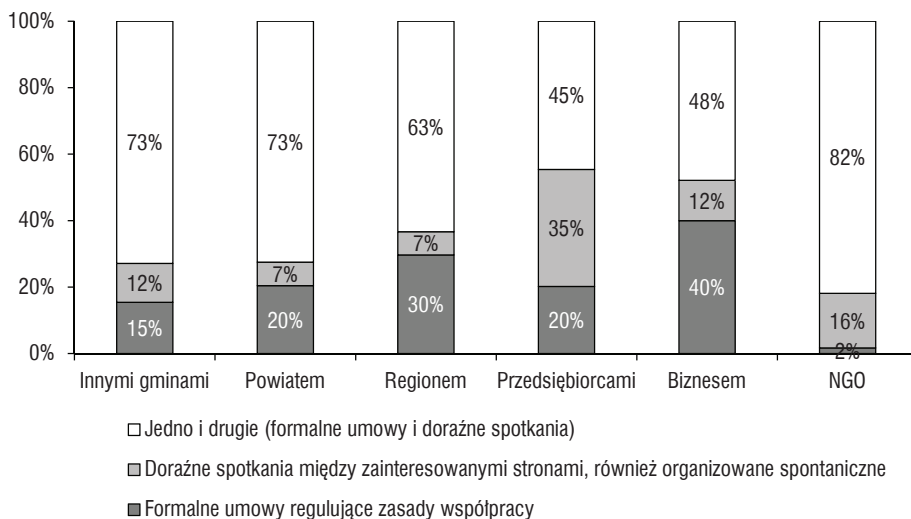
gminy czy powiatu. Gęstość instytucji jest mocno zróżnicowana i powiązana z zasięgiem oddziaływania dużych miast (aglomeracje miejskie) lub na obszarze np. specjalnych strefach ekonomicznych, albo na obszarach z wykształconą specjalizacją (np. przemysł meblarski). Wówczas podmioty stanowią naturalne dopełnienie krajobrazu instytucjonalnego gminy. Władze lokalne najczęściej współpracują z bankami, co jest naturalnym i wymuszonym związkiem wynikającym z istoty samorządu terytorialnego (zarządzania finansami publicznymi). Spośród badanych 62% zadeklarowało współpracę z IOB. W grupie tej mogły znaleźć się m.in. izby rolnicze, ośrodki doradztwa rolniczego, cechy rzemieślnicze, samorządy zawodowe czy lokalne agencje przedsiębiorczości. Spośród badanych tylko co trzeci deklarował częstotliwość relacji określoną jako często i bardzo często. Forma realizowanych kontaktów była mieszana dla blisko połowy badanych. Deklarowana niska częstotliwość kontaktów skłania do refleksji na temat uspiętego potencjału powiązań instytucjonalnych, które można uruchomić np. z ośrodkami doradztwa rolniczego, regionalnymi agencjami rozwoju. Inna przyczyna może być pochodną trudności rozgraniczenia podmiotów na linii przedsiębiorcy, IOB czy organizacje pozarządowe.

Szczególnym partnerem władz lokalnych w Polsce są organizacje pozarządowe. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, reguluje funkcjonowanie trzeciego sektora w Polsce. Ustawodawca przedstawia zakres zadań publicznych należących do obszaru działania organizacji pożytku publicznego. Do wiodących można zaliczyć: wsparcie i pomocniczość (rodzinom i osobom pozostającym w trudnej sytuacji życiowej), promocję i ochronę zdrowia, ratownictwo, aktywizację zawodową, edukację, podtrzymywanie tradycji narodowych (także mniejszości), wspomaganie rozwoju wspólnot i lokalnych społeczności, a także organizację i promocję wolontariatu. Do najważniejszych form współpracy przewidzianych w ustawie należą: zlecenie realizacji zadań, konsultowanie projektów aktów prawnych, wsparcie eksperckie w postaci dedykowanych zespołów doradczych. Organizacje pozarządowe są dobrze przygotowanym partnerem w dyskursie publicznym, głosem wspierającym jednostki, grupy słabsze lub w trudnej sytuacji. Przydają głosu niememu aktorowi, którym jest środowisko przyrodnicze. Profesjonalny, niezależny głos stanowi wsparcie dla samorządów w codziennej działalności. Pole realizowanych usług (w tym edukacyjnych) również jest znaczące, wiele spośród podejmowanych inicjatyw nie byłoby realizowanych bez zaangażowania trzeciego sektora.

Formą ustawowej współpracy są coroczne konkursy na realizację zadań publicznych przez organizacje pożytku publicznego. Konkursy zapewniają

stabilność finansowania, co pozwala na zapewnienie płynności organizacji, a także umożliwia poszukiwanie środków od innych donatorów. Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, respondenci blisko jednomyślnie zadeklarowali współpracę z organizacjami pozarządowymi 99%, z tego aż 88% deklaruje bardzo częstą (55%) lub częstą (33%) współpracę. Dowodzi to siły trzeciego sektora wyrażonej aktywną obecnością w procesie rozwoju lokalnego. Wielość kontaktów, a także stałość realizacji zadań publicznych, wpływa na powstałe formy komunikacji między władzami samorządowymi a organizacjami. Zgodnie z wynikami badań 82% respondentów deklaruje różne formy współdziałania. Reasumując, trzeci sektor zajmuje istotne miejsce w działaniach samorządu lokalnego, obecność jego jest znacząca i ciągła, dodatkowym wzmocnieniem są relacje partnerskie pozwalające na sięganie do unikalnych potencjałów organizacji, wyrażając zasadę pomocniczości stron. Obszar współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi może stanowić miejsce dla wsparcia działań na rzecz zrównoważonego rozwoju.

**Rysunek 4.1.5. Formy podejmowanej współpracy z partnerami**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Władze lokalne wraz z urzędem pełnią w gminie bardzo ważną funkcję, która nie jest przewidziana ustawą, natomiast decyduje o powodzeniu realizacji wielu zadań własnych gmin, kierunkach rozwoju, jakości życia mieszkańców, a także możliwości wdrażania nowych rozwiązań (pomysłów). Ta funkcja

to funkcja animacyjna czy też animatora (kreatora) rozwoju lokalnego. Otóż samorząd lokalny, jako podmiot odpowiedzialny za realizację zadań rozwoju, wpływa na podejmowanie działań służących wzmocnieniu aktywności mieszkańców, a także podmiotów działających na obszarze gminy. Spektrum podejmowanych aktywności jest przede wszystkim pochodną dostrzeganych potencjałów, a także problemów tych bieżących, jak i historycznie utrwalonych (np. obszary popegeerowskie). W rezultacie jednostki (gminy) podejmują działania dedykowane wybranym beneficjentom (grupom docelowym, oczekującym wsparcia lub wzmocnienia). Do zrozumienia złożoności i zobrazowania myśli warto posłużyć się parafrazą klasyka: „Wszystkie rozwinięte gminy są do siebie podobne, każda nierozwinięta jest nierozwinięta na swój sposób”. Zadaniem gminy, jako animatora zróżnicowanych działań, jest zdefiniowanie obszarów oddziaływania, wyłonienie grup wsparcia czy też wymiarów oczekujących wzmocnień, opracowanie odpowiednich narzędzi, stworzenie planu komunikacji z otoczeniem w celu aktywnego włączenia wyłonionych grup. To jest pewna propozycja modelowa (robocza). Rzeczywistość przyjmuje wielość odcieni, zmienną intensywność problemów, a nade wszystko zderza się z ograniczeniami finansowymi. W efekcie powstaje sytuacja, w której trudne bądź niemożliwe do wykonania jest kompleksowe wsparcie wielu odmiennych działań odpowiadających na heterogeniczność wspólnoty. Uwzględniając ograniczenia finansowe, kusząca dla władz lokalnych może być postawa pasywna. W takiej sytuacji oczekiwane jest podjęcie działań służących poszukiwaniu środków zewnętrznych, co przy konieczności zapewnienia wkładu własnego wraz z mechanizmem prefinansowania, czyni to w wielu przypadkach niemożliwe. Podtrzymanie takiego stanu wprowadza marazm, pewną niemożność przełamania barier rozwoju i uruchomienia potrzebnych działań. Stan taki oddziałuje na całokształt procesów społeczno-gospodarczo-środowiskowych zachodzących w jednostce. Utrwalany w czasie prowadzi w pierwszej kolejności do obniżenia jakości życia grup najsłabszych: seniorów, długotrwale bezrobotnych czy kobiet. W dalszej kolejności może doprowadzić do wykluczenia, a z czasem trwałej marginalizacji poszczególnych grup, następnie wspólnoty. Zadaniem władz lokalnych jest przeciwdziałanie czy też niedopuszczenie do takiej sytuacji. Ważnym wyzwaniem dla władz lokalnych jest przyjęcie roli aktywnego animatora, posiadającego trwałą zdolność do kreacji i uczenia się.

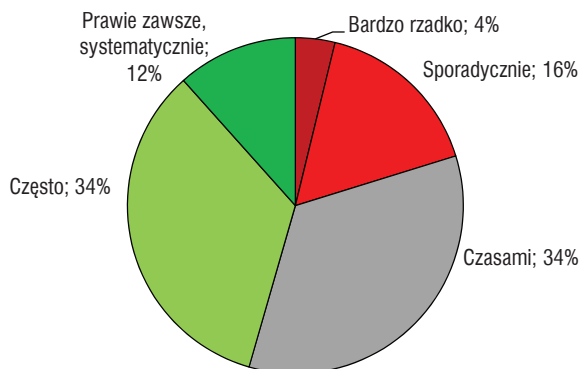
Obszary wiejskie w Polsce borykają się ze zróżnicowanymi problemami, te występują ze zmienną intensywnością na poziomie lokalnym. Zgodnie z wynikami badań (Bartkowiak-Bakun 2021, Stanny i in. 2023) do wiodących wyzwań należą:

- Przebieg procesu dezagraryzacji wsi, zbyt wolny we wschodniej części kraju i na terenach popegeerowskich. Wynika to z braku pozarolniczych miejsc pracy.
- Sytuacja demograficzna, szczególnie zaawansowany proces starzenia się mieszkańców, któremu towarzyszy niski poziom przyrostu naturalnego, a dodatkowo negatywnie wzmacniany jest odpływem ludności.
- Utrwalanie się polaryzacji rozwoju obszarów wiejskich – przebieg procesów prowadzi do wyłonienia dwóch biegunów rozkładu gmin wokół ośrodków miejskich i obszarów peryferyjnych, które dzielą istotne różnice w jakości życia mieszkańców.

Wybrane obszary aktywności jakie poddano badaniom, to przeformułowane problemy, wobec których sprawdzono podjęcie działań (reakcji). Ocenie poddano kolejno obszary: przedsiębiorczość, wsparcie kompetencji i umiejętności mieszkańców, organizacje pozarządowe, działalność domów kultury i bibliotek, aktywizację dzieci i seniorów, a także edukację ekologiczną.

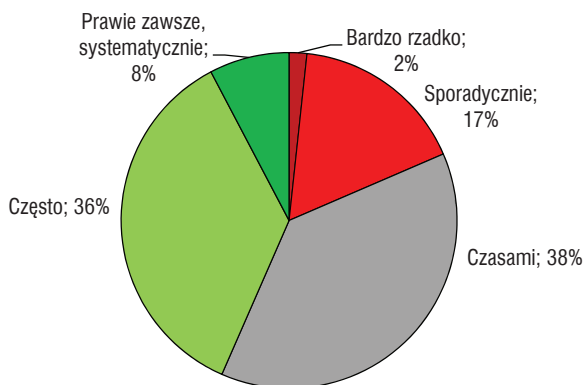
Pytanie otwierające dotyczyło aktywności w obszarze wspierania przedsiębiorczości. Pytanie to należy sytuować w kontekście postępującej dezagraryzacji obszarów wiejskich, której towarzyszy zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie. Oczekiwane jest więc tworzenie pozarolniczych miejsc pracy dla osób wypartych z rolnictwa, a także dla poszukujących ścieżki dywersyfikacji dochodu rolniczego. Ponadto należy mieć w pamięci ludność nierolniczą na obszarach wiejskich, dla której dostęp do dobrych miejsc pracy przesądza o atrakcyjności życia w danym miejscu. Z pozoru proste pytanie otwiera dyskusję dotyczącą istoty problemów obszarów wiejskich – ich żywotności, a także wiodących kierunków działań (w tym budowy wielofunkcyjności wsi). Zgodnie z opiniami badanych, działania służące wsparciu przedsiębiorczości podejmowane są często – 34%, dla 12% aktywność ta ma charakter systematyczny, a co 5 badany deklaruje bardzo rzadką lub sporadyczną aktywność. Przeciętne wsparcie przedsiębiorczości deklaruje 1/3 badanych (rysunek 4.1.6). Otrzymane wartości nie korelowały z poziomem ładów zrównoważonego rozwoju, ani też z innymi zmiennymi. Dlatego trudno o szerszą weryfikację zebranych opinii. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że opieramy wnioskowanie na deklaracjach badanych. Respondenci mogli chcieć przedstawić w lepszym świetle swoje działania w relacji do rzeczywistości lub równie dobrze mogli być bardziej surowi i wymagający wobec stawianych sobie oczekiwań.

Rysunek 4.1.6. Ocena aktywności gminy w zakresie przedsiębiorczości



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Rysunek 4.1.7. Ocena aktywności gminy w zakresie działań służących podnoszeniu kompetencji i umiejętności mieszkańców

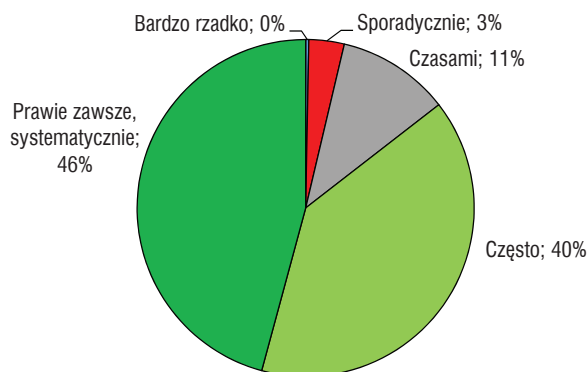


Źródło: opracowanie własne, N=300.

Podmiotem rozwoju lokalnego jest społeczność lokalna, którą tworzą mieszkańcy danego terytorium. Mieszkańcy w dużym stopniu wpływają na stan, kierunki i zaistniałe zmiany w rozwoju gminy. Ważne do oceny potencjału społeczności lokalnych są dwa uwarunkowania: kapitał ludzki i kapitał społeczny. Pierwszy jest immanentną cechą każdej jednostki, dotyczy takich obszarów, jak zasób wiedzy, umiejętności, zdrowie, vitalność, określa zdolność człowieka do pracy, do adaptacji do zmian otoczenia, a także możliwości kreacji nowych rozwiązań (Encyklopedia PWN, dostęp online). Drugi jako kate-

goria socjologiczna odnosi się do relacji, obejmuje całość stosunków społecznych w obrębie danej zbiorowości, wpływa na budowanie relacji społecznych w przyszłości (Encyklopedia PWN, dostęp online). Oba kapitały wymagają systematycznego wsparcia, szczególnie u jednostek, którym jest trudno samodzielnie podjąć inicjatywę. Działania z zakresu wspierania i budowy nowych umiejętności, kompetencji mieszkańców nie leżą w gestii samorządu gminnego. Mimo to podmioty lokalne mogą przejmować w tym zakresie inicjatywę, by kształtować w społeczności lokalnej zdolność do zmian (przekształceń). Spośród badanych 36% uważa, że działania w tym zakresie podejmowane są często, a dla 8% jest to działalność systematyczna. Czasami aktywność podejmowana jest w co trzecim badanym podmiocie. Zebrane deklaracje rysują dość optymistyczny obraz zaangażowania władz lokalnych (rysunek 4.1.7).

**Rysunek 4.1.8. Ocena aktywności gminy w zakresie działań służących podnoszeniu kompetencji i umiejętności mieszkańców**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

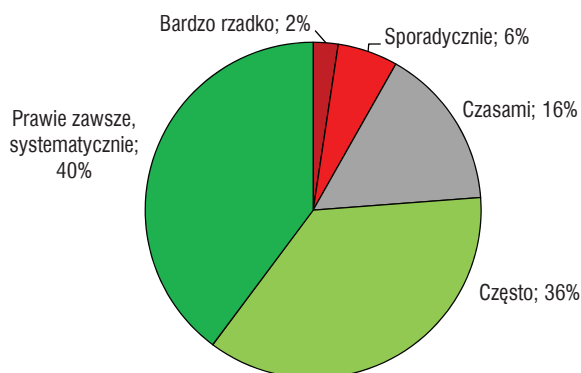
Samorządy, poza wsparciem mieszkańców, mogą podejmować działania służące wzmocnieniu instytucjonalnemu działających w gminie podmiotów, tutaj pytano o wsparcie dla organizacji pozarządowych – właśnie z nimi badani deklarowali najczęściej intensywną współpracę. Znalazło to swoje odzwierciedlenie we wzmocnieniach płynących ze strony samorządu. Dla 86% badanych podejmowana aktywność jest systematycznym lub częstym wsparciem, tylko 3% badanych określiło częstotliwość wsparcia jako za rzadką. Zgodnie z wynikami badań widać pozytywne sprzężenie zwrotne między współpracą a podejmowanym wsparciem. Trudno jednak uchwycić pierwotną przyczynę, być może oba działania są współzależne (rysunek 4.1.8).

Jednym z uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich najslabiej ocenianych, szczególnie w gminach peryferyjnych lub o niskim poziomie rozwoju, jest dostęp do kultury, w tym do biblioteki z dobrze zaopatrzonym księgozbiorem. Wywołany pandemią COVID-19 kryzys i związana z nim izolacja spowodowały w tym zakresie dwojaki efekt. Instytucje kultury w całym kraju nie działały, bez względu na ich lokalizację, przy czym przywrócenie działalności realizowanych form w domach kultury lub bibliotekach trwało zdecydowanie dłużej na obszarach wiejskich w porównaniu do miast. Zjawiskiem również bardzo rzadkim była aktywność wiejskich instytucji kultury w sieci (w formule online). Drugie zjawisko, które wystąpiło, a paradoksalnie przybliżyło, złamało barierę dostępności przestrzennej dla gmin, była powszechna działalność koncertowa, kulturalna w sieci. Sytuacja ta przyspieszyła cyfryzację, a także dostrzeżenie możliwości środków przekazu na odległość. Wprawdzie obecność koncertów, gali, wydarzeń emitowanych na żywo utrwalona jest od kilku dekad, jednak dopiero niemożność uczestnictwa, przemieszczania się pozwoliła na odsłonę (dostrzeżenie) przewagi nowych mediów.

Systematyczną aktywność w jednostkach kultury deklaruje 40% badanych, a dla 36% jest częsta (rysunek 4.1.9). Niepokój budzi dość uśpiona działalność w co czwartej badanej gminie. Aktywności w instytucjach kultury, szczególnie te stawiające na rozwój określonych form ekspresji twórczej (taniec, rzeźba, malarstwo, rysunek) wymagają systematycznych działań. Pozwala to również na podtrzymanie entuzjazmu uczestników. Jest to ważne dla najmłodszych, a dla seniorów stanowi element bezpiecznej rutyny, wspierającej sprawność intelektualną i przeciwdziałającej demencji. Pochodną zdefiniowanych problemów są wyłonione grupy docelowe, tutaj dzieci i seniorzy. Od wielu lat pokutuje przekonanie dotyczące niższego poziomu nauczania i gorszego wyposażenia w szkołach wiejskich (małych miasteczkach). Poza przekonaniem istotne są wyniki, np. testów ósmoklasisty, w których uczniowie z małych gmin, peryferyjnych, wypadają słabiej w relacji do koleżanek i kolegów z miast (Stanny i in. 2022). Gros problemów obecnie jest związanych z dużymi brakami lub też deficytami kadrowymi wśród nauczycieli. Zawód ten jest niskopłatny, dodatkowo zdecydowanie trudniej, w porównaniu do miast, jest nauczycielom na wsi znaleźć uzupełniające źródło dochodu (np. korepetycje, inne miejsce pracy – szkoła językowa). W rezultacie samorządy borykają się z problemami kompletności kadr i ciągłości pracy. Znane są przypadki braku nauki języka obcego przez cały rok szkolny, z powodu niemożliwości znalezienia nauczyciela. Dodatkowo występuje brak specjalistów dających wsparcie dedykowane w osobie pedagoga, psychologa lub logopedy. Z tej perspektywy

organizacja dodatkowych form aktywności dla dzieci, służących wzmocnieniu umiejętności na przykład matematycznych, językowych, społecznych jest niezwykle cenna, daje szansę na uzupełnienie brakujących kompetencji poprzez wyrównanie szans rozwojowych.

Rysunek 4.1.9. Ocena aktywności gminy w zakresie kultury



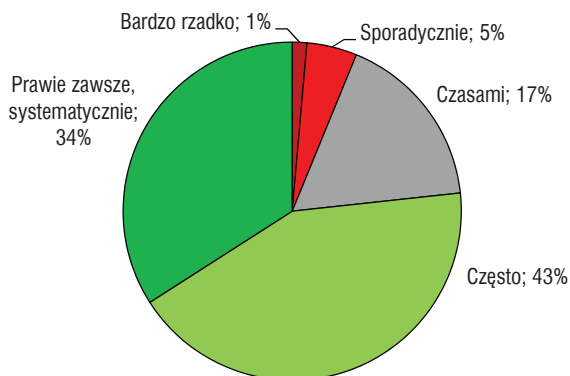
Źródło: opracowanie własne, N=300.

Jednym z elementów uczestniczenia mieszkańców w realizacji zadań rozwoju społeczno-gospodarczego jest możliwość udziału w sesjach rady gminy, a także komisjach. Sesje zwoływane są w zależności od potrzeb, nie rzadziej niż raz na kwartał. Co do zasady sesje mają charakter jawny, każdy z mieszkańców może wziąć udział zarówno w sesji, jak i w pracach komisji. Z poziomu realnej możliwości dostępu do udziału ważny jest czas, konkretnie godzina, o której odbywa się posiedzenie rady gminy. Badani najczęściej wskazywali godziny przedpołudniowe, to jest między 7.00 a 12.00 (66% wskazań). Tylko 5% badanych wskazało godziny między 13.00 a 15.00, późniejsze godziny deklarowało 6% badanych. Fakt ten jest pochodną zapewnienia organizacji obsługi rady przez wójta (odpowiednio burmistrza). W praktyce przez pracowników urzędu gminy, którzy posiadają taki zakres obowiązków. Dlatego jest powiązany wprost z godzinami pracy instytucji. W rezultacie powstaje sytuacja, w której aktywni zawodowo mieszkańcy, aby uczestniczyć w sesji powinni skorzystać z urlopu. Nie jest to atrakcyjne dla osób pracujących. Ważną i pozytywną zmianę w tym zakresie wywołał kryzys związany z pandemią COVID-19, mianowicie sesje rad gminnych odbywały się w trybie online. Dodatkowo formuła w wielu miejscach została utrzymana jako równoległy prze-



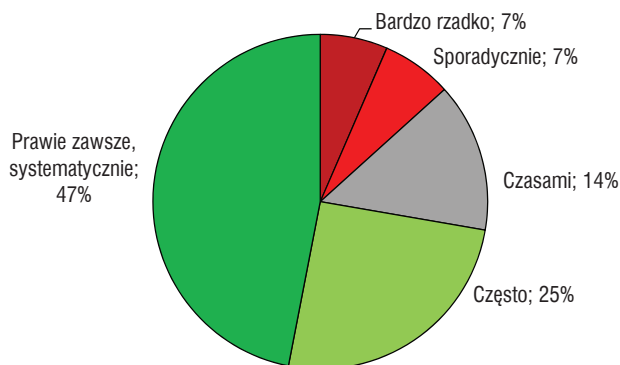
kaz, stając się bardziej dostępną dla zainteresowanych mieszkańców. Pozwala na lepszy przepływ informacji, bieżącą ocenę procedowanych spraw przez radę, a także zaangażowanie przedstawicieli w pracę na rzecz społeczności.

**Rysunek 4.1.10. Ocena aktywności gminy w zakresie animacji zajęć dla dzieci**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

**Rysunek 4.1.11. Ocena aktywności gminy w zakresie animacji zajęć dla seniorów**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Ważnym elementem w procesie stanowienia prawa są konsultacje społeczne, dotyczą one również wybranych aktów prawa miejscowego. W przebiegu realizacji procesu zaangażowane są władze lokalne. W związku z tym zapytano badanych o poziom zaangażowania, zarówno władz lokalnych, jak i urzędników w proces konsultacji. Blisko połowa badanych, bo 47% ocenia

zaangażowanie jako niskie lub raczej niskie, dla 35% jest ono przeciętne. Co ciekawe, 53% badanych uznało poziom zaangażowania jako bardzo duży lub duży. Pytanie jest o tyle ważne, ponieważ stanowi element oceniający poziom zaangażowania w proces partycypacji. Natomiast, by uzyskać pełen obraz, należałoby dopytać mieszkańców o ich zaangażowanie w konsultacje społeczne.

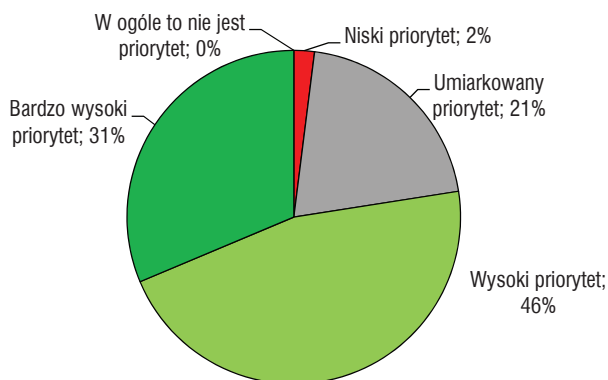
Poziom zaangażowania jest pochodną dyskusowanych obszarów, połączony z poczuciem odpowiedzialności za dane działania służące realizacji określonych celów. Bywa tak, że zaangażowanie jest pochodną poczucia sprawstwa w danym zakresie lub też wewnętrznego przekonania o realnym wpływie na zmianę. W związku z tym zapytano badanych, jak sytuują zakres odpowiedzialności samorządu w relacji do innych podmiotów w obszarze wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Całkowitą odpowiedzialność przypisuje samorządom 6% badanych. Blisko co 5 badany uznał większą odpowiedzialność samorządów w relacji do innych podmiotów. Dla 55% badanych odpowiedzialność jest równomiernie rozproszona między różne podmioty. Z kolei 18% badanych uznaje stan rozproszenia odpowiedzialności, z tego 6% uznało mniejszą własną odpowiedzialność, a dla 11% samorząd lokalny jest jednym z wielu podmiotów.

W związku z kryzysem energetycznym wywołanym zbrojną agresją Rosji na Ukrainę, poproszono badanych o określenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze lokalnym (gminy). Spośród 58% badanych określiło go jako wysoki lub bardzo wysoki, przy czym tylko 4% ocenia jako niski, z kolei dla 38% jest on przeciętny. Kontynuując badania w przyszłości warto dookreślić pytanie poprzez dodatkowe wskazanie źródeł energii, które wpływają na ocenę sytuacji (bezpieczeństwa energetycznego gminy). Innymi słowy, na ile odpowiedź badanych jest optymistycznym poczuciem bezpieczeństwa, a w jakim zakresie stanowi informację o jej rzeczywistym stanie (tutaj sięganie po odnawiane źródła energii).

Powodzenie realizacji wyznaczonych priorytetów jest pochodną nie deklaracji, a rzeczywiście nadawanym wartościom lub też przypisywanemu znaczeniu. W związku z tym zapytano badanych o rangę czy też priorytet, jaki nadawany jest wybranym celom (obszarom) zrównoważonego rozwoju. Pierwszy obszar oceny to zrównoważenie środowiskowe, rozumiane jako dbałość o środowisko przyrodnicze, tak w wymiarze ochrony, jak i wyposażenia w infrastrukturę ochrony środowiska. Wymiar ten postrzegany był przez 77% badanych jako priorytet bardzo wysoki lub wysoki. Umiarkowane znaczenie równowadze środowiskowej przypisuje 21% badanych. Ważne i optymistyczne jest to, że tylko 2% określiło go jako niski. Niewątpliwie odpowiedzi wska-

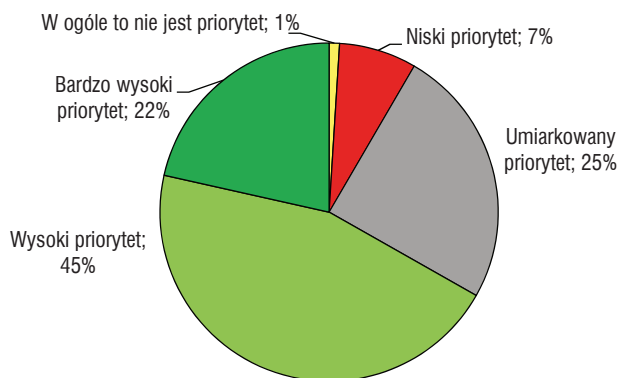
zują na troskę o środowisko i chęć podejmowania działań wyrażających dbałość o zachowanie jego trwałości.

**Rysunek 4.1.12. Ocena ważności priorytetu: Zrównoważenie środowiskowe**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

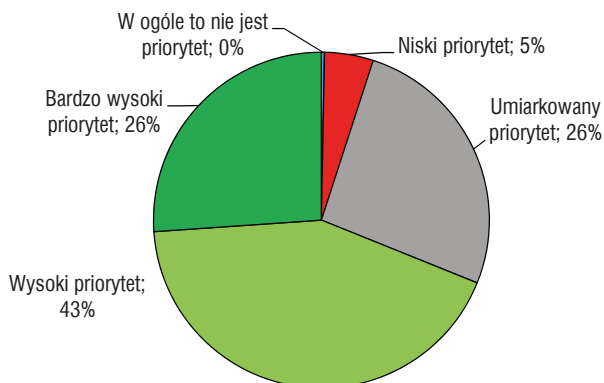
**Rysunek 4.1.13. Ocena ważności priorytetu: Łagodzenie zmian klimatu**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

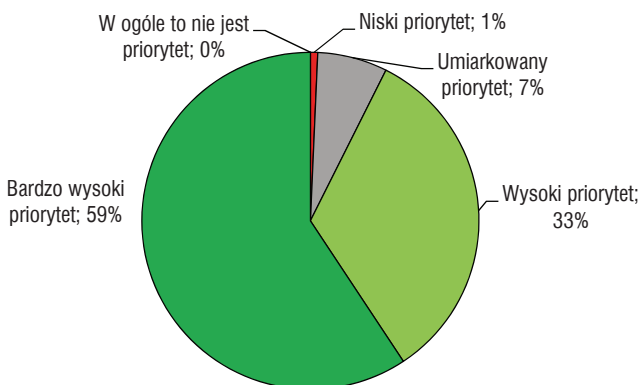
Kryzys energetyczny wywołany zbrojną napaścią Rosji na Ukrainę, którego doświadcza Polska, wywołał dyskusję dot. bezpieczeństwa energetycznego. Debata skupia się wokół poszukiwań nowych źródeł energii. Jedną ze ścieżek zaproponowanych przez polski rząd jest program budowy energetyki atomowej, zgodnie z którym zaplanowano budowę dwóch dużych elektrowni jądrowych w Polsce. Równoległe pojawił się pomysł budowy małych reaktorów

Rysunek 4.1.14. Ocena ważności priorytetu: Adaptacja do zmian klimatu



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Rysunek 4.1.15. Ocena ważności priorytetu: Dbalosc o jakośc zycia mieszkanców



Źródło: opracowanie własne, N=300.

modułowych (*Small Modular Reactor – SMR*), jako uzupełnienie tak zwanego dużego atomu. Zgodnie z pomysłem rządu, rozliczanie energii, a konkretnie operatorów elektrowni, ma odbywać się lokalnie. W związku z tym założono, że wpłynie to na zwiększenie dochodów dla gmin, powiatów czy w ogóle samorządów. Jednocześnie pojawi się dostęp do tańszej i czystej energii. W tym kontekście zapytano przedstawicieli władz lokalnych badanych samorządów o wyrażenie opinii na temat akceptacji dla energii atomowej. Blisko jedna trzecia beneficjentów nie miała swojego zdania w tym obszarze. Próżno szukać jednoznacznej odpowiedzi, która uzasadnia brak chęci do wyrażenia

opinii. Możemy się jednak domyślać, że w danej wspólnocie nie podejmowano dotychczas refleksji w tym obszarze. Z drugiej strony temat energii atomowej wywołuje liczne kontrowersje, a w dyskursie publicznym bywa mocno nacechowany pejoratywnie. Dlatego też z obawy przed autorytarnym wyrażeniem opinii, badani mogli nie zajmować stanowiska w tak ważnej i kontrowersyjnej sprawie. W efekcie respondent mógł unikać odpowiedzi, pojawił się efekt wycofania (unikania odpowiedzi). Spośród pozostałych badanych tylko 10% wyraziło wysoki lub bardzo wysoki poziom akceptacji dla pomysłu małych elektrowni jądrowych, a co trzeci respondent wykazał przeciętny entuzjazm. Pozostali wyrazili brak poparcia (39%) lub niską akceptację (25%). Otrzymane wyniki skłaniają do podjęcia działań służących upowszechnieniu wiedzy w zakresie pozyskania energii z małych reaktorów czy energii atomowej w ogóle.

Kolejne dwa pytania niejako uszczegółwiają zakres równoważenia środowiskowego, stanowią powszechne wyzwanie na najbliższe dekady, są to łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do zmian. Zgodnie z wynikami 67% badanych łagodzenie zmian klimatu określa jako wysoki bądź bardzo wysoki priorytet w swoich działaniach. Jednocześnie co czwarty badany uznaje go za umiarkowanie ważny. Z kolei dla 8% procent badanych jest to wyzwanie niebędące priorytetem lub mające niską rangę. Pytanie dotyczące adaptacji do zmian klimatu ma dość zbliżony rozkład odpowiedzi, tutaj 71% przypisuje duże znaczenie (bardzo wysoki lub wysoki priorytet). Dla co czwartego badanego jest to priorytet umiarkowany, z kolei 5% badanych określiło to wyzwanie jako nieznaczące (rysunek 4.1.13 i rysunek 4.1.14).

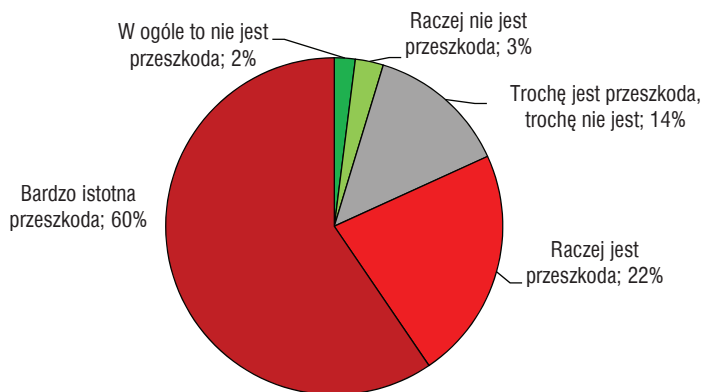
Elementem oceny znaczenia wymiaru ładu społecznego było rozpoznanie ważności działań w zakresie dbałości o jakość życia mieszkańców. Dla 59% badanych ma to duże znaczenie. Z kolei co trzeci badany określił dbałość o jakość życia mieszkańców jako wysoki priorytet. Przeciętną rangę przypisało 7% badanych, zaś niskie znaczenie ma dla 1% (rysunek 4.1.15).

Działania z zakresu ładu gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem warunków do rozwoju przedsiębiorczości, kreowania uwarunkowań dla rozwoju rynku pracy, dbałość o infrastrukturę techniczną (ze szczególnym uwzględnieniem dróg i komunikacji publicznej), zawarte zostały w priorytecie: Warunki do rozwoju gospodarczego. Dla 87% badanych zakres ten był ważnym lub bardzo ważnym priorytetem. Umiarkowany poziom nadało 11% badanych, zaś niski 2%. Duża zgodność co do wiodących kierunków rozwoju gminy, stanowi o pewnej jednomyślności rozumienia wyzwań. Należy pamiętać, że ocena ta ma charakter dynamiczny i jest pochodną potrzeb danej społeczności. Reasumując, jest to dobry prognostyk na przyszłość, stanowiący

jednocześnie pewien punkt wyjścia do pracy w lokalnych ramach nad realizacją celów zrównoważonego rozwoju.

Możliwości samorządów lokalnych są wypadkową zróżnicowanych ograniczeń. W celu rozpoznania przyczyn (barier) rozwoju zrównoważonego, poproszono o wyrażenie opinii w trzech obszarach: finansowym, zdolności i kompetencji pracowników oraz dostępu do wiedzy (informacji). Pytanie miało służyć dokonaniu gradacji między uwarunkowaniami i określenia ich rzeczywistego wpływu. Pomiaru dokonano przez pryzmat zebranych opinii. Pytanie pierwsze dotyczyło określenia znaczenia środków finansowych na realizację wyznaczonych priorytetów. Co ciekawe, dla 5% badanych dostęp do środków w ogóle nie jest przeszkodą lub raczej nie jest. Umiarkowany wpływ oznaczyło 14% badanych. Istotność znaczenia środków, a konkretnie bardzo istotna przeszkoda zgłaszana jest przez 60% badanych, wspartych 22%, dla których raczej to jest przeszkodą. Wyłania się tutaj obraz zgodny z wynikami badań (Bartkowiak-Bakun 2021), gdzie wiodącym problemem realizacji wielu zadań z zakresu zrównoważonego rozwoju jest brak środków finansowych, obecny szczególnie w gminach o niskim i bardzo niskim poziomie rozwoju (rysunek 4.1.16).

**Rysunek 4.1.16. Ocena przeszkody finansowej w realizacji zadań rozwoju**



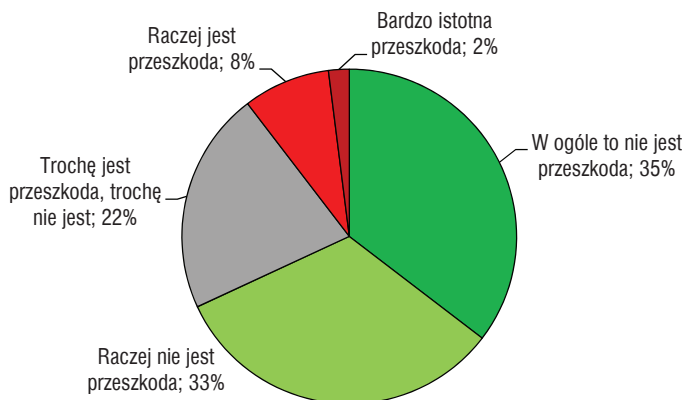
Źródło: opracowanie własne, N=300.

Kolejne pytanie dotyczyło zdolności lub kompetencji pracowników w przedmiocie realizowanych celów, dosłownie czy istnieje zależność między kompetencjami a możliwościami realizacji celów. Dla 35% badanych ten wymiar nie stanowi żadnej przeszkody. Kolejne 33% uważa, że raczej nie jest to przeszkoda, z kolei co piąty badany wskazuje, że może być to przeszkodą.

Tylko 8% uważa, że raczej jest to przeszkoda, tylko dla 2% jest to istotna przeszkoda. Zgodnie z zebranymi opiniami wyłania się obraz dobrze przygotowanych pracowników, wyposażonych w wiedzę, umiejętności i kompetencje, lecz ograniczonych budżetem (rysunek 4.1.17).

Proces planowania i wdrażania celów rozwoju, wymaga pewnej adekwatności (akuratności) do bieżących wyzwań i możliwości wynikających np. z rozdysponowania środków UE (np. harmonogram ogłaszanych konkursów przez instytucje wdrażające). Do zapewnienia płynności wykonania kluczowe znaczenie ma dostęp do informacji. Zakres ten dla 37% badanych nie stanowi przeszkody, zatem podmioty są dobrze poinformowane. Dla kolejnych 33% badanych również nie jest to przeszkoda. Co piąty badany uważa, że dostęp do informacji może być przeszkodą. Dla 7% badanych raczej jest to przeszkoda, a 2% uznaje istotność przeszkody. Zgodnie z wynikami badań otrzymujemy optymistyczny obraz dostępu do informacji. Budzi to pewne wątpliwości, mianowicie albo rzeczywiście przepływ jest bardzo dobry, albo ocena stanu wydaje się być nad wyraz optymistyczna (rysunek 4.1.18).

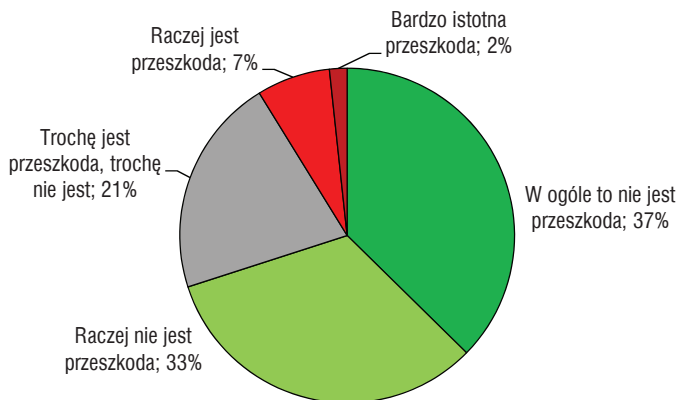
**Rysunek 4.1.17. Ocena zasobów osobowych urzędu jako przeszkoda w realizacji zadań rozwoju**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

Pozostając w nurcie dostępu i przepływu informacji, jednym z kanałów informacyjnych jest wymiana doświadczeń, tak na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Pośród badanych 44% zadeklarowało fakt posiadania umowy partnerskiej z gminą spoza Polski. Dodatkowo dopytano o pozyskanie inwestora zagranicznego w ostatnich trzech latach, zdarzenie to potwierdza

**Rysunek 4.1.18. Ocena dostępu do informacji jako przeszkoda w realizacji zadań rozwoju**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

7% badanych. Napływ inwestycji zagranicznych jest ważnym elementem identyfikacji na mapie gospodarczej gmin. Innym elementem wyróżniającym, a także decydującym o sytuacji na lokalnym rynku pracy jest obecność dużych firm. Sytuację taką dostrzega 46% badanych. Obecność tylko dużych podmiotów bywa dyskusyjna, pewnym zagrożeniem może być skupienie lokalnego rynku pracy wokół jednego podmiotu lub branży, bowiem niesie to za sobą wiele zagrożeń, szczególnie w przypadku zamknięcia firmy czy zamiany lokalizacji. Innym elementem, który łączy, integruje mieszkańców i lokalne podmioty wokół terytorium, jest obecność wydarzeń (przedsięwzięć, imprez) organizowanych cyklicznie. W wymiarze przygotowań i organizacyjnym mogą stanowić pretekst do współpracy szerokiej grupy mieszkańców, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych. Realizowane z powodzeniem wydarzenia są elementem integrującym lokalnej społeczności, promują jednocześnie gminę. Rozmach podejmowanych działań jest zróżnicowany pod względem zasięgu oddziaływania. Dla 8% badanych impreza ma charakter krajowy, co czwarty określa zasięg oddziaływania jako regionalny, zaś zdecydowana większość ma charakter lokalny, gminny lub powiatowy.

Powodzenie realizacji celów zrównoważonego rozwoju zależne jest od indywidualnych postaw, codziennych nawyków wobec środowiska przyrodniczego. Zachowania prośrodowiskowe są funkcją wiedzy z zakresu zmian klimatu i jego skutków, ochrony środowiska, a także rozumienia zależności między codziennymi wyborami i ich wpływem na zrównoważony rozwój.



Dostrzeżenie relacji zależności wymaga nie tylko wrażliwości wobec przyrody, ale nade wszystko rozumienia skutków podejmowanych działań, zatem potrzebna jest wiedza w tym zakresie. Inicjatywy realizowane w formie edukacji ekologicznej, pełnią służebną rolę wobec społeczności w zakresie edukacji ekologicznej. Zgodnie z deklaracjami badanych 23% podejmuje działania systematyczne. Z kolei 39% szacuje swoją aktywność jako częstą, przeciętny poziom prezentuje co trzeci badany. Niepokojący jest fakt, że blisko co 10 deklaruje obecność działań o charakterze rzadkim lub sporadycznym. Można przypuszczać, że w ostatniej grupie podejmowane są inicjatywy ad hoc, niemające związku ze stałym upowszechnianiem wiedzy o przyrodzie i podnoszeniu świadomości ekologicznej. Zgodnie z otrzymanymi wynikami obszar ten posiada duży potencjał do wzmocnienia działań, dlatego warto, by samorządy wpływały na kształtowanie świadomości mieszkańców na każdym etapie edukacji, a także pośród dorosłych. Zgodnie z wynikami badań występują trudności w edukacji ekologicznej wśród uczniów, wywołane brakiem spójności między działaniami w szkole a przestrzenią społeczną poza nią.

Realizacja zadań rozwoju lokalnego wymaga dobrego przygotowania merytorycznego, wspartego doświadczeniem. Całość systematycznie winna być wspierana odpowiednio do zgłaszanych potrzeb powstałych w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Wymagania stawiane urzędnikom państwowym są bardzo wysokie. Niestety w większości przypadków nie wiąże się to z odpowiednim wynagrodzeniem. Urząd pełni służebną funkcję wobec obywateli, a pracownicy są funkcjonariuszami publicznymi, co nie przydaje prestiżu wspartego adekwatnym wynagrodzeniem. Sytuacja ta wywołuje liczne problemy związane z rekrutacją kadr, utrzymaniem doświadczonych pracowników czy wsparciem motywacji do pracy. Mimo to, zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, 84% deklarowało odsetek pracowników z wykształceniem wyższym powyżej trzech czwartych. W niższym przedziale znalazło się 14% odpowiedzi, zaś 2% badanych oceniło udział mniejszy niż 50%. Jak już wspomniano na wstępie dużej trudności rekrutacji kadr towarzyszy zmienna i zróżnicowana jakość kompetencji. Fakt posiadania wykształcenia wyższego nie definiuje gotowości do pracy, jest bardziej informacją o tym, że rekrutowany pracownik potrafi zdobyć i uzupełniać wiedzę oraz umiejętności, a także samodzielnie kształtować własne kompetencje.

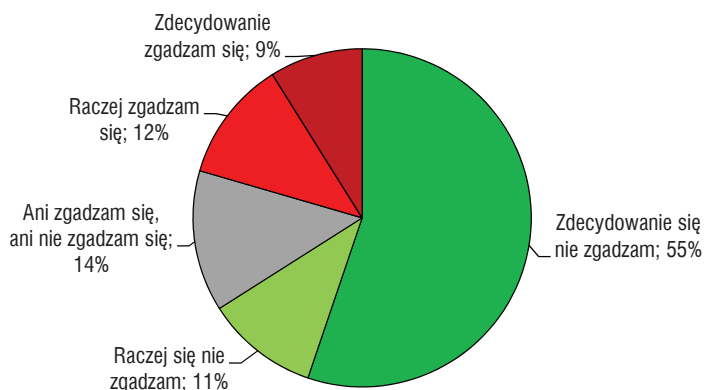
Dbłość o sferę rozwoju w pracy jest dwukierunkowa, pochodzi od pracownika i pracodawcy. Pierwszy samodzielnie powinien uzupełniać brakującą wiedzę, a w przypadku dostrzeganych obszarów wymagających wsparcia,

oczekuje się informacji do pracodawcy. Zgodnie z otrzymanymi wynikami 96% deklaruje, że samodzielnie na bieżąco uzupełnia kwalifikacje, blisko tyle samo – 95% – zgłasza potrzeby podnoszenia kwalifikacji przełożonym. Jednocześnie 97% deklaruje, że urzędnicy są kierowani na szkolenia, jeśli zaistnieje taka potrzeba. Zgodnie z wynikami badań, powstał spójny i zgodny obraz możliwości rozwoju kompetencji, adekwatny do zgłaszanych potrzeb przez pracowników.

Odnosząc się do niskich zarobków urzędników samorządowych, stale są poddawani ocenie społecznej, a także kontroli społecznej w zakresie podejmowanych decyzji, szczególnie newralgicznych lub istotnych dla działań inwestycyjnych jednostek, albo trudno akceptowanych przez społeczność. Obszary najbardziej zagrożone korupcją związane są z procedowaniem spraw dotyczących: infrastruktury (tutaj realizacja przetargów), informatyzacją administracji publicznej, wykorzystaniem środków unijnych (wszystkie fazy realizacji projektu od naboru przez realizację i kontrolę wykonania), energetyką, ochroną środowiska. Zachowania korupcyjne mogą wynikać z niejasności procedur, przyspieszania biegu spraw, a także wydawania niekorzystnych decyzji dla interesu społecznego ([www.samorząd.pap](http://www.samorząd.pap)). Pojęcie korupcji (łac. *corruptio*), które oznacza zepsucie, demoralizację, rozluźnienie zasad moralnych wśród społeczeństwa, rujnowanie, kuszenie, przekupywanie oraz rozrywanie na kawałki (Słownik wyrazów obcych 1965, s. 370).

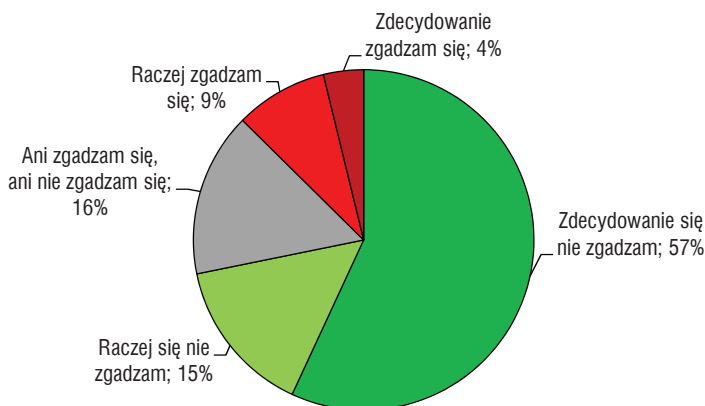
Dlatego ważne jest rozpoznanie postaw, opinii dotyczących akceptacji usprawiedliwień zdarzeń korupcyjnych. Warto nadmienić, że pula pytań z zakresu korupcji wzbudziła oburzenie i niechęć pośród badanych, zmieniała się atmosfera rozmowy z łagodnej (przyjaznej) na rzecz niechętniej (obyczajowo agresywnej). Stwierdzenie otwierające: Pracownicy administracji za mało zarabiają, zdecydowany sprzeciw wyraziło 55% badanych, deklarując jednoznaczność oceny. Mniej radykalnie, raczej się nie zgadzam oceniło 11% badanych, przy 14% odpowiedzi z pogranicza (rysunek 4.1.19). Co piąty badany uznał jednoznacznie zgodę lub zgadzał się ze stwierdzeniem, upatrując przyczyn korupcji w niskich zarobkach. Kolejne stwierdzenia dotyczące postrzegania pomocy komuś znajomemu, co wcale nie jest zjawiskiem niemożliwym do zaistnienia, zwłaszcza że w małych społecznościach zdecydowana większość mieszkańców jest sobie dobrze znana, dodatkowo wielu spośród nich łączy więzi rodzinne. Rozkład odpowiedzi zbliżony jest do poprzedniego pytania, przy czym zgodność wypowiedzi deklaruje 15% badanych (rysunek 4.1.20).

**Rysunek 4.1.19. Akceptacja usprawiedliwienia zachowań korupcyjnych „pracownicy administracji za mało zarabiają”**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

**Rysunek 4.1.20. Akceptacja usprawiedliwienia zachowań korupcyjnych „pomoc znajomemu”**

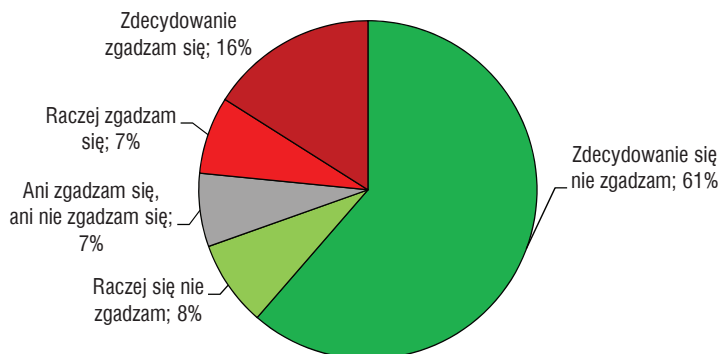


Źródło: opracowanie własne, N=300.

Kolejne sformułowanie dotyczy budowy relacji zależności między członkami wspólnoty poprzez wyświadczenie przysługi, rozkład odpowiedzi przedstawiono na rysunku 4.1.21. Tutaj na uwagę zasługują odpowiedzi wyrażające zgodę i niejednoznaczne, które stanowiły 29%. Zatem wydaje się, że budowanie wzajemnych zależności może być przesłanką do zachowań korupcyjnych.

Ostatnia opinia domykająca dyskusję upatruje przyczyn w cechach ludzkich (osobowych), odwołując się do nieuczciwości. Pośród badanych, aż 69% zdecydowanie nie zgadza się lub raczej nie zgadza się ze stwierdzeniem. Zatem upatruje innych okoliczności zaistniałych zjawisk korupcyjnych.

**Rysunek 4.1.21. Akceptacja usprawiedliwienia zachowań korupcyjnych „przysługa za przysługę”**



Źródło: opracowanie własne, N=300.

## 4.2. Zmienność sprawności instytucjonalnej – wyniki analizy skupień

Ocenę zróżnicowania sprawności instytucjonalnej przeprowadzono z wykorzystaniem zmiennych uzyskanych w badaniu ankietowym. W pierwszym kroku dokonano weryfikacji zmiennych z uwzględnieniem przesłanek statystycznych i merytorycznych. Do badań włączono niżej wymienione zmienne, stanowiące odpowiedź na poniższe pytania:

- Czy korzystacie Państwo ze strategii w codziennej pracy?
- Priorytety gminy: Zrównoważenie środowiskowe.
- Priorytety gminy: Łagodzenie zmian klimatu.
- Priorytety gminy: Adaptacja do zmian klimatu.
- Priorytety gminy: Warunki do rozwoju gospodarczego.

- Przeszkody: Brak zdolności lub wiedzy pracowników.
- Przeszkody: Brak zasobów informacyjnych.
- Zaangażowanie władz lokalnych i urzędu w konsultacje społeczne aktów prawnych.
- Poziom bezpieczeństwa energetycznego gminy.

Dodatkowo zbudowano dwa indeksy: aktywności i współpracy. Procedury budowy indeksów zamieszczono w tabelach 4.2.1 i 4.2.2. Oba indeksy włączone zostały do pomiaru sprawności instytucjonalnej gmin.

**Tabela 4.2.1. Procedura budowy indeksu aktywności**

| Uwzględnione pytania   | Liczba punktów* |
|--|-----------------|
| Poziom aktywności gminy: Wspieranie przedsiębiorczości                     | 1-5             |
| Poziom aktywności gminy: Podnoszenie kompetencji, umiejętności mieszkańców | 1-5             |
| Poziom aktywności gminy: Wspieranie organizacji pozarządowych              | 1-5             |
| Podjęmowane działania: Warsztaty, sekcje w ośrodku kultury (bibliotece)    | 1-5             |
| Podjęmowane działania: Dodatkowe zajęcia dla dzieci                        | 1-5             |
| Podjęmowane działania: Aktywizacja seniorów                                | 1-5             |
| Podjęmowane działania: Edukacja ekologiczna                                | 1-5**           |

\* Na wszystkie pytania uwzględnione w indeksach udzielono odpowiedzi w skali Likerta od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało najbardziej negatywną/dezaprobującą odpowiedź, a 5 oznaczało najbardziej pozytywną/akceptującą odpowiedź.

\*\* Ponieważ wartość wskaźnika jest średnią, przyjmuje on również wartości od 1 do 5

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.2.2. Procedura budowy indeksu współpracy**

| Uwzględnione pytania  | Liczba punktów* |
|---|-----------------|
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z innymi gminami?                        | 1               |
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z powiatem?                              | 1               |
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z regionem?                              | 1               |
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z przedsiębiorcami?                      | 1               |
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z organizacjami otoczenia biznesu?       | 1               |
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z lokalnymi organizacjami pozarządowymi? | 1               |
| Czy gmina w procesie realizacji zadań rozwoju współpracuje z innymi gminami?                        | 1**             |

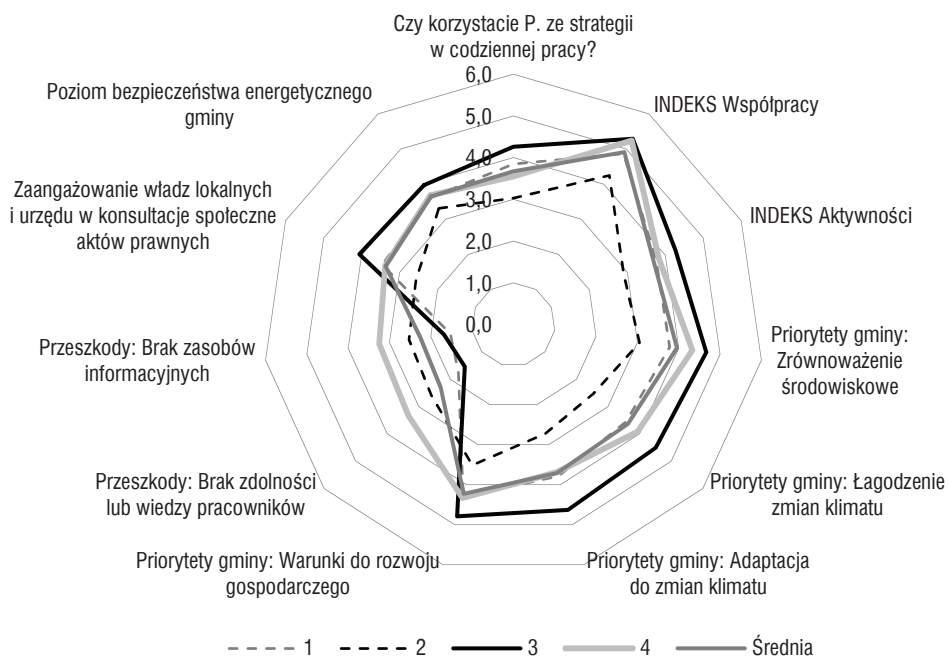
\* Każda zadeklarowana współpraca to 1 pkt.

\*\* Indeks przyjmuje wartość od 1 do 6 pkt, w zależności od liczby podmiotów, z którymi współpracuje gmina.

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku grupowania wyodrębniono cztery klasy gmin o zróżnicowanym poziomie sprawności instytucjonalnej<sup>21</sup>. Dla omówienia otrzymanych wyników, dodatkowo posłużono się wybranymi zmiennymi opisującymi podstawowe uwarunkowania rozwoju lokalnego.

Rysunek 4.2.1. Przeciętne wartości dla utworzonych klas gmin



Źródło: opracowanie własne.

<sup>21</sup> Procedura segmentacji obejmowała następujące kroki: 1. Zbadanie rozkładów częstości i podstawowych statystyk opisowych wszystkich zmiennych w zbiorze danych. 2. Przy pomocy analizy korelacji r-Pearsona, analizy rzetelności i analizy czynnikowej zbudowanie indeksów redukujących wymiary zmiennych wielowymiarowych. 3. Wytypowanie zestawu zmiennych, które mają wartość merytoryczną oraz statystyczną. 4. Dla zmiennych ilościowych – przeprowadzenie standaryzacji oraz zastąpienie braków danych średnią z obserwacji, Dla zmiennych jakościowych – jeśli była taka potrzeba – zakodowanie odpowiedzi w postaci binarnej (0-1). 5. Iteracyjne zastosowanie analizy skupień (metoda k-średnich) w celu wyodrębnienia segmentów – dla różnych zestawów zmiennych wchodzących w skład modelu. Dodatkowo wykorzystano procedurę dwustopniowej analizy skupień dla szacowania przewidywanej liczby segmentów i wstępnej oceny jakości segmentacji. 6. Analiza zróżnicowania między segmentami dla każdego modelu. 7. Wytypowanie modeli segmentacji, które wykazywały największe zróżnicowanie międzysegmentowe i najmniejsze zróżnicowanie wewnątrzsegmentowe. 8. Przeanalizowanie istotności statystycznej zróżnicowania między segmentami dla kluczowych zmiennych w zbiorze danych (testy statystyczne, korelacje). 9. Wybranie najlepszego modelu segmentacji ze względów statystycznych (heterogeniczność i homogeniczność segmentów) oraz merytorycznych (spełnienie założonego celu badania).

W wyniku przeprowadzonego grupowania wyłoniono 4 klasy gmin. Przeciętne wartości zmiennych w ramach klas zawarto na rysunku 4.2.1.

Grupa gmin skupiona w klasie pierwszej była najliczniejsza. Zawierała 110 podmiotów, czyli 37% populacji. Badani zadeklarowali, że w swojej codziennej pracy sięgają po strategię rozwoju od czasu do czasu. Zgodnie z wynikami indeksu współpracy, respondenci w gminach deklarowali dość duże zaangażowanie we współpracę z różnymi podmiotami, choć na tle pozostałych wypadają przeciętnie. Jednocześnie w obszarze wielowymiarowych aktywności realizowanych w gminie, uzyskany wynik wypada też przeciętnie. Wprawdzie podmioty podejmowały aktywność, jednak nie zawsze miała ona charakter systematyczny lub częsty. Ponadto jednostki te nie angażowały się we wszystkie typy możliwych pól aktywności. W kontekście pytań dotyczących wyznaczonych priorytetów rozwoju gminy. Wiodąca dla podmiotów była dbałość o jakość życia mieszkańców. Następnie warunki do rozwoju gospodarczego oraz elementy związane z ochroną środowiska, równoważeniem środowiskowym czy adaptacją do zmian klimatu i łagodzeniem jego skutków. Wyzwania klimatyczne wprawdzie są dostrzegane, jednak znajdują się na niższej pozycji. Badani największą barierę w realizacji zadań upatrują w braku środków finansowych. Własne zasoby – osobowe, a także dostęp do wiedzy określają jako odpowiedni, ponieważ nie upatrują w tym przeszkody dla rozwoju. Z kolei poziom zaangażowania władz lokalnych w realizację zadań związanych z konsultacją aktów prawnych, zaangażowaniem w proces, nie odbiega od przeciętnej. W grupie tej respondenci nie dostrzegają dużej sprawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, postrzegają gminę jako jeden z wielu podmiotów w procesie realizacji zadań.

Gminy przynależne do klasy pierwszej poziom bezpieczeństwa energetycznego oceniły jako dobry. Wynik ten pokrywa się z przeciętną uzyskanych wartości. Można wnioskować, że pytani nie odczuwają dokuczliwości kryzysu energetycznego. Wprawdzie badani byli rok po eskalacji kryzysu, zatem okoliczności mogły ulec zmianie. W związku z tym optymistyczniej oceniali swoją sytuację. Zgodnie z wynikami badań podmioty w grupie I uzyskały wartości przeciętne. Grupa ta nie wyróżnia się na tle pozostałych. Odnosząc się do wybranych miar rozwoju społeczno-gospodarczego, wartości badanych zmiennych nie odstają od przeciętnej. Żadna z badanych cech nie przyjmuje odstających wartości, ani in minus, ani in plus. W rezultacie powstała grupa podmiotów, która ocenia swoje działania na poziomie przeciętnym, niewyróżniającym się, jednocześnie poziom miar zrównoważonego rozwoju przyjmuje wartości średnie. Podsumowując, grupa pierwsza skupia jednostki, których

zarówno sprawność instytucjonalna, jak i miary zrównoważonego rozwoju są przeciętne, zatem wystąpiła zbieżność poziomu sprawności instytucjonalnej z sytuacją społeczno-ekonomiczną.

Grupa 2 zawiera 40 gmin, które stanowią 13% badanej populacji. Patrząc przez pryzmat uzyskanych wyników badań ankietowych, samoocena jednostek jest niska.

Badani w grupie 2 potwierdzają posiadanie strategii rozwoju, natomiast w codziennej pracy nie sięgają po to narzędzie. Miara ta uzyskała wartość zdecydowanie poniżej przeciętnej. Zgodnie z wynikiem indeksu współpracy gminy były aktywne, jednak nie na wszystkich polach. Brak aktywności dostrzegamy we współpracy z regionem, instytucjami otoczenia biznesu, czemu towarzyszy niska częstotliwość współpracy z przedsiębiorcami. Jednocześnie aktywność skierowana do społeczności lokalnej jest dość ograniczona. Mianowicie nie wszystkie formy były podejmowane, a jeśli były podejmowane, to z niską częstotliwością. Zatem działalność na rzecz wzmocnienia przedsiębiorczości, wsparcia organizacji pozarządowych, czy systematycznych działań na rzecz dzieci i osób starszych, była realizowana w niskim stopniu. Spośród celów zrównoważonego rozwoju najwyższą wartość nadano dbałości o jakość życia mieszkańców. Rezultat ten może wynikać z konieczności zaspokojenia, czy też dostrzegania zapewnienia usług czy potrzeb podstawowych. W rezultacie mamy sytuację, w której kierunki rozwoju związane ze zrównoważeniem środowiska, łagodzeniem zmian klimatu czy adaptacją do zmian klimatu przesunięte zostały na dalszy plan. Drugie miejsce w randze ważności zajął priorytet związany z tworzeniem warunków do rozwoju gospodarczego. Określenie rangi priorytetu jest pochodną indywidualnej oceny, ta z kolei dokonywana jest z uwzględnieniem sytuacji w gminie, np. potrzeb, zaniedbań czy oczekiwań.

Wiodącą barierą w procesie realizacji zadań rozwoju jest brak odpowiednich funduszy. W grupie 2 zdecydowanie częściej obszar zdolności lub wiedzy pracowników, a także dostęp do zasobów informacyjnych wskazywany jest jako bariera. Biorąc pod uwagę całokształt uwarunkowań, które wyraźnie wskazują na połączenie dość odczuwalnych ograniczeń finansowych wraz z pewnymi brakami kompetencji, dostępu do informacji, możemy wysunąć przypuszczenie, że niska ocena wynika z ograniczonych możliwości podejmowania działań. Ma to swoje rozwinięcie w niskim poziomie poczucia odpowiedzialności za zrównoważony rozwój. Może zaistniała tutaj logika, zgodnie z którą, jeżeli nie mam środków, to też odpowiedzialność nie jest moim du-



zym udziałem. Gminy grupy 2 poziom bezpieczeństwa energetycznego oceniły jako poniżej przeciętnej.

Odnosząc zebrane opinie do wybranych miar rozwoju, uzyskujemy informację, zgodnie z którą niska samoocena sprawności instytucjonalnej współtowarzyszy deficytom w rozwoju. Mianowicie gminy te cechuje przeciętnie najniższy poziom zaopatrzenia w instalację kanalizacyjną. Jednocześnie odsetek zebranych selektywnie odpadów był najniższy. Z kolei efektywność pozyskania środków zewnętrznych (z UE), była przeciętnie najniższa, czemu towarzyszył niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem. W efekcie samodzielność finansowa podmiotów była dość ograniczona. Obszary te nie są atrakcyjne pod względem osiedlania się, odnotowano najniższe saldo migracji. Jest ono ujemne, czyli są to tereny odpływowe. Następuje tutaj pewna zgodność między niskim poziomem samofinansowania a poczuciem sprawczości ze strony samorządów lokalnych w zakresie zrównoważonego rozwoju. Otrzymany obraz jednostek pochodzący z opinii władz lokalnych w konfrontacji z wymiarami rozwoju jest zgodny. Powstała grupa gmin o niskim poziomie samooceny i niskim poziomie rozwoju.

Klasa 3 skupiła dość liczną grupę 95 gmin (32%). Wszystkie otrzymane wartości w ramach badań ankietowych wyróżniają grupę w relacji do przeciętnej, a także w relacji do pozostałych klas. Gminy w grupie 3 wskazywały na częste, systematyczne korzystanie ze strategii. Indeks współpracy, który wyniósł (5,29), wyraża, że w procesie realizacji zadań rozwoju gminy sięgają do współpracy z różnorodnymi podmiotami. Zatem aktywne są na każdym z badanych obszarów. Aktywność obecna jest również w kreowaniu zasobów lokalnych, poprzez włączenie się w działalność służącą wzmocnieniu kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Przy czym na poziomie deklaracji działalność ma charakter systematyczny. W zakresie pytań dotyczących priorytetów zrównoważonego rozwoju wyłania się duża zbieżność rang. Przy czym jednocześnie towarzyszy nadanie bardzo wysokiej lub wysokiej rangi każdemu z priorytetów. Niewielka różnica występuje w nadaniu przeciętnie wyższej rangi dbałości o jakość życia mieszkańców. Zatem kluczowa dla podmiotów wydaje się dbałość o ład społeczny. Podmioty grupy 2 wyraźnie odróżnia od pozostałych duże zainteresowanie i dbałość o warunki rozwoju gospodarczego, a także o zrównoważenie środowiskowe w wymiarach dotyczących bieżących i przyszłych wyzwań rozwoju. W grupie gmin klasy 3 podmioty wskazują na barierę w postaci ograniczoności funduszy. Jest to jednocześnie wartość najniższa wśród wszystkich badanych grup. Zakres posiadanych umiejętności, zdolności pracowników badanych podmiotów, a także

dostęp czy też łatwość zdobycia określonych zasobów informacyjnych, niezbędnych do podejmowania wyzwań rozwojowych oceniona została bardzo dobrze. Oznacza to, że badani nie upatrują w tym przeszkody dla rozwoju. Interesująca jest wysoka ocena zaangażowania władz lokalnych w konsultacje społeczne, uzyskano tutaj najwyższą wartość. Oceniając całokształt wyników, intuicyjnie wydawałoby się, że duże poczucie sprawstwa, wyrażone miejscem samorządu lokalnego w procesie rozwoju zrównoważonego, powinno być ważniejsze w relacji do pozostałych klas. Jednak przyjmuje wartość zbliżoną do przeciętnej. Ostatni element poddany ocenie to bezpieczeństwo energetyczne. Dostrzeżono tutaj dobry – w opinii badanych – poziom. Oznacza to, że gmina posiada dostęp do alternatywnych źródeł energii. W przyszłości warto dopytać, co w opinii badanych determinuje poczucie bezpieczeństwa energetycznego. Reasumując, 3 grupę gmin można określić prymusami, ze względu na uzyskane ponadprzeciętne wyniki.

Ostatnia grupa skupiła 55 jednostek. Gminy skupione w klasie 4 deklarowały korzystanie ze strategii umiarkowanie systematycznie. Badani zadeklarowali ponadprzeciętnie wysoką aktywność w zakresie współpracy z innymi podmiotami. Wyróżnia ich aktywność na różnych polach, dodatkowo przyjmuje ona charakter systematyczny. Współpraca gmin realizowana jest zarówno pośród jednostek samorządu terytorialnego, a także z przedsiębiorcami i trzecim sektorem. Zdecydowanie słabiej w grupie wypada wskaźnik indeksu aktywności w relacji do klasy 3. Aktywność realizowana jest na wybranych obszarach, zazwyczaj są to cztery obszary. Sami badani dostrzegają miejsca, w których aktywność mogłaby być większa. Poddając ocenie kierunki rozwoju gmin, zgodnie z deklaracjami respondentów, kluczowe miejsce zajmuje dbałość o jakość życia mieszkańców. Drugie miejsce *ex aequo* zajmuje zrównoważenie środowiskowe i tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego. Badani dostrzegają konieczność wprowadzenia działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do zmian. Pośród barier w procesie realizacji zadań rozwoju największe znaczenie badani nadają ograniczeniom finansowym, nie wyróżnia to gmin na tle pozostałych. Elementem różnicującym jest zdecydowanie niższa samoocena w zakresie dostępnych zasobów ludzkich (kompetencje i umiejętności urzędników), a także dostępu do informacji. Oba wymiary ponadprzeciętnie określone zostały jako możliwa przeszkoda w procesie rozwoju. Poziom zaangażowania w organizację działań związanych z procedurą konsultowania aktów prawa miejscowego oceniono jako przeciętny. Jednocześnie zakres odpowiedzialności przypisywany jednostce jest na poziomie nieco ponadprzeciętnym. Oznacza to, że podmioty skupione w tej klasie postrzegają

siebie jako jeden z podmiotów realizujących zadania zrównoważonego rozwoju. Ostatni z badanych elementów – poziom bezpieczeństwa energetycznego – określono jako przeciętny. Konfrontując otrzymane wyniki badań z wybranymi zmiennymi z zakresu cech opisujących warunki rozwoju, na uwagę zasługuje kilka zmiennych wyróżniających grupę na tle pozostałych. Grupa 4 skupiła gminy posiadające ponadprzeciętne walory turystyczne, przemawia za tym liczba udzielonych noclegów, masa wytworzonych odpadów komunalnych, a także udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni gminy. Ostatni jest wybitnie wyróżniający i wynosi 39%, wyjaśnia jednocześnie dość przeciętny poziom korzystania z instalacji kanalizacyjnej. Wynika między innymi z sieci osadniczej, która jest pochodną uwarunkowań środowiskowych, tj. lasy, jeziora itp. Gminy posiadają wysoką sprawność w sięganiu po środki z Unii Europejskiej. Jednocześnie udział wydatków dotyczących ochrony środowiska i klimatu raczej opiewa na niskie kwoty (kilka złotych na 1 mieszkańca). Do pozostałych elementów wyróżniających obszary grupy 4 można zaliczyć dodatnie saldo migracji. Zatem tereny te są atrakcyjne pod względem osiedlania się. Biorąc całokształt informacji pod uwagę, powstałą grupę można określić jako podmioty z niską samoocena lub krytycznym podejściem wobec własnej działalności. Jednocześnie gminy posiadają dobre wyniki z zakresu miar podstawowych rozwoju, grupa ta określona została jako aspirujący.

## 5.

# Ścieżki rozwoju wybranych gmin w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – studia przypadku

---

---

Dobór gmin do studiów przypadku przeprowadzony został na podstawie zgromadzonego materiału badań i otrzymanych wyników. Założono przedstawienie pięciu gmin, pierwsze cztery reprezentowały każdą z grup wyłonionych w ramach przeprowadzonego grupowania:

- Bralin – grupa 1,
- Ruda-Huta – grupa 2,
- Jednoróżec – grupa 3,
- Gorlice – grupa 4,
- Jemielno jako przykład gminy, w której przeprowadzono referendum lokalne.

Celem przeprowadzonych studiów była próba rozpoznania ścieżek rozwoju badanych gmin z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju w kontekście sprawności instytucjonalnej podmiotów. Poza zgromadzonym materiałem badawczym i wynikami badań ankietowych, dodatkowo posłużono się wywiadem telefonicznym przeprowadzonym z przedstawicielami gmin (pracownicy urzędów gmin).

Zgodnie z przyjętym założeniem badawczym zweryfikowano następujące elementy:

- znajomość i obecność koncepcji zrównoważonego rozwoju (w znaczeniu miejsca koncepcji w planowaniu rozwoju i realizacji jego zadań, ze szczególnym uwzględnieniem odniesień w strategii rozwoju),
- hierarchia składowych rozwoju,

- autoocena poziomu zrównoważenia łądów<sup>22</sup>,
- określenie kierunków wzmocnień, a także wskazanie obszarów wymagających wsparcia,
- wskazanie barier i mocnych stron jednostki w procesie realizacji zadań zrównoważonego rozwoju,
- rozpoznanie obszarów oczekiwanego wsparcia w tym zakresie,
- rozpoznanie potencjału rozwoju,
- rozpoznanie obszarów współpracy z innymi podmiotami i aktywizacji mieszkańców,
- określenie poziomu partycypacji społecznej,
- przedstawienie dobrych praktyk z zakresu zrównoważonego rozwoju.

Studia poprzedza krótka charakterystyka badanych jednostek.

## 5.1. Bralin jako przykład gminy rolniczej z dobrze rozwiniętym przemysłem

Bralin to gmina wiejska położona w województwie wielkopolskim, w południowej części powiatu kępińskiego. Gmina składa się z 14 miejscowości zamieszkałych przez 6060 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 85 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-33), czemu towarzyszyło ujemne saldo migracji (-9). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 2,1% (2021). W gminie działa 1 klub sportowy i 1 biblioteka. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 101,3. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Bralin znalazła się w klasie I (2019 r.), poziom ten utrwała się w czasie.

Lesistość gminy była zdecydowanie poniżej przeciętnej (18%). Tuz stanowiły 23% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy nie występowały obszary chronione, a także nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 100% mieszkań-

<sup>22</sup> W każdym przypadku odwołania do klasy rozwoju występuje nawiązanie do wyodrębnionych klas łądów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego, zawartych kolejno na rysunkach 1.3.1, 1.3.2 i 1.3.3, wyłonionych na podstawie zmiennych zawartych w tabeli 1.3.1. Szczegóły założeń i metodyki badań wraz z wynikami zawiera praca Bartkowiak-Bakun (2021).

ców korzysta z sieci wodociągowej, a 67% z kanalizacyjnej. Gmina korzysta z oczyszczalni ścieków wspólnie z gminą Kępno, która obsługuje 2610 mieszkańców. Wielkość wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosił w 2022 r. 3181 tys. zł. Gmina z poziomu zrównowazenia środowiskowego oceniona została jako średnia, tj. klasa II (2019 r.), jak i w poprzednim okresie badań.

W 2022 r. na terenie gminy funkcjonowało 878 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 14 w sektorze rolniczym, 334 przemysłowym, a 133 budowlanym. Gminę cechował wysoki wskaźnik przedsiębiorczości – 1449 podmiotów na 10 tys. mieszkańców<sup>23</sup>. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 1,8%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 48 mln zł (2022 r.) w tym: subwencja ogólna 6,9 mln zł, dotacje 19 mln zł oraz dochody własne 22,1 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 7909 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 805 tys. zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie II (2019 r.) i jest to utrzymujący się dobry poziom zrównowazenia od 2012 r.

### ***Bralin – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecna w dokumentach strategicznych gminy. Aktualnie trwają prace nad nowym dokumentem strategicznym na lata 2024-2029. Poprzedni dokument ma już charakter historyczny, biorąc pod uwagę dynamiczne zmiany, które wydarzyły się na świecie, w tym postęp technologiczny, przyspieszoną cyfryzację. Elementy zawarte w poprzedniej strategii – cele, zadania (przedsięwzięcia) – zostały zrealizowane. Zatem konieczne było opracowanie nowego dokumentu, przystającego do dzisiejszych i przyszłych wyzwań. W praktyce strategia stanowi ważny punkt odniesienia podczas aplikacji o środki pochodzące z Unii Europejskiej, celem przedstawienia uzasadnienia dla podejmowanych przedsięwzięć.

Każdy z łądów zrównoważonego rozwoju jest postrzegany równoważnie, natomiast sposobność realizacji jest zmienna w czasie. Z kolei same łądy zgodnie z autooceną zostały określone jako: dobry (II klasa), przy czym rozmówca podkreśla, że jest to „solidny” dobry z ambicją na bardzo dobry – gospodarczy (wyniki badań II klasa), społeczny – bardzo dobry I (wyniki badań I klasa), środowiskowy – I klasa stan przyrody, natomiast stan infrastruktury ochro-

<sup>23</sup> Warto zaznaczyć, że odpowiednio 1162 osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 10 tys. ludności.

ny środowiska II (wyniki badań II klasa), instytucjonalny – dobry jako całość, dobry dla potencjału i kompetencji pracowników z oczekiwaniem na kolejne wyzwania i odpowiedź na możliwości, bardzo dobry jako współpraca z podmiotami z terenu gminy – zgodność z wynikami badań ankietowych. Rozmówca podkreśla rolniczy profil gminy i jednoczesność występowania przemysłu (przemysł meblarski).

Realizowany w ostatnim czasie kierunek przedsięwzięć był skierowany przede wszystkim na realizację inwestycji z zakresu poprawy stanu dróg, gospodarki wodno-kanalizacyjnej<sup>24</sup>, a także infrastruktury sportowej. Kierunek związany z rozbudową infrastruktury ochrony środowiska będzie kontynuowany, zakłada się równoległe wzmacnianie pozostałych obszarów.

Mocną stroną obszaru jest sytuacja demograficzna, która w czasie pandemii uległa pogorszeniu. Obecnie wraz z rozwojem budownictwa jednorodzinnego obserwuje się duży napływ ludzi młodych. Rozmówca ma świadomość unikatowości zjawiska, zwłaszcza kiedy sytuacja dotyczy peryferyjnej gminy rolniczej, taką niewątpliwie jest Bralin. Tym co wyróżnia podmiot jest wysoki poziom przedsiębiorczości mieszkańców, który pozwolił na rozwój meblarstwa. Cechą demograficzną wyróżniającą podmiot był długotrwały, dodatni przyrost naturalny, któremu towarzyszyło dodatnie saldo migracji. Gmina jest atrakcyjna do zamieszkania przez ludzi młodych, którzy zakładają rodziny i osiedlają się w gminie. Elementem zachęcającym jest wyposażenie infrastrukturalne na wszelkich polach, w tym baza edukacyjna i sportowa. Dużym przedsięwzięciem była w ostatnim czasie budowa hali sportowej<sup>25</sup>. Infrastruktura sportowa i jej zaplecze pozwoliły na utworzenie klasy sportowej w wiejskiej szkole. Wielość miejsc pracy i bliskość przestrzenna rynku pracy sprawia, że gmina jest „dobrym adresem”. Dodatkowo gmina oferuje zachęty dla nowo powstałych firm w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości w pierwszym roku działalności, a w drugim roku 50% ulga. Pełna stawka obowiązuje w trzecim roku działalności gospodarczej. Władze lokalne i pracownicy urzędu współpracują z lokalnymi przedsiębiorcami systematycznie, starając się sprostać stawianym oczekiwaniom i zgłaszanym potrzebom. Gmina współpracuje z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, a także radami sołectkami, sołtysami. W gminie ogłaszane są konkursy dla organizacji, które przystępując do współpracy mogą realizować swoje cele w zakresie kultury i sportu. W gminie działa grupa bardzo zaangażowanych liderów, którzy są

<sup>24</sup> Poziom pokrycia siecią wodociągową dla gminy Bralin wynosi 100%, zaś pokrycia siecią kanalizacyjną 75%.

<sup>25</sup> Budowa hali sportowej – całkowita wartość projektu 9 mln 100 tys. zł.

organizatorami i inicjatorami lokalnych wydarzeń. Niestety zdecydowana większość nie jest zainteresowana współpracą, choć korzystają z wydarzeń licznie i chętnie. Zjawiskiem pozytywnym obserwowanym w gminie Bralin jest „wskrzeszenie” na nowo kół gospodyń wiejskich.

Dobłą praktyką w zakresie zrównoważonego rozwoju, mającą znamiona innowacyjności, jest Bralińska Karta Seniora. Karta ta łączy trzech interesariuszy: lokalne firmy, seniorów oraz urząd (władze lokalne). Łączy w sobie różne cele. Firmy partnerskie oferują swoje produkty lub usługi z rabatem lub w atrakcyjnej cenie dla seniorów. Formalnie operatorem karty jest gmina, która promuje na swoich stronach partnerów karty (czyli lokalne podmioty), zaś beneficjentami współpracy są seniorzy. Mamy tu jednocześnie oddziaływanie na tworzenie klimatu przedsiębiorczości, a także współpracy z włączeniem grupy zagrożonej wykluczeniem, którą niewątpliwie są seniorzy.

## 5.2. Ruda-Huta jako przykład gminy aktywnie pozyskującej środki zewnętrzne

Ruda-Huta to gmina wiejska, położona w województwie lubelskim, we wschodniej części powiatu chełmskiego, na terenach Polesia Lubelskiego, w sąsiedztwie Doliny Bugu oraz Chełmskiego Parku Krajobrazowego. Gmina składa się z 26 miejscowości zamieszkałych przez 4151 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 112 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-32), czemu towarzyszyło ujemne saldo migracji (-7). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 8,3% (2021 r.). W gminie działa 1 klub sportowy i 1 biblioteka. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 74,3. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Ruda-Huta znalazła się w klasie IV (2019 r.), bardzo niski poziom utrwała się w czasie.

Lesistość gminy była zdecydowanie poniżej przeciętnej (18%). TUZ stanowiły 33% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy występowały obszary chronione – 45% powierzchni, nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 69% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 20% z kanalizacyjnej. Na terenie gminy działa 1 oczyszczalnia ścieków, która obsługuje 760 mieszkańców. Wielkość wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosiła w 2022 r. 747 tys. zł. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako średnia, tj. klasa II (2019 r.), tak jak i w poprzednim okresie badań.



W 2022 r. na terenie gminy funkcjonowały 223 podmioty zarejestrowane w REGON, z tego 21 w sektorze rolniczym, 79 przemysłowym, a 54 budowlanym. Gminę cechował niski wskaźnik przedsiębiorczości – 537 podmiotów na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 7,2%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 29 mln zł (2022 r.), w tym: subwencja ogólna 8,9 mln zł, dotacje 10,8 mln zł oraz dochody własne 9,3 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 6947 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 235 tys. zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie IV (2019 r.) i jest to utrzymujący się niski poziom zrównoważenia od 2012 r.

### ***Ruda-Huta – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecna w dokumentach strategicznych gminy. W bieżącej pracy bardziej lub mniej świadomie idea również towarzyszy pracownikom. Wprawdzie strategia rozwoju lokalnego nie jest dokumentem, z którym praca realizowana jest systematycznie, mimo to zapisy zawarte w strategii stanowią punkt odniesienia do uzasadnień podejmowanych działań podczas aplikacji o środki zewnętrzne. Każdy z łądów jest postrzegany równoważnie. Z kolei same łądy zgodnie z autooceną zostały określone jako: wokół średniej (III klasa), przy czym rozmówca podkreśla bardzo niski poziom dochodów własnych gminy – gospodarczy (wyniki badań IV klasa), społeczny – średni (II) (wyniki badań III klasa), środowiskowy – I klasa stan przyrody, natomiast stan infrastruktury ochrony środowiska III (wyniki badań II klasa), instytucjonalny – wysoki dla potencjału i kompetencji pracowników, dość niski jako współpraca z podmiotami z terenu gminy – zgodność z wynikami badań ankietowych. Rozmówca podkreśla rolniczy profil gminy i brak występowania przemysłu (jeden większy zakład pracy – rozlewnia wody źródlanej).

Realizowany w ostatnim czasie kierunek przedsięwzięć był skierowany przede wszystkim na realizację inwestycji z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej. W ostatnim czasie powstała nowa oczyszczalnia ścieków na terenie gminy. Obecnie realizowana jest budowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na odcinku o długości 11 km (zadanie to jest finansowane w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład). Kierunek związany z poprawą stanu infrastruktury ochrony środowiska będzie kontynuowany wraz ze wzmocnieniem stanu dróg lokalnych, a także projektowane są inwestycje z zakresu

zaopatrzenia budynków użyteczności publicznej w ogniwa fotowoltaiczne. Wiodącym problemem gminy w procesie realizacji zadań zrównoważonego rozwoju jest niski poziom dochodów własnych gminy, stanowi to poważne ograniczenie dla podejmowania potrzebnych i oczekiwanych przedsięwzięć. Z kolei mocną stroną jest potencjał pracowników, ich zaangażowanie w podejmowane działania, a także determinacja w poszukiwaniu i aplikowaniu o zewnętrzne środki finansowe (głównie z Unii Europejskiej). Środki te są głównym źródłem finansowania inwestycji w gminie.

Wiodącym potencjałem rozwoju jest stan środowiska przyrodniczego i jego dobra jakość, która jest jednocześnie pewnym ograniczeniem rozwoju dla wielu działalności. Charakter gminy mocno determinuje jej pola aktywności, ograniczona liczba podmiotów gospodarczych (tutaj głównie jednoosobowe działalności gospodarcze), powstające Koła Gospodyń Wiejskich i organizacje pozarządowe (OSP i kluby sportowe), to główni partnerzy w realizacji zadań, jednocześnie pola działań są bardzo ograniczone. Intensywniej współpraca przebiega z jednostkami podległymi podmiotowi szkoła i dom kultury. W podmiotach tych podejmowane są aktywności służące wsparciu potencjału lokalnej społeczności. Społeczność mieszkańców opiera swoje działania na wąskiej i stałej grupie lokalnych liderów. Pewną szansą dostrzeganą przez rozmówcę są koła gospodyń wiejskich, które powstają w gminie. Ciekawą praktyką w gminie są spotkania z KGW w celu przybliżenia pracy w urzędzie, a także zachęcanie do podejmowania inicjatyw w celu pozyskania środków na własną działalność. Rozmówca zastrzeża, że należy wspierać mądrze takie inicjatywy, tak by pozostać partnerem (wskazać kurs), a nie na przykład przygotować projekt za organizację.

Doświadczenie z zakresu wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, które jest warte upowszechnienia, to realizacja trzech projektów na terenie gminy:

1. Ochrona walorów środowiskowych Gminy Ruda-Huta poprzez zmniejszenie emisji szkodliwych związków do atmosfery 4790 tys. zł (całkowita wartość projektu) RPO Województwa Lubelskiego (2007-2013).
2. Ochrona walorów środowiskowych Gminy Ruda-Huta poprzez zmniejszenie emisji szkodliwych związków do atmosfery – etap II<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Celem projektów (1 i 2) jest ochrona środowiska naturalnego oraz zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (OZE) poprzez zamontowanie zestawów kolektorów słonecznych na budynkach mieszkańców gminy Ruda-Huta. Ponadto w ramach projektu zaplanowano instalację kotłowni opalanych biomasą (drewno, pellet, brykiety drzewne, zrębki, odpady drzewne, słoma). Wkład własny

2894 tys. zł (całkowita wartość projektu) RPO Województwa Lubelskiego (2014-2020).

3. Zakup i montaż pomp ciepła szansą na zwiększenia wykorzystania energii przyjaznej środowisku w Gminie Ruda-Huta 977 tys. zł (całkowita wartość projektu) RPO Województwa Lubelskiego (2007-2013).

Wdrożone projekty pozwoliły na upowszechnienie i wzmocnienie realnej dostępności mieszkańców gminy Ruda-Huta do odnawialnych źródeł energii. Projekt dotyczący instalacji pomp ciepła w budynkach użyteczności publicznej wpłynął na ograniczenie kosztów utrzymania, a nade wszystko stanowi działanie na rzecz poprawy klimatu.

### 5.3. Jednorożec jako przykład gminy peryferyjnej

Jednorożec to gmina wiejska, położona w województwie mazowieckim, w północno-wschodniej części powiatu przasnyskiego. Gmina składa się z 30 miejscowości zamieszkałych przez 6658 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 235 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-22), czemu towarzyszyło dodatnie saldo migracji (2). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 13% (2021 r.). W gminie działają 3 kluby sportowe i 3 biblioteki (w tym filie). Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 89,6. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Jednorożec znalazła się w klasie III (2019 r.), poziom ten utrwała się w czasie.

Lesistość gminy była zdecydowanie powyżej przeciętnej (49%). Tuz stanowiły 53% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy nie występowały obszary chronione, a także nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 93% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 49% z kanalizacyjnej. Na terenie gminy działa jedna oczyszczalnia ścieków, która obsługuje 3289 mieszkańców. Wielkość wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wyniosła w 2022 r. 4317 tys. zł. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako średnia, tj. klasa II (2019 r.), jak i w poprzednim okresie badań.

---

beneficjenta wyniósł 1200 zł (to jest przeciętna), pozostałe środki dzięki realizacji projektów sfinansowane zostały ze środków UE. Źródło: mapadotacji.gov.pl.

W 2022 r. na terenie gminy funkcjonowało 446 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 37 w sektorze rolniczym, 162 przemysłowym, a 125 budowlanym. Gminę cechował niski wskaźnik przedsiębiorczości – 634 podmioty na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 7,4%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 51 mln zł (2022 r.) w tym: subwencja ogólna 18,2 mln zł, dotacje 20,5 mln zł oraz dochody własne 11,8 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 7595 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 297 tys. zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie IV (2019 r.) i jest to utrzymujący się niski poziom zrównoważenia od 2012 r.

### ***Jednoróżec – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest zawarta w dokumentach strategicznych gminy. W bieżącej pracy idea jest obecna (szczególnie w procesie aplikacji i wdrażania programów zewnętrznych). Zapisy zawarte w strategii stanowią punkt odniesienia dla uzasadnień podejmowanych działań podczas aplikacji o środki zewnętrzne. Każdy z ładu jest postrzegany równoważnie. Z kolei same łądy zgodnie z autooceną zostały określone jako: wokół średniej (III klasa), przy czym rozmówca podkreśla bardzo niski poziom dochodów własnych gminy – gospodarczy (wyniki badań IV klasa), społeczny – średni między II a III (wyniki badań III klasa), środowiskowy – I klasa stan przyrody, natomiast stan infrastruktury ochrony środowiska III, czyli II (wyniki badań II klasa), instytucjonalny – wysoki dla potencjału i kompetencji pracowników, przy jednoczesnym braku współpracy z firmami ze względu na rolniczy profil gminy, brak przemysłu i większych zakładów pracy.

Realizowane w ostatnim czasie inwestycje były skierowane przede wszystkim na realizację działań z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej (rozbudowa oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody), a także infrastruktury drogowej. Kierunek związany z poprawą stanu infrastruktury ochrony środowiska będzie kontynuowany wraz ze wzmocnieniem stanu dróg lokalnych. Wiodącym problemem gminy w procesie realizacji zadań zrównoważonego rozwoju jest bariera kadrowa, w szczególności w wymiarze obsługi projektów zewnętrznych. Liczba osób obsługujących projekty jest nieadekwatna do ilości wdrażanych projektów. Problemem dla gminy jest zapewnienie realizacji inwestycji na poziomie wyższym aniżeli wysokość wkładu własnego, co jest pochodną sytuacji finansowej gminy. W gminie obserwowane jest duże ożywienie

nie budowlane, wyrażone sprzedażą działek i wzrostem liczby oddanych budynków. Walory przyrodnicze i jakość powietrza sprawiają, że ludzie decydują się na budowę domów. Może to być szansa na podtrzymanie żywotności wsi.

Wiejski charakter gminy i brak rozwiniętego przemysłu, czy aktywności gospodarczej, determinuje możliwe pola aktywności. W tym przypadku są dość ograniczone, jeśli mowa o przedsiębiorcach czy organizacjach pozarządowych. Te ostatnie podejmują współpracę na okoliczność ogłaszanych konkursów. Gmina nie posiada terenów inwestycyjnych, a także nie ma doświadczenia w partnerstwie publiczno-prywatnym. Społeczność mieszkańców opiera swoje działania na wąskiej i stałej grupie lokalnych liderów. Samorząd jest otwarty na współpracę z wiejskimi organizacjami, służy wsparciem merytorycznym i pomocą w codziennych działaniach. Do wiodących organizacji pozarządowych należą koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne i kluby sportowe. Mieszkańcy chętnie uczestniczą w różnych imprezach, za sami nie angażują się powszechnie w działalność na rzecz lokalnej wspólnoty.

Wiodącą inwestycją w ostatnim czasie jest budowa drogi gminnej w miejscowości Stegna. Projekt otrzymał dofinansowanie w ramach Polskiego Ładu (4180 tys. zł, całkowita wartość projektu 5900 tys. zł).

#### **5.4. Gorlice jako przykład gminy rolniczej z uśpionym potencjałem turystycznym**

Gorlice to gmina wiejska położona w województwie małopolskim, w centralnej części powiatu gorlickiego, na północnej granicy Beskidu Niskiego, przyległą część powszechnie nazywa się Beskidem Gorlickim. Gmina składa się z 10 miejscowości zamieszkałych przez 16 985 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 103 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-42), czemu towarzyszyło dodatnie saldo migracji (14). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 7,3% (2021). W gminie działa 9 klubów sportowych i 4 biblioteki. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 100,7. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Gorlice znalazła się w klasie II (2019 r.), poziom ten utrwała się w czasie.

Lesistość gminy była na poziomie przeciętnej (18%). TUZ stanowiły 25% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy występowały obszary chronione – 44% powierzchni, nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk.

W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 36,4% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, a 73,1% z kanalizacyjnej. Na terenie gminy nie działa oczyszczalnia ścieków, natomiast liczba ludności korzystająca z oczyszczalni wynosiła 12 100 mieszkańców. Wielkość wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosiła w 2022 r. 5901 tys. zł. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako średnia, tj. klasa II (2019 r.), jak i w poprzednim okresie badań.

W 2022 r. na terenie gminy funkcjonowało 1568 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 37 w sektorze rolniczym, 596 przemysłowym, a 399 budowlanym. Gminę cechował wysoki wskaźnik przedsiębiorczości – 923<sup>27</sup> podmioty na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 3,7%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 107 mln zł (2022 r.), w tym: subwencja ogólna 34 mln zł, dotacje 40 mln zł oraz dochody własne 33 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 6163 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 4057 tys. zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie III (2019 r.) i jest to utrzymujący się niski poziom zrównoważenia od 2012 r.

### ***Gorlice – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest jak najbardziej obecna w dokumentach strategicznych gminy. W bieżącej pracy idea jest obecna (szczególnie w procesie aplikacji i wdrażania programów zewnętrznych). Zapisy zawarte w strategii stanowią punkt odniesienia dla uzasadnień podejmowanych działań podczas aplikacji o środki zewnętrzne. Dokument ten postrzegany jest jako wytyczenie kierunków rozwoju, natomiast sięganie po niego nie jest możliwe i zasadne w codziennej pracy. Każdy z łądów jest postrzegany równoważnie, podkreślano ważność i równoległość podejmowanych działań dla każdego z obszarów. Z kolei same łądy zgodnie z autooceną zostały określone jako: wokół średniej (III klasa), przy czym rozmówca podkreśla bardzo niski poziom dochodów własnych gminy – gospodarczy (wyniki badań II klasa), społeczny – średni między II a III (wyniki badań II klasa), środowiskowy – I klasa stan przyrody, natomiast stan infrastruktury ochrony środowiska II (wyniki badań II klasa), instytucjonalny – wysoki dla potencjału i kompetencji pracowników, dość niski jako współpraca z podmiotami z terenu gminy – zgodność z wynikami badań ankietowych. Rozmówca podkreśla rolniczy profil gminy i brak występowania przemysłu (brak większych zakładów pracy).

<sup>27</sup> Z tego 814 to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Realizowany w ostatnim czasie kierunek przedsięwzięć był skierowany przede wszystkim na realizację inwestycji z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, a także infrastruktury drogowej. Kierunek związany z poprawą stanu infrastruktury ochrony środowiska będzie kontynuowany wraz ze wzmocnieniem stanu dróg lokalnych. Ze względu na uśpiony potencjał turystyczny, który obecny jest w gminie, są plany by po niego sięgnąć i ożywić rozwój poprzez turystykę. Wiodącym problemem gminy w procesie realizacji zadań zrównoważonego rozwoju jest bariera finansowa. Problemem dla gminy jest zapewnienie realizacji inwestycji na poziomie wyższym aniżeli wysokość wkładu własnego, wynika to z sytuacji finansowej gminy. Inną dostrzeganą barierą jest niekorzystne położenie w relacji do głównych szlaków komunikacyjnych, np. dróg ekspresowych, autostrad. Z kolei mocną stroną podmiotu jest potencjał turystyczny i kompetencje pracowników, a przede wszystkim zaangażowanie w podejmowane działania i poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Środki te są wiodącym źródłem finansowania inwestycji w gminie.

Wiodącym potencjałem rozwoju jest stan środowiska przyrodniczego (w tym potencjał turystyczny) i jego dobra jakość, która jest jednocześnie pewnym ograniczeniem rozwoju dla wielu działalności. Wiejski charakter gminy i brak rozwiniętego przemysłu czy aktywności gospodarczej, determinuje możliwe pola aktywności. W tym przypadku są dość ograniczone, jeśli mowa o przedsiębiorcach czy organizacjach pozarządowych. Te ostatnie podejmują współpracę na okoliczność ogłaszanych konkursów. Gmina nie posiada terenów inwestycyjnych, a także nie ma doświadczenia w partnerstwie publiczno-prywatnym. Ta współpraca określona została jako nikła. Jednak na uwagę zasługuje współpraca podmiotu z gminami sąsiednimi. Podmiot w swoim postrzeganiu kooperacji rozumie wartość dodaną podejmowanych wspólnie zadań, a także zasadność rozwiązywania problemów w szerszym kontekście terytorialnym. Społeczność mieszkańców opiera swoje działania na wąskiej i stałej grupie lokalnych liderów. Pewną szansą dostrzeganą przez rozmówcę są koła gospodyń wiejskich, które powstają w gminie, a także działające ochotnicze straże pożarne. Z kolei problemem dostrzeganym w społeczności jest wycofanie czy też zamknięcie młodszego pokolenia na działania na rzecz lokalnej społeczności. Rolę animatora młodzieży w gminie pełnią nauczyciele, którzy zachęcają do włączania się w różne formy i poszukują adekwatnych i atrakcyjnych form dla młodych. Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym w społeczności jest duże zaangażowanie i korzystanie seniorów z posiadanej oferty. Jest to element, który w ostatnim czasie stał się pewną istotną zmianą w aktywności osób starszych, wcześniej była to grupa raczej zamknięta na inicjatywy.

Dobłą praktyką w zakresie zrównoważonego rozwoju w gminie są systematyczne zbiórki odpadów wielkogabarytowych. Początkowy przebieg i sposób realizacji (np. ograniczenie ilości lub zebranie wybranych odpadów), mogła być różnie odbierana społecznie. Obecnie zbiórki odpadów odbywają się systematycznie zgodnie z kalendarzem, zaś odbiorca zbiera całość odpadów. Sytuacji tej towarzyszy stan, zgodnie z którym na terenie gminy, zgodnie z wiedzą rozmówcy, nie ma żadnego dzikiego wysypiska odpadów. Doprowadzenie do stanu obecnego wymagało zrozumienia i akceptacji proponowanych rozwiązań przez całą społeczność lokalną.

## **5.5. Jemielno jako przykład gminy, w której przeprowadzono referendum lokalne**

Jemielno to gmina wiejska położona w województwie dolnośląskim, w północnej części powiatu górowskiego, na Szlaku Odry zaliczonym do IV Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Baryczy. Gmina składa się z 22 miejscowości zamieszkałych przez 2757 mieszkańców i zajmuje powierzchnię 124 km<sup>2</sup>. Przyrost naturalny był ujemny (-29), czemu towarzyszyło dodatnie saldo migracji (20). Udział osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej wyniósł 9,2% (2021 r.). W gminie działają trzy biblioteki, nie ma aktywnego klubu sportowego. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m<sup>2</sup> wyniosła 84,6. W wymiarze zrównoważenia społecznego gmina Jemielno znalazła się w klasie II (2019 r.), poziom ten utrwała się w czasie.

Lesistość gminy była zdecydowanie powyżej przeciętnej (42,9%). TUZ stanowiły 22% w powierzchni użytków rolnych. Na terenie gminy występowały obszary chronione – 99% powierzchni, nie odnotowano funkcjonowania dzikich wysypisk. W wymiarze infrastruktury ochrony środowiska 100% mieszkańców korzysta z sieci wodociągowej, na terenie gminy nie działa sieć kanalizacyjna, nie ma też oczyszczalni ścieków. Wielkość wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wynosiła w 2022 r. 1776 tys. zł. Gmina z poziomu zrównoważenia środowiskowego oceniona została jako wyróżniająca się, tj. klasa I (2019 r.), lokata jest stała w relacji do poprzedniego okresu badań.

W 2022 r. na terenie gminy funkcjonowało 195 podmiotów zarejestrowanych w REGON, z tego 9 w sektorze rolniczym, 65 przemysłowym, a 54 budowlanym. Gminę cechował przeciętny wskaźnik przedsiębiorczości – 707



podmiotów na 10 tys. mieszkańców. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym stanowił 7,6%. Dochody ogółem budżetu gminy wynosiły 22,6 mln zł (2022 r.), w tym: subwencja ogólna 5,7 mln zł, dotacje 9,1 mln zł oraz dochody własne 7,8 mln zł. W odniesieniu do potencjału ludnościowego dochody ogółem na 1 mieszkańca to 8228 zł. Środki w dochodach budżetu gminy na finansowanie lub współfinansowanie projektów unijnych wyniosły 1259 tys. zł. Ocena poziomu ładu gospodarczego sytuuje gminę w klasie IV (2019 r.) i jest to utrzymujący się niski poziom zrównoważenia od 2012 r.

### ***Jemielno – rozmowa z przedstawicielem gminy***

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecna w strategii rozwoju gminy. W bieżącej pracy nie ma czasu, by sięgać po strategię i z niej korzystać. Strategia jest pomocnym dokumentem w procesie aplikacji o środki zewnętrzne (głównie z UE), stanowi punkt odniesienia dla uzasadnienia realizacji proponowanych działań. Każdy z łądów jest postrzegany równoważnie. Z kolei same łądy zgodnie z autooceną zostały określone jako: między średnim a niskim poziomem (III/IV klasa), przy czym rozmówca podkreśla rolniczy charakter i liczne ograniczenia wynikające z obecności obszarów chronionych – gospodarczy (wyniki badań IV klasa), społeczny – również na pograniczu (II/III klasy) (wyniki badań III klasa), środowiskowy – I klasa stan przyrody, natomiast stan infrastruktury ochrony środowiska między II a III (wyniki badań II klasa), instytucjonalny – wysoki dla potencjału i możliwości współpracy z gminą, natomiast społeczność jest dość wycofana i niechętna do podejmowania działań, obserwujemy uśpiony potencjał, który jest pokłosiem referendum lokalnego w sprawie odwołania wójta i rady gminy.

W gminie Jemielno odbyły się dwa referenda, pierwsze dotyczyło odwołania wójta, inicjatorzy referendum zarzucali pani wójt m.in. brak konsultacji społecznych w ważnych sprawach, tutaj protestowali m.in. przeciwko projektowi budowy „Zakładu odzysku surowców z paneli oraz innych urządzeń i ich elementów składowych” na terenie gminy. W wyniku ważnego referendum wójt gminy została odwołana. Kolejne referendum dotyczyło odwołania rady gminy na okoliczność utraty zaufania. W referendum nie osiągnięto minimalnego poziomu frekwencji, by wynik głosowania był wiążący. Sytuacja związana z długotrwałym konfliktem w lokalnej społeczności, dodatkowo wsparta niepewnością związaną z przebiegiem procesu inwestycyjnego (sprawa dot. zakładu jest w trakcie procedowania w różnych instytucjach państwowych), wpływa na stan i nastroje mieszkańców, którzy są wycofani (wyczekujący)

i uśpieni w swoich działaniach, co jest pokłosiem braku zaufania. Sytuacja ta jest największą barierą w procesie realizacji zadań rozwoju.

Kierunek podejmowanych działań w gminie Jemielno był skupiony na poprawie i modernizacji stanu dróg gminnych. Jest to jednocześnie przyszły cel zadań rozwoju lokalnego. Równolegle podejmowane są liczne inicjatywy służące wsparciu lokalnej społeczności. Gmina podejmuje liczne inicjatywy z zakresu edukacji ekologicznej, przede wszystkim wśród dzieci i młodzieży, a także kampanie informacyjne wśród mieszkańców np. dotyczące programu „Czyste powietrze”. W gminie działa klub seniora. Społeczne zaangażowanie mieszkańców realizowane jest przez wąską grupę liderów lokalnych, którzy są przedstawicielami działających organizacji, są to: koła gospodyń wiejskich i ochotnicze straże pożarne. Duży nacisk przykładają się do włączającego charakteru organizowanych imprez, tak by przygotowana oferta obejmowała różne grupy wiekowe, szczególnie osoby zagrożone wykluczeniem. W procesie realizacji zadań rozwoju gmina współpracuje z lokalnymi przedsiębiorcami, rolnikami, a także aktywnie włącza działające w gminie podmioty, aktywność przyjmuje cykliczny charakter, mimo to ograniczony do obszaru działań w zakresie pojedynczych wydarzeń kulturalnych czy innych lokalnych (dożynki).

Ze względu na lokalizację gminy na obszarach przyrodniczo cennych, kierunkiem szczególnie ważnym jest kształtowanie postaw przyjaznych i świadomych wobec środowiska, poprzez działania edukacyjne. Projektem, który jest wart popularyzacji, zgodnie z opinią rozmówcy, był projekt „Przygoda z przyrodą”, finansowany ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Realizowany był w partnerstwie z Lokalną Grupą Działania „Kraina Łęgów Odrzańskich”. Celem projektu było podnoszenie wiedzy w zakresie ochrony zasobów środowiska oraz kształtowanie świadomości i postaw ekologicznych. W ramach projektu zrealizowano warsztaty „Chronię pszczoły od najmłodszych lat”, wyjazd studyjny do pasieki, a także warsztaty połączone z rejssem po Odrze pt. „Odra – woda życie”. Dodatkowo powstały dwie ścieżki edukacyjne oraz 6 tablic wolnostojących rozstawionych w charakterystycznych dla gminy przyrodniczo-edukacyjnych punktach. Uczestnikami projektu byli przedstawiciele każdej grupy wiekowej, zarówno dzieci i młodzież, a także dorośli i seniorzy. Odbiór projektu wśród mieszkańców był bardzo dobry, a sam pomysł edukacji ekologicznej będzie kontynuowany. Wynika to z faktu, że najważniejszym potencjałem podmiotu są walory przyrodnicze. Dbałość o utrzymanie i poprawę środowiska przyrodniczego może stanowić podstawę do zaktywizowania społeczności lokalnej.

Przeprowadzone studia przypadku z uwzględnieniem dwóch przekrojów: poziomu łądów zrównoważonego rozwoju oraz sprawności instytucjonalnej pozwoliły na sformułowanie wniosków.

Badane gminy posiadają indywidualne ścieżki rozwoju, które są pochodną potencjałów warunkujących możliwości realizacji każdego z łądów. Autoocena zrównoważonego rozwoju była zdecydowanie zbieżna z otrzymanymi wynikami badań, rozmówcy realnie oceniają sytuację w gminie. Pewną trudność pośród badanych mogła wywołać ocena sprawności instytucjonalnej samorządu terytorialnego. Proponowane obszary aktywności samorządów uwarunkowane są lokalnie. Zaobserwowano zależność związaną z typem funkcjonalnym gminy, warunkującym jego wielofunkcyjność, która dodatkowo jest skorelowana z podejmowanymi aktywnościami przez władze lokalne. Dla gmin monofunkcyjnych lub też z niskim poziomem wielofunkcyjności, potencjalne obszary współpracy są dość ograniczone, zazwyczaj sprowadzają się do powiązań instytucjonalnych w granicach podmiotów lokalnych, najczęściej podległych jednostce (szkoła, dom kultury itp.) oraz lokalnych organizacji pozarządowych.

Przywołane studia dowodzą, że kluczową w sytuacjach ograniczonych możliwości jednostek lokalnych (gmin), pozostaje aktywność społeczności lokalnej – mieszkańców, np. przedsiębiorczość, etos pracy, tradycja czy kultura, które mogą być decydujące dla działań na rzecz trwałości rozwoju, a także żywotności wsi czy gmin.

W zakresie realizowanych zadań rozwoju dowiedziono, że środki zewnętrzne są głównym źródłem finansowania działań z zakresu zrównoważonego rozwoju. Brak lub ograniczone możliwości rozwoju wynikają z niskiego potencjału finansowego, czynnik ten wpływa na zdolność adaptacyjną samorządów do zachodzących zmian w otoczeniu zewnętrznym. Dlatego tak ważne jest, by przy dużej ograniczoności zasobów sięgać po środki zgodnie z potrzebami, adekwatnie do wytyczonych celów rozwoju, poprzez mądre sięganie po środki.

Z poziomu łądu instytucjonalnego dowiedziono znaczenia stabilności i ciągłości władz lokalnych dla trwałości podejmowania zadań zrównoważonego rozwoju, a nade wszystko dla jedności wspólnoty.

## 6.

# Wiejska organizacja pozarządowa w procesie zrównoważonego rozwoju na przykładzie KGW Stara Krobia

---

---

Rozpoznanie roli organizacji pozarządowych w procesie rozwoju lokalnego przeprowadzono na przykładzie Koła Gospodyń Wiejskich w Starej Krobii, które było Partnerem Uniwersytetu przyrodniczego w Poznaniu, w ramach realizowanego projektu. KGW Stara Krobia jest podmiotem o wieloletniej tradycji, które powstało w 1961 r. Obecnie liczba członkiń wynosi 86 (przy liczbie mieszkańców wsi równej 574<sup>28</sup>, szacunkowa liczba kobiet w wieku od 20 lat i więcej to 180). Obszarem działań Koła jest wieś Stara Krobia w gminie Krobia. Wieś należy do mikroregionu folklorystycznego Biskupizny<sup>29</sup>. Tradycje kulturowe Biskupizny wpisane zostały na *Krajową listę niematerialnego dziedzictwa narodowego UNESCO*. Biskupizna charakteryzuje się wyjątkową muzyką, tańcem, przyśpiewkami, gwarą i kuchnią oraz przepięknymi strojami z charakterystycznymi panieńskimi czepcami – kópkami<sup>30</sup>, które stały się wizytówką regionu. Jest to najbardziej rozpoznawalny mikroregion folklorystyczny w Wielkopolsce<sup>31</sup>. Nadaje to przymiotu wyjątkowości działań podejmowanych przez Koło, po wtóre odnosząc się do przypisania szczególnej roli kobietom w procesie rozwoju zrównoważonego rozpoznano elementy związane z tożsamością lokalną, działaniami oddolnymi, a także umiejętnością oceny stanu zasobów, co jest niezwykle istotne do realizacji zadań rozwoju w modelu partycypacyjnym. W lipcu bieżącego

<sup>28</sup> Źródło: [https://www.krobia.pl/Gmina\\_w\\_liczbach.html](https://www.krobia.pl/Gmina_w_liczbach.html).

<sup>29</sup> Biskupizna obejmuje dwanaście wsi wokół Krobii (Bukownica, Chumiętki, Domachowo, Grabianowo, Posadowo, Potarzyca, Stara Krobia, Sułkowice, Wymysłowo, Żychlewo oraz Rębowo w gminie Piaski i Sikorzyn w gminie Gostyń). Obszar ten od XIII do XVIII wieku stanowił własność biskupów poznańskich, co dało początek nazwie mikroregionu oraz nazwy – biskupianin i biskupianka w odniesieniu do mieszkańców Biskupizny ([biskupizna.pl](http://biskupizna.pl)).

<sup>30</sup> Wymienione elementy zawarte zostały we wpisie.

<sup>31</sup> Źródło: [kulturaludowa.pl](http://kulturaludowa.pl).

roku przeprowadzono wśród 40 członkiń Koła badania ankietowe. Badanie miało na celu rozpoznanie profilu Koła w wymiarze przynależnych członkiń, realizowanych zadań, oceny wiodących uwarunkowań rozwoju, a także postaw wobec wybranych celów zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia środowiska przyrodniczego.

Koło skupia członkinie w różnym wieku, obecność kobiet młodych (20-25 lat), średnim i starszym pozwala na możliwość zachowania ciągłości tradycji i lokalnej kultury. Przestrzeń kreowanych relacji tworzy pole do dostrzegania potrzeb młodych osób na rynku pracy, młodych matek, aktywnych zawodowo kobiet, a także rencistek czy emerytek. Stanowi jednocześnie pole do dyskursu społecznego i animowania działań oraz budowy kapitału społecznego. Panie posiadają zróżnicowane wykształcenie i wykonują odmienne zawody. Obserwowana zmienność pośród członkiń dowodzi otwartości organizacji i różnorodności. Obrazuje jednocześnie zmiany zachodzące na obszarach wiejskich, szczególnie w zakresie wielofunkcyjności.

W celu rozpoznania siły tożsamości lokalnej zapytano Panie o miejscowość pochodzenia. Zdecydowana większość Pań to biskupianki, a miejscowość Stara Krobia to ich rodzinna wieś. Tradycje lokalne i obrzędy są dla Pań zdecydowanie ważne lub bardzo ważne, co potwierdza przywiązanie do wspólnoty lokalnej i dbałość o nią poprzez pielęgnowanie kulturowego dziedzictwa w życiu codziennym. Zjawisko to sprzyja zachowaniu żywotności obszarów wiejskich, tutaj dodatkowo unikalnego folkloru.

Przynależność i działalność w Kole jest dla członkiń bardzo ważna lub ważna. Panie uczestniczą w zróżnicowanych formach aktywności, korzystają ze spotkań kobiet, biorą udział w wycieczkach o charakterze kulturalnym i turystycznym, organizują święto plonów (dożynki), a także podejmują się działalności charytatywnej. Pytane o osobę przewodniczącą i członkiń zarządu koła, podkreślają duży wpływ na ich obecność w organizacji. Odnosząc się do czasu pandemii Covid-19, przynależność do koła była ważna lub bardzo ważna dla Pań i wpłynęła na lepsze odnalezienie się w nowej rzeczywistości<sup>32</sup>.

Kolejna grupa pytań dotyczyła oceny możliwości (dostępu) do edukacji, opieki zdrowotnej, kultury i transportu publicznego w gminie Krobia. Spośród badanych uwarunkowań najlepiej oceniono dostęp do kultury, w dalszej

<sup>32</sup> Ciekawą inicjatywą podjętą przez KGW w Starej Krobi było wydanie pamiątkowego albumu na okoliczność obchodów 50-lecia działalności organizacji. Szczególna forma aktywności, w postaci zgromadzenia fotografii dokumentujących wydarzenia prowadzone przez Koło, pozwoliła na naturalne przywrócenie relacji między Paniami po okresie izolacji. Warto nadmienić, że wiele organizacji pozarządowych (szczególnie małych), po okresie pandemii nie przywróciło swojej działalności.

kolejności do edukacji. Dobra ocena dostępu do kultury może wynikać z dużej aktywności społeczności lokalnej w tym zakresie. W gminie działa kilka zespołów ludowych, które wspierane są sekcjami w Gminnym Centrum Kultury w Krobi. Dostęp do transportu publicznego został oceniony najsłabiej, zdecydowana większość Pań oceniła ten obszar jako źle lub bardzo źle funkcjonujący. Ocena ta potwierdza wnioski dotyczące niskiej dostępności przestrzennej obszarów wiejskich, a w szczególności braku dostępu do komunikacji publicznej. Problem ten dotyka blisko 26% sołectw w Polsce (Stanny i in. 2022, Synteza, s. 14). Ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej na obszarach wiejskich był szczególnie obecny podczas pandemii Covid-19. Aktualnie obserwujemy na obszar wiejskich zmianę pokoleniową wśród lekarzy, którzy nie zawsze mają sukcesorów, skutkiem czego wiele gmin pozbawionych jest lub ma ograniczony dostęp do podstawowej opieki.

Kolejne pytania nawiązywały bezpośrednio do zachowań (wyrażanych postaw) wobec zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem zmian klimatu. Pytania dotyczyły marnotrawienia żywności, segregacji odpadów, a także korzystania z odnawialnych źródeł energii. Panie zdecydowanie zadeklarowały (31), że w gospodarstwach domowych, w których żyją nigdy (4) lub bardzo rzadko (27) marnowana jest żywność. Jednocześnie zdecydowana większość deklaruje, że zawsze (30) lub często (7) segreguje odpady. Pośród badanych tylko trzy osoby wskazały, że korzystają z odnawialnych źródeł energii. Nie jest to rozwiązanie popularne pośród badanych.

Zgodność odpowiedzi oraz ich duża zbieżność dowodzi wysokiej spójności wewnętrznej członków organizacji. Wyrażona jest ona wspólnym pochodzeniem, członkinie są mieszkankami biskupizny. Łączy je wspólnota tradycji, zwyczajów, a także historia i przynależność do miejsca. Charakterystyczna dla obszaru tożsamość lokalna i spójność tradycji wyraża się w poglądach dotyczących trudnych kwestii, takich jak marnotrawstwo żywności czy zagospodarowanie odpadów w tym segregacji. Inny wymiar postrzegania wspólnoty dotyczy także pewnej zgodności w myśleniu o dbałość o obejście w ramach gospodarstwa domowego, a także wsi czy dbałość o środowisko przyrodnicze w ogóle. Może to być postawa, która jest wyrazem troski nie tylko o dobro prywatne, a także o dobro publiczne.

Korzyści płynące z jednoznacznych postaw kobiet wobec trudnych wyzwań rozwoju, mogą pozwolić na efektywne i zrównoważone gospodarowanie zasobami, sięgając przy tym po dostępną wiedzę interpretowaną lokalnie. Powstaje przestrzeń do animowania działań na rzecz lokalnej wspólnoty, której liderem zmian mogą być kobiety. Z tego punktu widzenia ważnym jest podjęcie ścieżki

poszukiwań służącej wypracowaniu działań dla uruchomienia i wzmocnienia potencjału kobiet w procesie zmian rozwojowych na obszarach wiejskich (szczególnie oddolnych).

Spójne postawy kobiet ukształtowane w procesie rozwoju historycznego lokalnej wspólnoty, stanowią unikalny potencjał, innymi słowy wypracowane zachowania (praktyki) są przyjazne dla środowiska i jego zasobów. Powstały naturalnie wzorzec zachowań, nie wymaga nowych ram dla podejmowanych działalności, oczekiwane jest wprowadzenie zachęt służących wsparciu lub wzmocnieniu obecnych aktywności. W tym kontekście właściwe wydaje się upowszechnianie dobrych praktyk pośród innych organizacji kobiecych, w tym kół gospodyń wiejskich dla wywołania pozytywnych zmian rozwoju.

## **KGW Stara Krobia** **– rozmowa z Panią Sylwią Jakubowską,** **przewodniczącą Koła**

### **1. Jak ocenia Pani aktywność kobiet na obszarach wiejskich na przykładzie KGW Stara Krobia?**

Aktywność kobiet na obszarach wiejskich wzrosła w ostatnich latach. Duże znaczenie niewątpliwie miała sytuacja pozwalająca na rejestrację kół gospodyń wiejskich w kraju. Miało to miejsce również w naszym Kole. Gdy pojawiła się możliwość rejestracji w Krajowym Rejestrze Kół Gospodyń Wiejskich (KRW) w 2018 r., dokonaliśmy rejestracji. Korzyścią z rejestracji było otrzymanie dofinansowania z budżetu państwa. Środki pozwoliły na podjęcie wielu ciekawych inicjatyw. Równolegle intensywnie rozwijała się baza do prowadzenia działań w postaci świetlic wiejskich.

Obecnie w KGW Stara Krobia obserwujemy duże zainteresowanie działaniem wśród młodszych pań, zwłaszcza młode mamy bardzo chętnie przychodzą na spotkania i zaskakują nas nowymi pomysłami. W naszym Kole łączy się tradycję z nowoczesnością, staramy się łączyć pokolenia zachowując ciągłość tradycji i obyczajów. Aktywnymi działaczkami w Kole są liczne seniorki (65+). Koło w Starej Krobi ma ponad 65-letnią historię. Koło działało w sposób ciągły od momentu powstania. Inicjatywy były podejmowane przez koleżanki, mimo trudniejszych uwarunkowań do działania, tj. brak dofinansowania, brak świetlicy wiejskiej.

## **2. Jaka rola wg Pani przypada KGW na obszarach wiejskich?**

Jestem przewodniczącą KGW w Starej Krobi od 2018 r. Obecnie nasze koło liczy 86 członkiń, pod względem liczebności jest to drugie koło w powiecie gostyńskim. W Starej Krobi znajduje się bardzo dobrze wyposażona świetlica wiejska, z której korzystamy. Jest to miejsce spotkań i naszych działań. Spośród realizowanych zadań, można wyróżnić podstawowe:

- Integrowanie społeczności lokalnej, zarówno kobiet, jak i całej wspólnoty. Podejmowane są inicjatywy dedykowane kobietom tylko i wyłącznie, ale są też inicjatywy dla dzieci, seniorów, całej społeczności.
- Zachowanie ciągłości historycznej zwyczajów, obrzędów, umiejętności (niematerialnego dziedzictwa) dla przyszłych pokoleń poprzez stwarzanie okazji do spotkań i dzielenia się wiedzą z młodszym pokoleniem.
- Edukacyjna i profilaktyczna, organizowane są kursy lub szkolenia, spotkania z lekarzami.
- Kulturalna i krajoznawcza, umożliwienie dostępu do kultury i turystyki osobom niemobilnym poprzez organizację wspólnych wyjazdów.
- Włączająca poprzez liczne działania na rzecz integracji wspólnoty, Koło cieszy się zaufaniem, które sprzyja budowie otwartości wspólnoty na podejmowane działania.

## **3. Jak ocenia Pani miejsce dziedzictwa kulturowego Biskupizny w rozwoju lokalnym?**

Tradycje i zwyczaje naszej biskupiańskiej społeczności są dla mieszkańców wsi bardzo ważne. Zdecydowana większość je pielęgnuje i zabiega o zachowanie dla przyszłych pokoleń. Obrzędowość wpisana w rytm życia na wsi, pozwala się jednoczyć dla wspólnych spraw i sprawia, że mieszkańcy dobrze znają się nawzajem. Grupą w większości wyłączonej i mniej zainteresowaną dbaniem o kontynuację historyczną jest młodzież. Ważna rola przypada w udziale rodzicom, dziadkom, by przekazać tradycje z jednej strony, z drugiej swoją postawą dawać świadectwo ważności i wartości z posiadanej tożsamości lokalnej.



#### **4. Proszę o krótkie przedstawienie informacji dotyczącej zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do wymienionych zakresów.**

##### ***Marnowanie żywności***

Był czas, kiedy panie często wyrażały się, że „*dziś w zasadzie wszystko można kupić*”. Jednak od pewnego momentu obserwuję wzrost znaczenia posiadania ogródków warzywnych. Jeśli zatem potrafimy wyhodować zdrowe i piękne warzywa czy owoce, to następnie tak planujemy, by „*nic się zmarnowało*”. Obserwuję pewną modę wśród pań związana z wymianą przepisów między koleżankami. Dobrym źródłem inspiracji jest Internet. Dlatego uważam, że marnujemy coraz mniej żywności. Nie bez wpływu pozostaje cena warzyw i owoców, która nie pozwala na marnowanie owoców swojej pracy w ogrodzie i sadzie.

##### ***Segregacja odpadów***

W ostatnich latach myślę, że wzrosła świadomość ludzi dotycząca zanieczyszczania ziemi, a także dbałości o środowisko przyrodnicze. Na poziomie lokalnym są wdrożone procedury segregacji wszystkich odpadów i jestem z dużą pewnością przekonana, że realizowane jest to dobrze. Pewnie jak wszędzie zdarzają się odstępstwa od normy. Osobiście nie podoba mi się nasza (krajowa) polityka dotycząca szklanych opakowań po napojach, podczas gdy w innych krajach są rozwiązania pozwalające na ich zwrot.

##### ***Znaczenie środowiska przyrodniczego w społeczności lokalnej***

Gmina Krobia jest gminą o profilu rolniczym, z dobrze rozwijającym się przemysłem rolno-spożywczym oraz usługami dla rolnictwa, gdzie gospodaruje się z ogromnym poszanowaniem ziemi i ojcowizny. Intensywna produkcja rolna opiera się głównie na naturalnych zasobach środowiska, jakimi są: gleba, powietrze, woda i krajobraz wraz z jej bioróżnorodnością. Działalność ta może stanowić nie tylko zagrożenie dla zdrowia konsumentów, ale również dla zasobów naturalnych, od których jesteśmy tak bardzo zależni. Lokalni rolnicy wiedzą już jak produkować, mimo to mam obawy, że nie wszyscy mają świadomość zagrożeń dla naszego środowiska. Są rolnicy, którzy gospodarują w prawidłowy sposób, są też tacy, którzy potrafią np. usunąć nowo nasadzone drzewa lub w środku zimy wywozić gnojówkę na zamrzniętą glebę. Oczywiście wymienione działania wpływają bardzo niekorzystnie na nasze środowisko. Pytanie tylko czy działają w sposób świadomy czy nie? Pragnę

jednocześnie dodać, że z naszej strony wychodzą również pozytywne inicjatywy, są to m.in. akcje sadzenia drzew, w której biorą udział liczni mieszkańcy. Dodatkowo corocznie organizujemy akcję sprzątania boiska wiejskiego oraz terenu przyległego.

### ***Zmiana roli kobiet na obszarach wiejskich***

Jeszcze kilkanaście lat temu gospodarstwa zaledwie kilkuhektarowe potrafiły się utrzymać. Niestety w obecnej sytuacji coraz więcej gospodarstw takich do 10 hektarów oddaje swoje ziemie w dzierżawy, a sami właściciele idą do pracy. W związku z tym, zmienia się rola kobiet. Nie są już gospodyniami wiejskimi, a często kobietami, które na co dzień chodzą do pracy. Bardzo dobrze funkcjonuje przedszkole, działające przy szkole podstawowej, do którego uczęszczają dzieci już od trzeciego roku życia. Obserwujemy także zmieniającą się rolę pań seniorek. Nasze babcie są obecnie kobietami bardzo zadbanyymi, często podróżującymi, odnajdują się przy tym w roli babć.

### **5. Zgodnie z wynikami badań pośród członkiń koła, najsłabiej oceniono dwa uwarunkowania rozwoju lokalnego: dostęp do opieki zdrowotnej i komunikacji publicznej. Proszę o krótki komentarz.**

Temat opieki zdrowotnej i komunikacji jest powszechnym problemem na obszarach wiejskich i w miastach. W gminie znajduje się poradnia, w ramach której działają lekarze podstawowej opieki zdrowotnej, jednak mieszkańcy często udają się do Gostynia, gdzie można dodatkowo skorzystać z pomocy lekarzy specjalistów. Zdarza się również, że czas oczekiwania na wizytę u lekarza pierwszego kontaktu jest zbyt długi, dlatego mieszkańcy szukają pomocy w mieście powiatowym. Przez naszą wieś przejeżdża jeden autokar dziennie (rano i po południu). Co oznacza, że stan ten można określić jako brak połączenia środkami komunikacji. Dzieci uczęszczające do szkół ponadpodstawowych w zdecydowanej większości zawożone są przez rodziców prywatnymi samochodami.

### **6. Czy i na jakich polach Koło współpracuje z władzami lokalnymi, urzędem gminy?**

Nasze koło jest bardzo aktywne, potrafimy zmierzyć się z codziennymi wyzwaniem czy problemami, a pomysłami wymieniamy się z władzami lokalnymi. Obszarem, który wymaga wsparcia ze strony gminy jest finansowanie z zewnętrznych źródeł. Nie zawsze mamy umiejętności, by przygotować

różne projekty. Mimo to składamy wnioski o dofinansowanie naszych pomysłów. W rezultacie otrzymujemy dofinansowanie. Podczas naszej aktywności korzystamy często z zaplecza świetlicy wiejskiej, trudniej jest kiedy imprezy mają charakter plenerowy, np. odbywają się na boisku wiejskim. Wymaga to specjalnego wyposażenia w postaci lodówek i oświetlenia, pozostałe elementy często są udziałem zaangażowania prywatnych zasobów. Władze lokalne w miarę możliwości finansowych wspierają nasze inicjatywy oddolne.

W naszej wsi współpracujemy z radą sołecką, OSP, a także Kółkiem Rolniczym. Organizacje te skupiają panów. Niejednokrotnie jest tak, że kobieta działa w KGW, a pan w innej organizacji. Nie wyobrażam sobie działań Koła bez współpracy ze wszystkimi organizacjami, moje doświadczenie pokazuje, że takie rozwiązywanie bardzo dobrze się sprawdza.

## **7. Pani wraz z koleżankami i lokalną społecznością podejmujecie różnorodne inicjatywy. Proszę o krótki opis podejmowanych działań.**

Każdego roku realizujemy różnorodne inicjatywy, które kierowane są do wybranych grup lub do całej społeczności. Poniżej wybrane.

1. Obchodzenie dnia kobiet. Naszą tradycją jest przygotowanie przedstawienia przygotowanego przez członkinie zarządu, widownią są pozostałe koleżanki. Tego dnia spotykają się zarówno młode dziewczyny, matki oraz babcie. Zwłaszcza starsze panie podkreślają duże znaczenie możliwości udziału w spotkaniu.
2. W miesiącu czerwcu została przygotowana impreza pt. „Powitanie lata” skierowana do wszystkich mieszkańców. Dla dzieci zorganizowano place zabaw i opiekę animatora, przejażdżki bryczką, dodatkowo było ognisko i lody. Wieczorem odbyła się potańcówka z udziałem Zespołu Pieśni i Tańca ze Świąciechowy. Mieszkańcy pod okiem profesjonalistów wspólnie zatańczyli poloneza. Udział w wydarzeniu był bezpłatny, dzięki dofinansowaniu z gminy, sponsorów i składek członkowskich.
3. Dożynki. Czas żniw, to trudny czas dla rolnika, zwłaszcza tegoroczne zbiory. Pogoda podczas żniw była zmienna z opadami deszczu, z jednoczesnym brakiem opadów podczas wiosny. W Starej Krobi pielęgnowana jest tradycja i obrzęd dożynek wiejskich. Wieś wyróżnia obrzęd dożynekowy z przyśpiewkami podczas wręczania wieńca. Oprawa obrzędu przygotowana jest przez młodzież. Dożynki integrują naszą wspólnotę.

4. Wycieczki i wspólne wyjścia pań. KGW każdego roku organizuje wyjazd (wycieczkę) dla mieszkańców wsi. W wydarzeniu uczestniczą całe rodziny dzieci, rodzice i dziadkowie. Wydarzenie to cieszy się dużym zainteresowaniem. Tylko dla członkiń organizujemy wspólne wyjścia, np. na kręgle.
5. Mikołajki. W niedzielne grudniowe popołudnie Mikołaj przybywa konno w asyście jeźdźców do każdego małego mieszkańca naszej wsi, by obdarować go podarkiem. Wydarzenie to wywołuje duże zainteresowanie i pozytywne poruszenie na wsi.
6. Działania charytatywne. Każdego roku panie przeprowadzają zbiórkę pieniężną wśród mieszkańców na rzecz chorych dzieci.

Wydarzenia, które wymieniłam są skierowane do mieszkańców Starej Krobi, chętnie gościmy również inne grupy, np. uczestników Taboru Wielkopolskiego. Podczas prawie tygodniowej imprezy odbywają się warsztaty kulinarne, warsztaty śpiewu, tańca. Udział biorą dzieci z naszej wsi, a instruktorami są seniorzy.



# Głos w dyskusji

---

---

Na Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu, odbyły się dwa Seminarium naukowe w ramach realizowanej operacji, których celem było przedstawienie koncepcji badań<sup>33</sup> oraz wyników badań z uwzględnieniem zastosowanych metod<sup>34</sup>. Podczas seminariów zebrano eksperckie opinie w zakresie wyników badań, a także wyznaczono kierunki i rekomendacje dla przyszłych badań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Zebrane opinie przede wszystkim odnosiły się do kierunków poszukiwań badawczych w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru instytucjonalnego.

1. W dyskusji podkreślono zasadność podjęcia tematu badań, a także jego złożoność i oryginalność.
2. Podczas omawiania założeń badawczych podkreślano trudność ujęcia zjawiska ładu instytucjonalnego i sprawności instytucjonalnej na poziomie lokalnym. Dodatkowo podkreślono znaczenie realizacji badań ankietowych jako ważne źródło informacji o jednostkach samorządowych.
3. Wyznaczone miary dla ładu instytucjonalnego wywołały dyskusję, pozwalając na wyłonienie przyszłych kierunków poszukiwań, m.in.: Czy wystarczający jest pomiar organizacji pozarządowych w wymiarze ilościowym? Jak ewentualnie badać jakość funkcjonujących organizacji, ich potencjał dla zrównoważonego rozwoju? Czy wszystkie środki z UE powinny być brane pod uwagę w trakcie oceny sprawności ich pozyskiwania? Ewentualnie jakiego okresu powinny dotyczyć?
4. Wyniki badań wzbudziły zainteresowanie i spotkały się z pozytywnym odbiorem w środowisku naukowym. Szczególną uwagę zwrócono na wielowątkowość podjętego celu badań, a także jego implikacje praktyczne.

<sup>33</sup> Seminarium naukowe zrealizowane na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu w dn. 24.10.2022 r.

<sup>34</sup> Seminarium naukowe zrealizowane na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu w dn. 17.10.2023 r.



# Wnioski i rekomendacje

---

---

Realizacja badań pt. *Instytucjonalny wymiar zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce* pozwoliła na sformułowanie wniosków i rekomendacji.

Wnioski sformułowano w ramach rozpoznanych zakresów badań:

- ładu instytucjonalnego na poziomie lokalnym;
- sprawności instytucjonalnej jednostek samorządowych;
- studiów przypadku gmin;
- studium przypadku wiejskiej organizacji pozarządowej oraz rola kobiet w procesach zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

## ***Ład instytucjonalny na poziomie lokalnym***

Obszary wiejskie w Polsce są istotnie zróżnicowane pod względem ładu instytucjonalnego. Otrzymaną zmienność układu porządkuje w znacznej mierze aktywność władz lokalnych w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych, a także renta położenia. W rezultacie grupę gmin, dla których zrównoważenie jest wysokie, utworzyły jednostki usytuowane w obszarze oddziaływania stolicy i wybranych miast regionalnych (choć nie wszystkich). Bardzo liczną grupę budowały gminy położone we wschodniej części kraju, głównie województwa lubelskie i świętokrzyskie. Obecność regionów wschodniej Polski w grupie gmin o wysokim poziomie ładu jest pochodną krajowych uwarunkowań instytucjonalnych, powstałych w ramach polityki regionalnej i wobec obszarów wiejskich. Przy czym na poziomie województw dostrzegamy istotne różnice wewnątrzregionalne. Zmienność ta wskazuje na znaczenie lokalnej aktywności podmiotów (gmin) w procesie pozyskania środków i dysponowania nimi na realizację zadań rozwoju zrównoważonego.

Ład instytucjonalny jest uwarunkowany czynnikami rozwoju lokalnego, które domykają się w trzech ładach środowiskowym, społecznym i gospodarczym. Zmiany w obszarze ładu instytucjonalnego, przede wszystkim w zakresie możliwości finansowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, są kształtowane przez polityki krajowe (np. rozdysponowanie środków



do poszczególnych regionów). Natomiast od aktywności władz samorządowych zależy wielkość pozyskanych środków. Możliwości sięgania po środki zewnętrzne są uwarunkowane sytuacją finansową podmiotu.

Zgodnie z założonym celem badań rozpoznano relacje między poziomem ładu instytucjonalnego a pozostałymi składowymi. Jedynym obszarem, gdzie można upatrywać słabego związku jest sytuacja demograficzna (współczynnik korelacji 0,299). Wynik nadaje pewien kierunek do dalszych poszukiwań, które można odnieść do hipotezy Jałowieckiego (1997): sprawność instytucjonalna jest wyższa tam, gdzie obserwujemy młodość demograficzną. Od momentu ukucia tej hipotezy minęły blisko trzy dekady, obecnie próżno szukać w Polsce gmin o cechach młodości demograficznej. Zatem elementem diagnozującym wydaje się być sytuacja demograficzna, która uwzględnia szerszy kontekst, oddając zarówno ruch naturalny, jak i wędrownkowy. Ostatecznie uwidaczniając atrakcyjność obszarów pod względem miejsca zamieszkania, co pokrywa się z otrzymanym rozkładem dla Polski zachodniej i południo-zachodniej oraz gmin wokół dużych ośrodków miejskich.

Liczny udział gmin z obszaru wschodniej Polski w wysokim poziomie ładu instytucjonalnego, można uzasadnić procesem szybkiej modernizacji o charakterze egzogenicznym, która stała się ich udziałem. Zatem częściowo otrzymany wynik może wyjaśniać paradygmat modernizacji Putnama.

### ***Sprawność instytucjonalna jednostek samorządu terytorialnego***

Realizacja badań z zakresu sprawności instytucjonalnej dowiodła istotnych różnicowań w tym zakresie. Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, gminy podejmują współpracę z różnymi interesariuszami, a także wykazują się aktywnością na różnych polach (nie ma podmiotów biernych). Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecna w procesie planowania, towarzyszy temu zrozumienie zasadności podejmowania wielokierunkowych działań, przy jednoczesnym poczuciu rozproszonej odpowiedzialności. Przedstawiciele samorządów lokalnych najczęściej postrzegają siebie jako jeden z wielu podmiotów podejmujących zadania zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań samorządy lokalne dobrze lub bardzo dobrze oceniają kompetencje i umiejętności urzędników w zakresie realizacji zadań rozwoju, czemu towarzyszy łatwość dostępu do szkoleń. Jednocześnie barierą nie jest dostęp do informacji i wiedzy.

Przeprowadzona analiza statystyczna dowiodła znaczenie dwóch uwarunkowań, porządkujących otrzymane wyniki badań. Paradygmat modernizacyj-

ny, który pośrednio dowiedziony został miarą wyprodukowanych odpadów, przy założeniu, że im wyższa ilość wyprodukowanych odpadów przypadająca na mieszkańca (jako miara rozwoju), tym wyższa sprawność instytucjonalna, dowodzi to znaczenia modernizacji w procesach rozwoju instytucjonalnego na obszarach wiejskich w Polsce. Warto zaznaczyć, że na obszarach wiejskich ilość wyprodukowanych odpadów, może wynikać z rozwoju funkcji turystycznej, co dowodzi wielofunkcyjności obszarów. Zatem pośrednio może być prognostykiem dla rozpoznania poziomu dezagraryzacji wsi.

Koncepcja młodości demograficznej znajduje tu swoje potwierdzenie, mianowicie w gminach o wyższej sprawności instytucjonalnej odnotowano dodatnie saldo migracji oraz najwyższy przyrost naturalny, wiązać to należy z atrakcyjnością obszaru z poziomu osiedlania się.

### ***Studia przypadku gmin***

Badane gminy posiadają indywidualne ścieżki rozwoju, które są pochodną potencjałów warunkujących możliwości realizacji każdego z ładów. Autoocena zrównoważonego rozwoju była zdecydowanie zbieżna z otrzymanymi wynikami badań, rozmówcy realnie oceniają sytuację w gminie. Pewną trudność pośród badanych mogła wywołać ocena sprawności instytucjonalnej samorządu terytorialnego. Proponowane obszary aktywności samorządów, uwarunkowane są lokalnie. Zaobserwowano zależność związaną z typem funkcjonalnym gminy, warunkującym jego wielofunkcyjność, która dodatkowo jest skorelowana z podejmowanymi aktywnościami przez władze lokalne. Dla gmin monofunkcyjnych, czy też z niskim poziomem wielofunkcyjności, potencjalne obszary współpracy są dość ograniczone, zazwyczaj sprowadzają się do powiązań instytucjonalnych w granicach podmiotów lokalnych, najczęściej podległych jednostce (szkoła, dom kultury itp.) oraz lokalnych organizacji pozarządowych.

Przywołane studia dowodzą, że kluczową w sytuacjach ograniczonych możliwości jednostek lokalnych (gmin), pozostaje aktywność społeczności lokalnej – mieszkańców, np. przedsiębiorczość, etos pracy, tradycja czy kultura, które mogą być decydujące dla działań na rzecz trwałości rozwoju, a także żywotności wsi czy gmin.

W zakresie realizowanych zadań rozwoju dowiedziono, że środki zewnętrzne są głównym źródłem finansowania działań z zakresu zrównoważonego rozwoju. Brak lub ograniczone możliwości rozwoju wynikają z niskiego potencjału finansowego, czynnik ten wpływa na zdolność adaptacyjną

samorządów do zachodzących zmian w otoczeniu zewnętrznym. Dlatego tak ważne jest, by przy dużej ograniczoności zasobów sięgać po środki zgodnie z potrzebami, adekwatnie do wytyczonych celów rozwoju, poprzez mądre sięganie po środki.

Z poziomu ładu instytucjonalnego dowiedziono znaczenia stabilności i ciągłości władz lokalnych dla trwałości podejmowania zadań zrównoważonego rozwoju, a nade wszystko dla jedności wspólnoty.

### ***Studium przypadku wiejskiej organizacji pozarządowej oraz rola kobiet w procesach zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich***

Studium przypadku wiejskiej organizacji KGW Stara Krobia dowiodło znaczenia uwarunkowań historycznych i lokalnej tradycji w kształtowaniu organizacji, a także budowie jej pozycji, tak w miejscowości, jak i w gminie.

Korzyści płynące z jednoznacznych postaw kobiet wobec trudnych wyzwań rozwoju, mogą pozwolić na efektywne i zrównoważone gospodarowanie zasobami, sięgając przy tym po dostępną wiedzę interpretowaną lokalnie. Powstaje przestrzeń do animowania działań na rzecz lokalnej wspólnoty, której liderem zmian mogą być kobiety. Z tego punktu widzenia ważne jest podjęcie ścieżki poszukiwań służącej wypracowaniu działań dla uruchomienia i wzmocnienia potencjału kobiet w procesie zmian rozwojowych na obszarach wiejskich (szczególnie oddolnych).

Spójne postawy kobiet ukształtowane w procesie rozwoju historycznego lokalnej wspólnoty, stanowią unikalny potencjał, innymi słowy wypracowane zachowania (praktyki) są przyjazne dla środowiska i jego zasobów. Powstały naturalnie wzorzec zachowań nie wymaga nowych ram dla podejmowanych działalności, oczekiwane jest wprowadzenie zachęt służących wsparciu lub wzmocnieniu obecnych aktywności. W tym kontekście właściwe wydaje się upowszechnianie dobrych praktyk pośród innych organizacji kobiecych, w tym kół gospodyń wiejskich, dla wywołania pozytywnych zmian rozwoju.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami badań, obecność kobiet w procesach zarządzania rozwojem jest ograniczona. Obserwowana jest asymetria reprezentacji kobiet pośród władz lokalnych (12%), a także radnych (31%). Pewną ścieżką wsparcia dla aktywności kobiet są organizacje kobiece (w tym koła gospodyń wiejskich). Dodatkowym wsparciem dla podejmowanych ról przez kobiety jest zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi, która nadal pozostaje istotnie zróżnicowana na poziomie lokalnym.

## Rekomendacje

1. Zgodnie z wynikami badań oczekiwane jest dalsze wsparcie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju ze środków zewnętrznych. Powinno temu towarzyszyć wzmocnione poszukiwanie ścieżek rozwoju służących komplementarności podejmowanych działań i wywołaniu efektu synergii. Zatem ważne jest, by podejmowane działania tworzyły logiczny układ, w miejsce spontanicznie (ad hoc) podejmowanych przedsięwzięć.
2. Szansą dla poprawy udziału kobiet w procesie zarządzania rozwojem lokalnym jest wsparcie kobiecych organizacji pozarządowych (np. KGW). Warto rozważyć powołanie instrumentu finansowego służącego wsparciu działań kobiet w organizacjach, a w dalszym kroku służącego budowie kapitału włączającego kobiety do dalszych aktywności w życiu publicznym, w tym gospodarczym.
3. Szybkość zmian, z nieprzystającym tempem pojawiających się rozwiązań, skłania do poszukiwania alternatywnej ścieżki wsparcia samorządów lokalnych w procesie realizacji zadań rozwoju. Proponuje się uruchomienie platformy, kanału w mediach społecznościowych, dedykowanej przestrzeni wirtualnej służącej upowszechnianiu dobrych praktyk – Program Lokalnych Inicjatyw Samorządowych (PLIS).
4. Ostatni z proponowanych kierunków odnosi się do próby usystematyzowania działań podejmowanych przez samorząd, poprzez ich kwantyfikację w ramach celów zrównoważonego rozwoju (Agendy 21).
5. Negatywne skutki zmian klimatu przede wszystkim dotyczą i obejmować będą w pierwszej kolejności mieszkańców obszarów wiejskich. Dlatego rekomenduje się uruchomienie działań przez krajowe, regionalne i lokalne instytucje, służących wzmocnieniu procesów adaptacji do zmian klimatu.

Istnieje pewien paradoks, przyjmując założenie, zgodnie z którym rozwój zrównoważony może być najlepiej wdrażany na poziomie lokalnym, co wynika z faktu, że społeczność lokalna dobrze zna przestrzeń, w której żyje i mieszka na co dzień. Dlatego warto przede wszystkim cele zrównoważonego rozwoju realizować oddolnie i na poziomie najniższej jednostki terytorialnej – to jest jeden wymiar. Z drugiej strony wszelkie miary dotyczące zrównoważonego rozwoju dostępne w zakresie ładu instytucjonalnego odwołują się do poziomu krajowego. Jest to zrozumiałe i logiczne w zakresie kompetencji państwa,

tworzenia ram prawnych, warunków decentralizacji i przekazywania zadań. Natomiast zasadniczo jest pewna niedostępność miar dla poziomu lokalnego w ogóle, a także w kontekście oczekiwań czy wyzwań stawianych samorządom. Odnosi się wrażenie, że rozwój zrównoważony będzie z natury rzeczy oddolny i samorzutny zarazem. Brakuje zatem transpozycji celów w skali makro do poziomu lokalnego.

Wprawdzie odwołania do celów zrównoważonego rozwoju są obecne w strategiach lokalnych, to użyteczność odniesień obecna jest w procesie aplikacji o środki z Unii Europejskiej. Kontekst ten wydaje się być dalece niewystarczający, dlatego ważne jest, by zaproponować pewien uproszczony mechanizm promocji i informacji dla podmiotów lokalnych (gmin), służący wyłonieniu zależności pomiędzy działaniami samorządów a celami zrównoważonego rozwoju, np. w postaci matryc powiązań. Wyłonienie atrybutów służebności miar, wraz z usytuowaniem lokalnych działań w procesach globalnych, pozwoli na dowartościowanie podejmowanych działań poprzez systematyczne sprzężenie zwrotne.

# Spis literatury

---

---

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2001). *The colonial origins of comparative development: An empirical investigation*, The American Economic Review, 91(5), 1369-1401.
- Alonso J.A., Garcimartín C. (2013). *The determinants of institutional quality. More on the debate*. Journal of International development, 25(2), 206-226.
- Aron J. (2000). *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*, The World Bank Research Observer 15 (1), 1203-1228.
- Bański J. (2015). *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na wsi – wybrane zagadnienia*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, 102(1), 59-69.
- Barca F. (2009). *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012). *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*. Journal of Regional Science, Vol. 52, No. 1, 134-152.
- Barro R.J. (2000). *Rule of Law, Democracy, and Economic Performance*. In 2000 Index of Economic Freedom (Washington, D.C.: The Heritage Foundation), 31-4.
- Barro R.J., Lee J.W. (2000). *International Data on Educational Attainment: Updates and Implications*. CID Working Paper No. 42, April.
- Bartkowiak N. (2010). *Activity of the local authorities from the Wielkopolska voivodeship in the acquisition of funds from the Wielkopolskie Regional Operational Programme (2007-2013)*, [w:] *Regional development and regional policy in Poland: First experiences and new challenges of the European Union membership*. Part I, (red.) Churski P., Ratajczak W., KPZK PAN, Warszawa.
- Bartkowiak N., Poczta W. (2012). *Czynniki rozwoju obszarów wiejskich w Wielkopolsce*, Wydawnictwo UP w Poznaniu, Poznań.
- Bartkowiak-Bakun N. (2021). *Ocena oddziaływania wybranych działań PROW 2014-2020 na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski*. Analiza regionalna – II etap badań, CeDeWu. Warszawa.
- Bartkowiak-Bakun N. (2022). *Ścieżki rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego – lokalny wymiar wielofunkcyjności*, [https://puls.edu.pl/sites/default/files/dokumenty/bartkowiak\\_bakun\\_sciezki\\_rozwoju\\_ow.pdf](https://puls.edu.pl/sites/default/files/dokumenty/bartkowiak_bakun_sciezki_rozwoju_ow.pdf).
- Bowles S., Gintis H. (1998). *The evolution of strong reciprocity*, (Santa Fe Institute Working Paper #98-08-073E). Santa Fe: Santa Fe Institute.
- Bryden J.M. (1998). *Development strategies for remote rural regions: what do we know so far?* Paper presented at the OECD International Conference on Remote Rural Areas – Developing through Natural and Cultural Assets, Albarracin, Spain, November 5-6, 1998.
- Cloke P.J. (1985). *Whither rural studies?* Journal of Rural Studies 1-1,1-9.
- Cloke P.J. (1997). *Country backwater to virtual village?* Rural studies and the cultural turn. Journal of Rural Studies 13-4, 367-375.

- Dawson J. (1998). *Institutions, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence*. *Economic Inquiry*, 36: 603-619.
- De Haan J., Sturm J.E. (2003). *Does more democracy lead to greater economic freedom? New evidence for developing countries*. *European Journal of Political Economy*, 19, 547-563.
- Ecorys. *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce (2008)*, [http://ecorys.pl/zalaczniki/publikacje/66/ggov\\_042.pdf](http://ecorys.pl/zalaczniki/publikacje/66/ggov_042.pdf).
- Faludi A. (2009). *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/index_en.htm).
- Farole T., Rodr'iguez-Pose A., Storper M. (2011). *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1089-1111.
- Fiedor B. (1999). *Polityka ekologiczna w gospodarce rynkowej*, Wrocław.
- Gorzela G., Jałowicki B. (1997). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski.
- Gallop G.C. (1997). *Indicators and their use: information for decision-making*. *Scope-scientific committee on problems of the environment international council of scientific unions*, 58, 13-27.
- Górzyński M., Pander W., Koć P. (2006). *Tworzenie związków kooperacyjnych między MSP oraz MSP i instytucjami otoczenia biznesu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Grosse T.G., Hardt Ł. (2011). *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Wydawnictwo Key. Text. Sp. z o.o., Warszawa.
- Grosse T.G. (2004). *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 1(27)/2007.
- Hardt Ł. (2013). *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia, [w:] Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* (red.) J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Hausner J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, MSAP, Kraków.
- Hockuba Z. (2001). *Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu? VII Kongres Ekonomistów Polskich, Czy Ekonomia Nadaża z Wyjaśnieniem Rzeczywistości / Sesja I. Z. 2, PTE*, Warszawa.
- Hodgson G. (2002). *The evolution of institutions: An agenda for future theoretical research*. *Constitutional Political Economy*, 13(2): 111-27.
- Islam R., Montenegro C. (2002). *What Determines the Quality of Institutions?*, Documento elaborado para el World Development Report: Building Institutions for Markets, Washington.
- Kamińska W. (2011). *Aktywność gospodarcza osób fizycznych na obszarach wiejskich w Polsce*. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, (133), 103-127.
- Kardos M. (2012). *The reflection of good governance in sustainable development strategies*. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 58, 1166-1173.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006). *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*. World Bank Policy Research, Working Paper No. 4012.
- Kłodziński M. (2005). *Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, [w:] Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, A. Rosner (red.), Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polska Akademia Nauk, Warszawa.

- Kłodziński M. (2009). *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, (2), 33-47.
- Kondratowicz A. (2014). *Wolność gospodarcza a teoria zmiany instytucjonalnej, IX kongres Ekonomistów*, <http://blog.narotama.ac.id/wpcontent/uploads/2014/11/WOLNO%C5%9A%C4%86-GOSPODARCZA-A-TEORIAZMIANY-INSTYTUCJONALNEJ.pdf>.
- Kosiedowski W. (1984). *Czynniki i potencjał lokalizacyjny w regionie, Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu, Toruń*.
- Lowndes V., Pratchett L. (2012). *Local governance under the coalition government: Austerity, localism and the 'Big Society'*. Local government studies, 38(1), 21-40.
- Markowski T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mendez C (2012). *Clouds, Clocks and Policy Dynamics: A Path (Inter)Dependent Analysis of EU Cohesion Policy*, Policy & Politics, 40: 2, pp.153-170.
- von Meyer H., Terluin I.J., Post J.H., van Haepere B. (1999), *Rural employment dynamics in the EU; Key findings for policy consideration emerging from the RUREMPLO project*. Den Haag: LEI.
- Młodak A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (1993). *Organization for Economic Cooperation and Development Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews. A Synthesis Report by the Group on the State of the Environment*, OECD, Paris.
- OECD (2021). *Gender and the Environment: Building Evidence and Policies to Achieve the SDGs*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3d32ca39-en>.
- Otto-Zimmermann K. (2011). *Embarking on Global Governance: Thoughts on the inclusion of local*, SDG2012, ICLEI Paper.
- Platje J. (2011). *Institutional Capital-creating capacity and capabilities for sustainable development*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Reed M.S., Fraser E.D., Dougill A.J. (2006). *An adaptive learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities*. Ecological economics, 59(4), 406-418.
- Roberts L., Hall D. (2001). *Rural tourism and recreation: principles to practice*, Leisure and Tourism Management Department, Scottish Agriculture College, Ayr, UK.
- Rodrik D. (2003). *What do We Learn from Country Narratives?* D. Rodrik (ed.), *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2004). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth, 9(2): 131-65.
- Sachs J. and A. Warner. (1997): "Sources of Slow Growth in African Economies," Journal of African Economies, Vol. 6, pp. 335-76.
- Sala-i-Martin X. (1997). *I Just Ran Two Million Regressions*, American Economic Review 87(2): 178-183.



- Sala-i-Martin X., Doppelhofer G., Miller R. (2004). *Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Class-ical Estimates (BACE) Approach*, *American Economic Review*, 94(4): 813-835.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. (2015). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2022). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*. EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.
- Strumskyte S., Ramos Magaña S., Bendig H. (2022) *Women's leadership in environmental action*, OECD Environment Working Papers, No. 193, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0038d22-en>.
- Swianiewicz P., Lackowska M. (2008). *Pełzająca decentralizacja: wykorzystanie funduszy europejskich przez polskie samorządy*, [w:] *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, (red.) P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J. (2022). *Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, Wspólnota.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W., Mackiewicz M. (2000). *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – różnicowanie regionalne*, *Samorząd Terytorialny*, (10), 22-36.
- Tilly C. (1992). *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Oxford: Blackwell
- UNDP (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. UNDP Policy Paper.
- Van der Ploeg J.D., Renting H., Brunori G., Knickel K., Mannion J., Marsden T., Roest K., Sevilla-Guzmán E., Ventura F. (2000). *Rural Development: From Practices and Policies towards Theory*. *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, No. 4, Blackwell Publishers, Oxford.
- Wiatrak A.P. (2011). *Strategie rozwoju gmin wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wilkin J. (red.) (2005). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wilkin J. (2007). *Przemiany na obszarach wiejskich w Polsce w okresie transformacji systemowej i integracji europejskiej*, [w:] *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, (red.) M. Kłodziński, M. Bład i R. Wilczyński, IRWiR PAN, Warszawa.
- Wilkin J. (red.) (2013). *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wojtyna A. (2007). *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, *Gospodarka Narodowa*, 5-6: 1-23.
- Wysocki F., Lira J. (2005). *Statystyka opisowa*, Wyd. AR w Poznaniu, Poznań.
- Zegar J.St. (2004). *Strategie rozwoju zrównoważonego wobec zróżnicowania obszarów wiejskich*, [w:] *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, (red.) S. Kozłowski, Białystok.

# Spis rysunków

---

---

|  |    |
|--|----|
| Rysunek 1.1.1. Operacjonalizacja podejścia terytorialnego wobec obszarów wiejskich w Polsce .....  | 12 |
| Rysunek 1.2.1. Schemat postępowania badawczego.....  | 16 |
| Rysunek 1.3.1. Poziom ładu gospodarczego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r. ....  | 22 |
| Rysunek 1.3.2. Klasy ładu społecznego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r.....  | 23 |
| Rysunek 1.3.3. Klasy ładu środowiskowego wg klas na obszarach wiejskich Polski w 2019 r. ....  | 24 |
| Rysunek 1.3.4. Gminy objęte badaniem ankietowym w zakresie sprawności instytucjonalnej.....  | 25 |
| Rysunek 3.1.1. Rozkład przestrzenny wskaźnika dochodów podatkowych gmin (Gg) w 2022 r. ....  | 38 |
| Rysunek 3.1.2. Suma pozyskanych środków z Unii Europejskiej w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), średnia za lata 2019-2021.....   | 39 |
| Rysunek 3.1.3. Udział kobiet sołtyszek w sołectwach.....   | 41 |
| Rysunek 3.1.4. Udział powierzchni pokrytej MPZP w powierzchni ogółem (%).....  | 43 |
| Rysunek 3.1.5. Udział dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w 2022 r. (%).....   | 45 |
| Rysunek 3.1.6. Udział kobiet zasiadających w radach gmin w ogóle radnych (%) .....   | 47 |
| Rysunek 3.1.7. Frekwencja w wyborach lokalnych w Polsce w 2018 r. ....   | 48 |
| Rysunek 3.1.8. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których w ostatnich trzech latach odbyło się referendum w sprawie odwołania wójta lub rady ..... | 49 |
| Rysunek 3.1.9. Liczba organizacji i stowarzyszeń przypadająca na 1000 mieszkańców w 2022 r. ....   | 50 |
| Rysunek 3.2.1. Klasy ładu instytucjonalnego na obszarach wiejskich w Polsce .....  | 53 |
| Rysunek 4.1.1. Ocena znajomości koncepcji zrównoważonego rozwoju .....   | 59 |
| Rysunek 4.1.2. Ocena częstotliwości korzystania ze strategii rozwoju w codziennej pracy.....   | 60 |
| Rysunek 4.1.3. Podmioty, z którymi współpracują gminy w procesie realizacji zadań rozwoju.....   | 62 |
| Rysunek 4.1.4. Ocena częstotliwości współpracy.....  | 62 |
| Rysunek 4.1.5. Formy podejmowanej współpracy z partnerami .....  | 65 |
| Rysunek 4.1.6. Ocena aktywności gminy w zakresie przedsiębiorczości .....  | 68 |
| Rysunek 4.1.7. Ocena aktywności gminy w zakresie działań służących podnoszeniu kompetencji i umiejętności mieszkańców.....                           | 68 |

|  |    |
|--|----|
| Rysunek 4.1.8. Ocena aktywności gminy w zakresie działań służących podnoszeniu kompetencji i umiejętności mieszkańców..... | 69 |
| Rysunek 4.1.9. Ocena aktywności gminy w zakresie kultury.....  | 71 |
| Rysunek 4.1.10. Ocena aktywności gminy w zakresie animacji zajęć dla dzieci.....   | 72 |
| Rysunek 4.1.11. Ocena aktywności gminy w zakresie animacji zajęć dla seniorów.....   | 72 |
| Rysunek 4.1.12. Ocena ważności priorytetu: Zrównoważenie środowiskowe.....   | 74 |
| Rysunek 4.1.13. Ocena ważności priorytetu: Łagodzenie zmian klimatu.....   | 74 |
| Rysunek 4.1.14. Ocena ważności priorytetu: Adaptacja do zmian klimatu.....   | 75 |
| Rysunek 4.1.15. Ocena ważności priorytetu: Dbalność o jakość życia mieszkańców.....  | 75 |
| Rysunek 4.1.16. Ocena przeszkody finansowej w realizacji zadań rozwoju.....  | 77 |
| Rysunek 4.1.17. Ocena zasobów osobowych urzędu jako przeszkoda w realizacji zadań rozwoju.....                             | 78 |
| Rysunek 4.1.18. Ocena dostępu do informacji jako przeszkoda w realizacji zadań rozwoju.....                                | 79 |
| Rysunek 4.1.19. Akceptacja usprawiedliwienia zachowań korupcyjnych „pracownicy administracji za mało zarabiają”.....       | 82 |
| Rysunek 4.1.20. Akceptacja usprawiedliwienia zachowań korupcyjnych „pomoc znajomemu”.....                                  | 82 |
| Rysunek 4.1.21. Akceptacja usprawiedliwienia zachowań korupcyjnych „przysługa za przysługę”.....                           | 83 |
| Rysunek 4.2.1. Przeciętne wartości dla utworzonych klas gmin.....  | 85 |

# Spis tabel

---

---

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1.2.1. Przyjęty do badań sposób pomiaru zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.....                                 | 26 |
| Tabela 3.1.1. Udział kobiet w procesach rozwoju lokalnego w Polsce (2022).....  | 46 |
| Tabela 3.2.1. Średnie wartości wskaźników charakteryzujących ład instytucjonalny w 2022 r. ....                               | 54 |
| Tabela 3.2.2. Tabela wielodzielna położenia obszarów wiejskich i poziomu ładu instytucjonalnego wg klas w 2022 r. (w %) ..... | 54 |
| Tabela 4.2.1. Procedura budowy indeksu aktywności .....   | 84 |
| Tabela 4.2.2. Procedura budowy indeksu współpracy .....   | 84 |



# INSTYTUCJONALNY WYMIAR ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

---

Wiodące znaczenie dla rozwoju lokalnego, rozwoju obszarów wiejskich ma umiejętność rozpoznania potencjału rozwojowego i posiadanie zdolności instytucjonalnej do jej efektywnego wykorzystania. Dopiero połączenie tych dwóch elementów wpływa na uwolnienie zasobów i zwiększenie potencjału rozwoju. Książka jest odpowiedzią na potrzebę zrozumienia zjawisk i procesów oddziałujących na realizację zadań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu lokalnego, jego roli, możliwości i ograniczeń wpływających na powodzenie realizacji wytyczonych zadań i przedsięwzięć.

---

„Wnioski płynące z badań przyjmuję jako interesujące i użyteczne, zarówno dla władarzy gmin, decydentów, władz wyższego szczebla i kreatorów polityki regionalnej. Autorka podjęła się trudnego zadania, którym był pomiar zrównoważonego rozwoju w zakresie ładu instytucjonalnego na poziomie lokalnym. Uznaję, że próba ta zakończyła się pozytywnie, choć zawsze pozostaje pewien niedosyt, który jest przyczynkiem do dalszych poszukiwań i badań”.

*prof. dr hab. Anna Matuszczak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, fragment recenzji*

„Opracowanie stanowi wartościowy materiał z badań literaturowych oraz empirycznych, a także oryginalne rozwiązanie problemu. Materiał badawczy, zwłaszcza ten o charakterze badań terenowych, jest niezwykle cenny dla dokumentacji zmian instytucjonalnych, świadomości oraz stopnia wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w praktyce lokalnej administracji oraz w kontekście działalności lokalnych podmiotów”.

*dr hab. inż. Paweł Chmieliński, prof. IRWiR PAN, fragment recenzji*

CEDEWU.PL

+48 (22) 396 15 00  
zamawiam@cedewu.pl

ISBN 978-83-8102-769-4

