

ANDRZEJ PIOTR WIATRAK  
Uniwersytet Warszawski

## USPOŁECZNIE NIE PRZYGOTOWANIA STRATEGII W GMINACH WIEJSKICH<sup>1</sup>

### 1. Wstęp

Stowarzyszenie, a następnie akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała duże zainteresowanie przygotowaniem strategii gmin, jako narzędzia ich rozwoju oraz możliwości skorzystania ze środków pomocowych. Dzisiaj większość gmin, w tym gmin wiejskich, przygotowuje strategię, wyznaczając swoje cele i zadania rozwojowe, w tym poprzez konsultacje z mieszkańcami gminy. Strategia jest bowiem dla mieszkańców gminy, dlatego powinni mieć możliwość wypowiedziania się o swoich sprawach. Udział społeczeństwa w sprawach ważnych dla niego wynika z Ustawy o samorządzie gminnym, w której m. in. w art. 5a stwierdza się, że „*W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy oraz że Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy*” [Ustawa 1990, 3]. Zapisy te określają zaangażowanie społeczeństwa na rzecz ograniczania sytuacji trudnych oraz tworzenia warunków do tworzenia harmonijnego rozwoju gminy, ale nie zawsze są one we wszystkich gminach stosowane, zwłaszcza w gminach wiejskich. W związku z tym w niniejszym artykule podjęto próbę naświetlenia tej problematyki na podstawie wyników badań empirycznych, przy uzupełnieniu literatury przedmiotu.

### 2. Metodyka badań

Punktem wyjścia do badań było przyjęcie następującej hipotezy badawczej: *W gminach wiejskich występuje brak dostatecznego uspołecznienia przygotowania*

---

<sup>1</sup> Artykuł przygotowano w ramach projektu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr N N115 118434.

*strategii ich rozwoju gmin i narzędzi jej upowszechnienia, co powoduje, że nie są one w pełni znane i nie sprzyjają zainteresowaniu się nimi.*

Dla zweryfikowania hipotezy wykorzystano wyniki wywiadów z kwestionariuszem badań w 5 województwach i 10 gminach wiejskich (po 2 w województwie) – typowych dla obszarów wiejskich w Polsce. Badaniami objęto gminy wiejskie oraz trzy grupy mieszkańców tych gmin: *rolników, przedsiębiorców i radnych*. W sumie zbadano 433 osoby, po 15 rolników i przedsiębiorców w każdej z badanych gmin oraz 12-15 radnych w zależności od gminy, gdyż w okresie badania nie udało się spotkać wszystkich radnych ze względu na ich nieobecność w gminie (wyjazd, wypadki losowe itp.). Dobór próby miał charakter celowy i obejmował gminy o zróżnicowanym poziomie rozwoju i dynamiki przemian, a także aktywności społeczno-gospodarczej mieszkańców. W doborze województw kierowano się zróżnicowaniem rozwoju obszarów wiejskich oraz ich struktury gospodarczej i agrarnej. W każdym województwie wybrano po dwie gminy:

- *rozwojową* – charakteryzującą się dużym poziomem rozwoju i dynamiki przemian; najczęściej usytuowane były w pobliżu większych miast i miały charakter rezydencjonalny.
- *oddaloną*, w której wskaźniki rozwoju i przemian były najniższe, a ponadto były one położone z dala od większych aglomeracji i miały w większości charakter rolniczy.

Podstawą wyboru województw i gmin były wyniki wcześniej prowadzonych badań w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, dotyczących m.in. typologii województw i gmin wiejskich. Na podstawie wyników tych badań wybrano następujące województwa i gminy [Heffner, Stanny 2007, 153 i n.; Rosner, Stanny 2007, 47 i n.]:

1. Województwo małopolskie – Wielka Wieś (gmina rozwojowa) i Raclawice (gmina oddalona);
2. Województwo mazowieckie – Teresin (gmina rozwojowa) i Potworów (gmina oddalona);
3. Województwo podlaskie – Juchnowiec Kościelny (gmina rozwojowa) i Działkowice (gmina oddalona);
4. Województwo wielkopolskie – Dopiewo (gmina rozwojowa) i Wierzbinek (gmina oddalona);
6. Województwo zachodniopomorskie – Będzino (gmina rozwojowa) i Brojce (gmina oddalona).

### **3. Uspołecznienie przygotowania i realizacji strategii gminy**

Sposoby uspołecznienia procesu tworzenia strategii mogą mieć różny zakres, taki jak [Bończak Kucharczyk i inni 1998, 131]:

- poinformowanie społeczeństwa gminy o przygotowywanej lub przyjętej strategii, jej zakresie, przyjętych działaniach itp., nie żądając od niego

uczestnictwa w pracach związanych ze strategią, ale przekazując mu informacje, zainteresowani mieszkańcy mogą ją wykorzystać w praktyce zarówno dla swoich celów, jak i dla celów gminy,

- uzyskanie informacji o potrzebach, punktach widzenia, preferencjach społeczności w gminie, mające charakter konsultacji,
- uzyskanie akceptacji przygotowywanej strategii, w przyszłości prawdopodobne będzie włączenie się w proces jej realizacji,
- udział (partycypacja) w opracowaniu strategii, formułowaniu celów, wymianie informacji na ten temat itp., stając się w ten sposób współautorem przyjętej strategii.

Dla tworzenia i realizacji strategii rozwoju gminy najkorzystniejszy jest ostatni z przedstawionych poziomów uspołecznienia, który ma charakter partycypacyjny. Konsultacje społeczne dotyczą wszystkich obszarów działania, a w szczególności tych, w których występują problemy do rozwiązania (np. dochody, zatrudnienie, przekwalifikowanie itp. w regionach problemowych) lub podejmowane są nowe działania (np. dotyczące rozwoju i zmiany funkcji gospodarczych danego regionu). Najważniejsze obszary konsultacji społecznych o charakterze strategicznym obejmują następujące zagadnienia [Wiatrak 2010, 14]:

- restrukturyzację działalności społeczno-gospodarczej gminy,
- rozwój infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej,
- wpieranie aktywności i innowacyjności społeczeństwa oraz podnoszenia jego kwalifikacji,
- sposób zagospodarowania środowiska i krajobrazu,
- zagospodarowanie odpadów i recykling.
- jakość wyrobów i usług, a zwłaszcza ich jakość zdrowotną,
- bezpieczeństwo obywateli,
- pomoc socjalną i ekonomiczną oraz kierunki tej pomocy.

Zagadnienia te należą do podstawowych, dlatego też są istotne w zarządzaniu strategicznym, które wytycza kierunki przyszłych działań. Konsultacje te mogą dotyczyć wymienionych zagadnień, ale też obejmować inne zagadnienia w zależności od przygotowywanej strategii działania lub też zgodnie z wybraną strategią. Stąd też ważną rolę mają konsultacje społeczne, których celem jest wypracowanie takich rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez uczestniczące w nich strony. Odbywają się one głównie [Wiatrak 2004, 132-133]:

- poprzez badania ankietowe i wywiady,
- w trakcie spotkań i zbierania opinii w czasie spotkań i zebrań,
- poprzez rozmowy i dyskusje nad określonym tematem,
- przez zbieranie opinii od zainteresowanych osób,
- poprzez udział przedstawicieli lokalnych społeczności w podejmowaniu decyzji o charakterze strategii,
- w referendum.

Skład biorących udział w kolejnych procedurach interesariuszy zmienia się wraz z rodzajem konsultacji i problemu, którego dotyczy. Zainteresowani uczestniczą w opiniowaniu zamierzeń, zgłaszaniu propozycji ich zmian, zmiany strategii lub uchwalenia nowej strategii itp., mając świadomość co jest ich prawem, ale i obowiązkiem – dbanie o jak najlepsze zaspokojenie potrzeb społecznych i sprawny proces realizacji wynegocjowanych działań. Aby to było możliwe, poszczególne grupy powinny w pełni zdać sobie sprawę ze swojej odpowiedzialności za sprawy publiczne i mieć przekonanie o swojej sprawczości w tym zakresie (tj. możliwości oddziaływania na to, za co są odpowiedzialni), a zarządzający gminą – uwzględniać złożoność procesów społeczno-gospodarczych i form różnego uczestnictwa społeczeństwa w życiu społeczno-gospodarczym gminy.

Przy małej aktywności społeczności w gminie warto skupić się na liderach (zwłaszcza lokalnych), którzy mają potrzebę uczestnictwa w konsultacjach i chętnie w nich biorą udział. Lider zwykle nie tylko zachęca do konsultacji społecznych i uczestnictwa w rozwiązaniu istniejących problemów, ale dostrzega też pomysły i działania innych, co też stanowi zachętę do poszerzenia aktywności i grupy lokalnych liderów [Ślusarz 2006]. Praca z liderem i poprzez lidera ma doprowadzić do zwiększenia aktywności mieszkańców gminy. W związku z tym ważną rolę odgrywa sposób porozumiewania się interesariuszy oraz zrozumienia przez nich istoty podejmowanych działań strategicznych. Dlatego w przypadku uczestnictwa liderów w komitetach lokalnych, biorących udział w przygotowaniu strategii należy zapewnić przedstawicielstwo różnych grup ludności, a przynajmniej przedstawicieli następujących grup [Bończak Kucharczyk i inni 1998, 132]:

- członków władz wybieralnych, tj. członków Rady Gminy,
- przedstawicieli opozycji – strategia trwa bowiem dłużej niż jedną kadencję, dlatego warto umożliwić jej kontynuację po wyborach,
- kierowników różnych instytucji gminnych,
- specjalistów z różnych instytucji gminnych,
- przedstawicieli podmiotów gospodarczych z terenu gminy, tj. rolników i przedsiębiorców z różnych branż (w tym pracujących w usługach), a zwłaszcza odgrywających kluczową rolę w gminie,
- przedstawicieli osób pracujących w instytucjach gminnych, które działają w sferze infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej (np. nauczycieli),
- przedstawicieli organizacji społecznych działających na terenie gminy, np. fundacji, stowarzyszeń (w tym o charakterze biznesowym), organizacji pozarządowych, organizacji religijnych itp.,
- przedstawicieli pozostałych mieszkańców gminy, w tym uwzględniając wyodrębnione grupy wiekowe,
- odbiorców i użytkowników usług publicznych i komunalnych itp.

Zalety prowadzenia konsultacji społecznych są różnorodne, m. in. takie jak [Wiatrak 2010, 15].

- lepsze poinformowanie społeczeństwa o podejmowanych decyzjach, a przez to zmniejszenie możliwości protestu przeciwko planowanym działaniom strategicznym,
- łatwiejsze uzyskiwanie poparcia dla planowanych działań strategicznych,
- polepszanie jakości podejmowanych decyzji poprzez uwzględnianie różnych stanowisk i potrzeb różnych grup interesu, a w następstwie tego mocniejsza legitymizacja podejmowania decyzji i szansa uniknięcia wielu sporów w procesie podejmowania decyzji strategicznych i ich realizacji,
- lepsze przygotowanie strategii, a przede wszystkim dbałość o jej dobre wykonanie, gdy samemu uczestniczyło się w jej przygotowaniu,
- lepsze warunki upowszechniania i promowania strategii w środowisku interesariuszy i poza nim, w tym jej promowania w środkach masowego przekazu,
- pobudzanie społeczności do aktywności na rzecz swojego środowiska (pracy i/lub zamieszkania).

Prowadząc konsultacje społeczne należy dążyć, aby były one możliwie najbardziej korzystne oraz przyczyniały się do zwiększanie kapitału społecznego do wykorzystania w przyszłości. *„Proces budowy strategii powinien być oparty na współpracy ekspertów z kluczowymi przedstawicielami społeczności lokalnej. Jednak sukces strategii nie zależy tylko od wyboru, czy też faktu zgromadzenia w trakcie jej budowy przedstawicieli społeczności lokalnej, ale nade wszystko od umiejętnego aktywizowania sił społecznych”* [Ślusarz 2006, 47].

#### **4. Uspołecznienie przygotowania planów rozwojowych gmin wiejskich w świetle ich dokumentów strategicznych**

We wszystkich dokumentach strategicznych badanych gmin mówi się o partnerstwie w przygotowaniu strategii, ale nie zawsze wyjaśniono w jaki sposób mieszkańcy gminy uczestniczyli w przygotowaniu strategii. Przykładem takiego podejścia może być strategia gminy Raclawice, w której stwierdzono, że strategię *„tworzą i aktualizują władze gminy, z udziałem przedstawicieli społeczności lokalnej, wszystkich sił politycznych, oraz środowisk gospodarczych, społecznych, kulturalnych i opiniotwórczych”*. Podobnie ogólne informacje można znaleźć w strategiach gmin Brojce, Juchnowiec Kościelny, Teresin i Wierzbiniek. W pozostałych gminach większą wagę przywiązywano do uspołecznienia przygotowanych strategii poprzez konsultację z mieszkańcami badanych gmin. Uspołecznienie przygotowania strategii w badanych gminach było realizowane poprzez:

- *wymiar instytucjonalny* (powstanie lokalnych grup działania, czy stowarzyszeń i fundacji, grupujących samorządy terytorialne, organizacje społeczne, jednostki naukowe itp.),

- *wymiar osobowy* (mieszkańcy gminy, pracownicy i przedsiębiorcy z gminy oraz organizacje społeczne działające na terenie gminy).

*Wymiar instytucjonalny* przygotowania strategii obejmował wspólne przygotowanie strategii przez kilka gmin (takie podejście zastosowano w gminie Będzino, Brojce, Dziadkowice i Potworów). Wspólne działanie obejmuje przede wszystkim samorządy terytorialne, a także organizacje społeczne i naukowe, które podejmują się przygotowania strategii rozwoju gminy i jej wdrażania. I tak Stowarzyszenie „Wszyscy Razem” w powiecie przysuskim, w której jest 5 gmin, w tym gmina Potworów, określiło, że celem jego działania jest:

- przygotowanie strategii i planów rozwojowych gmin,
- wspieranie i upowszechnianie działań na rzecz realizacji tej strategii i planów z niej wynikających,
- aktywizowanie społeczności lokalnej gmin i mobilizowanie jej do udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich,
- działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich położonych w gminach tworzących omawiane Stowarzyszenie.

Z kolei w *wymiarze osobowym* proces uspołecznienia przygotowania strategii był skierowany na ludzi z danej gminy. Wyrażał się w zbieraniu informacji i opinii, dyskusji, badań ankietowych itp. I tak Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Dopiewo opracowano przyjmując za podstawę wyniki debat strategicznych organizowanych metodą aktywnego planowania strategicznego, uwzględniającego interesariuszy z gminy. Podstawą zbierania informacji w tym zakresie były dwie debaty z udziałem liderów gminnych, reprezentujących Radnych Gminy, środowiska biznesowe oraz organizacje pozarządowe.

W gminie Wielka Wieś podstawą przygotowania strategii były działania w obu wymiarach. Posłużono się:

- wynikami dwóch anonimowych badań ankietowych skierowanych do mieszkańców gminy, a dotyczących ich opinii o kierunkach rozwoju gminy, elementach wspomagających i hamujących jej rozwój, czynnikach negatywnie wpływających na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, zadaniach do zrealizowania przez samorząd itp., a także poproszono o wskazanie katalogu problemów występujących w gminie i przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi gminy;
- warsztatami rozwoju lokalnego, w których brali udział przedstawiciele poszczególnych instytucji, organizacji, przedsiębiorstw, urzędnicy, radni oraz sołtysi i w ich trakcie formułowali opinie dotyczące zapisów strategii, które będą przyczyniały się do zaspokojenia potrzeb i aspiracji mieszkańców i przedsiębiorców gminy;
- opiniami liderów rozwoju lokalnego, tj. przedstawicieli władz gminy, radnych i urzędników samorządów, dyrektorów jednostek gminnych, przed-

stawicieli organizacji gospodarczych, szkół, instytucji polityki społecznej, reprezentantów przedsiębiorców oraz lokalnych organizacji, którzy uczestniczyli w wyznaczaniu silnych i słabych stron gminy, formułowaniu i precyzowaniu obszarów i kierunków rozwoju gminy oraz zadań priorytetowych.

Ważną rolę w przygotowaniu strategii rozwoju gminy mają liderzy rozwoju gospodarczego, którzy są zaangażowani w rozwój gmin i środowisk, w których żyją i pracują. Podstawą ich pracy i aktywności było uczestniczenie w wielu programach i projektach rozwojowych. Uczestnictwo w wielu programach było czynnikiem przygotowania strategii rozwoju, w tym strategii wspólnych dla wielu gmin. Analizując uspołecznienie przygotowania, jak i realizację strategii rozwojowych trzeba wskazać, że liderzy ci (partnerzy społeczno –gospodarczy) przyczyniali się nie tylko do przygotowania strategii, ale także do jej popularyzacji i upowszechniania. Niestety efekty w tym zakresie nie są jeszcze zbyt duże, o czym świadczą wyniki badań przedstawione w następnym punkcie artykułu. Niemniej jednak te działania są zaczynem, który stopniowo prowadzi do zmian, a na pełne efekty należy poczekać. Władze gminy mogą jednak wzmocnić poczucie oddziaływania i współdecydowania o rozwoju wśród społeczności lokalnych poprzez ich aktywizację i zachęty do uczestnictwa w procesie zmian społeczno-gospodarczych. Ważne jest bowiem szersze uczestnictwo społeczności, niż tylko zdanie się na liderów. Podkreślić należy, że oparcie się na szerokim partnerstwie lepiej jest odbierane i wzmocnia działania, natomiast liczenie się tylko z liderami może być odbierane jako realizacja interesów określonej grupy mieszkańców. Takie bowiem opinie były wygłaszane w trakcie rozmów z mieszkańcami badanych gmin.

Przykładem szerokiej współpracy w przygotowaniu strategii są przede wszystkim badane gminy Wielka Wieś i Potworów, a częściowo także gmina Dziadkowice. W gminach Potworów i Dziadkowice przygotowano wspólne strategie dla kilku gmin, ale w oparciu o diagnozę społeczności i ich opinię o dalszych kierunkach działania. W pracach nad Lokalną Strategią Rozwoju dla Lokalnej Grupy Działania (LGD) „Wszyscy Razem” (gmina Potworów) uczestniczyli: mieszkańcy gmin, rolnicy, przedsiębiorcy z terenów wiejskich oraz rady sołeckie, organy samorządu terytorialnego i ich jednostki pomocnicze, organizacje pozarządowe, nieformalne zrzeszenia społeczne i inne instytucje publiczne. W celu pozyskania informacji o problemach i potrzebach lokalnej społeczności przeprowadzono badania ankietowe, zorganizowano kilkugodzinne warsztaty robocze, spotkania i konsultacje z mieszkańcami (w tym podczas różnego rodzaju imprez kulturalno-integracyjnych), a także przygotowano ekspertyzy statystyczne i strategiczne, wskazujące istniejący stan i uwarunkowania rozwojowe. Zadaniem przedstawicieli LGD stało się prowadzenie procesu budowy strategii i umożliwienie wypowiedzenia się uczestnikom spotkań z pozycji ekspertów. Ponadto prowadzone wykłady (uzupełnione prezentacjami mul-

timedialnymi i połączone z modelowaniem dyskusji) stały się podstawowymi narzędziami pracy nad strategią. Taki sposób pracy nad strategią gmin w powiecie przysuskim był odpowiedni, gdyż uwzględniał opinie różnych grup społeczno-zawodowych w gminie, a w każdym razie, tych którzy chcieli uczestniczyć w badaniach, dyskusjach i rozmowach. Stworzenie możliwości wypowiedzenia się wcale nie oznacza, że z niej korzysta się i zna się przygotowywane programy działania. Okazuje się bowiem, że z ich znajomością jest różnie, o czym może świadczyć, że nawet nie wszyscy pracownicy Urzędu Gminy w Potworowie wiedzą, czy gmina dysponuje strategią rozwoju.

## **5. Uspołecznienie przygotowania strategii gmin wiejskich w świetle wyników badań**

Podstawowym powodem sporządzania strategii rozwoju gminy jest – po rozpoznaniu potrzeb jej mieszkańców – określenie możliwości i sposobu ich zaspokojenia. Pierwszym zatem krokiem powinno być wcześniejsze poznanie opinii mieszkańców o problemach gospodarczych i społecznych, które są dolegliwe dla lokalnej społeczności oraz sposobów ich rozwiązywania. W badanej zbiorowości gmin wiejskich 65,6% respondentów stwierdziła, że uczestniczyła w konsultacjach społecznych dotyczących przyszłości gminy, przy czym obszar zmienności tego wskaźnika zawierał się w przedziale od 50,0% w gminie Dopiewo w województwie wielkopolskim do 86,0% w gminie Będzino w województwie zachodniopomorskim. Udział w konsultacjach społecznych na rzecz gminy był wyższy w gminach rozwojowych w stosunku do gmin oddalonych o 3 punkty procentowe, ale nie zaobserwowano tutaj istotnych różnic i prawidłowości (tabela 1). Najmniejsze znaczenie konsultacji społecznych odnotowano w gminie rozwojowej Dopiewo, położonej w sąsiedztwie aglomeracji poznańskiej. Wynikać to mogło, jak można sądzić na podstawie wywiadów swobodnych, z braku czasu, gdyż mieszkańcy gmin rozwojowych w porównaniu do gmin oddalonych częściej pracowali poza gminą i dojeżdżali do pracy. Ponadto pewien wpływ na ten wynik miał dobór respondentów, a mianowicie nie uwzględniania wszystkich grup zawodowych zamieszkałych na wsi. Tymczasem obserwuje się, że w pracach na rzecz wsi najczęściej angażują się nauczyciele, urzędnicy itp. [Kamiński 2008, 80], których nie badano (z wyjątkiem tych, którzy byli radnymi lub prowadzili działalność gospodarczą, również rolniczą).

Wśród badanych grup największą aktywność w sprawach konsultacji na rzecz rozwoju gmin wykazali radni (94,1%), reprezentujący lokalny samorząd. Można zastanowić się, dlaczego to nie jest 100% i jakie przyczyny zadecydowały o braku ich pełnej aktywności w tym zakresie. Z kolei tylko połowa badanych przedsiębiorców i rolników uczestniczyła w konsultacjach dotyczących rozwoju gmin

(przedsiębiorcy 45,8%, a rolnicy 66,7%). Uzyskane odpowiedzi świadczą o małej aktywności tych grup, co przede wszystkim wynikało, jak twierdzili respondenci w trakcie przeprowadzania badań, z:

- braku tradycji przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących rozwoju wsi, a także niedostatku zaangażowania mieszkańców w dyskusje o lokalnych problemach,
- wykluczenia badanych mieszkańców z konsultacji na temat rozwoju społeczno-gospodarczego gmin – nikt ich o te kwestie nie pytał,
- znikomego wpływu dotychczasowych konsultacji społecznych na dokonywane wybory przez gminny samorząd,
- braku czasu na tego typu aktywność ze względu na pracę zawodową badanych.

Wymienione odpowiedzi mają różny charakter, nie zawsze są ze sobą powiązane, ale łączy je brak aktywności mieszkańców w sferze uczestniczenia w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Stosunkowo wysoki udział badanych w konsultacjach społecznych na rzecz rozwoju gminy nie łączy się z ich wpływem na sprawy lokalne. W badanej populacji 40,0% określa, że ich wpływ na sprawy lokalne jest średni, 37,2% – znikomy, a tylko 20,1% – znaczący. Charakterystyczne jest to, że podobnie rozkłada się odsetek odpowiedzi przedsiębiorców i rolników, którzy tylko w połowie uczestniczyli w konsultacjach społecznych. Odsetek ten jest zbliżony do średniej, ale znajduje się poniżej średniego poziomu. Wynika to z większego wpływu radnych, wśród których 34,5% wskazuje, że ich wpływ na sprawy lokalne jest znaczący, a 42,9% – średni (co daje razem 77,4%). Taki wskaźnik oznacza, że jedna czwarta radnych nie ma poczucia wpływu na sprawy lokalne, a zwłaszcza z punktu widzenia ich systemu wartości. Wynika to z różnych czynników, m. in. z odmiennego wyboru przez pozostałych, ale także nie liczenia się z ich stanowiskiem. Wskazywało na to wielu badanych, zwłaszcza w gminie Juchnowiec Kościelny w województwie podlaskim. I tak w tej gminie tylko 2,2% badanych wskazało, że ich wpływ na rozwiązanie lokalne jest znaczący i aż 60,0% – na znikomy. Podobnie mało osób wskazało na znaczący udział w gminie Dopiewo (tylko 5,0%). Największy wpływ na rozwój gminy mieli mieszkańcy gminy Będzino w województwie zachodniopomorskim i gminy Wielka Wieś w województwie małopolskim, w których średnio 41% badanych wskazało, że mają znaczący wpływ w tym zakresie. Jednocześnie w gminie Wielka Wieś 35,7% badanych uznało, że ich wpływ na rozwój wsi jest średni, a w gminie Będzino – 23,3% (tabela 1).

Tabela 1

**Odsetek badanych, uczestniczących w konsultacjach społecznych oraz ocena wpływu mieszkańców na sprawy lokalne i decyzje władz**

Gminy i grupy badanych	Odsetek badanych, uczestniczących w konsultacjach społecznych	Ocena wpływu mieszkańców na sprawy lokalne i decyzje władz (w %; razem w gminie =100):			
		znaczący	średni	znikomy	nie wiem
Wielka Wieś	64,3	40,5	35,7	21,4	2,4
Raławice	54,5	18,3	38,6	38,6	4,5
Teresin	67,4	11,6	51,2	34,9	2,3
Potworów	65,9	36,4	34,1	29,5	0
Juchnowiec Kościelny	66,7	2,2	35,6	60,0	2,2
Dziadkowice	75,0	20,5	34,1	38,6	6,8
Dopiewo	50,0	5,0	52,5	40,0	2,5
Wierzbinek	52,3	13,6	52,3	34,1	0
Będzino	86,0	41,9	23,3	32,6	2,2
Brojce	72,7	11,4	43,2	40,9	4,5
Gminy rozwojowe	67,1	20,3	39,4	38,0	2,3
Gminy oddalone	64,1	20,0	40,5	36,4	3,1
Gminy ogółem	65,6	20,1	40,0	37,2	2,7
– wg przedsiębiorców	45,8	16,8	38,0	43,0	2,2
– wg radnych	94,1	34,5	42,9	21,0	1,6
– wg rolników	66,7	11,9	40,0	43,7	4,4

Źródło: Opracowano na podstawie wyników własnych badań.

Brak wpływu badanych na podejmowanie działań dotyczących rozwoju gmin wiejskich i ich sprawnego funkcjonowania wynikał z wielu różnych czynników, wśród których można wskazać – na podstawie wywiadów swobodnych – na:

- brak szerokiej konsultacji, wynikający z wąskiego kręgu osób zapraszanych do dyskusji o lokalnych problemach i wynikający z tego brak pełnej reprezentatywności badanych mieszkańców gmin,
- brak szerokiej konsultacji, wynikający z małej aktywności w tym zakresie mieszkańców gmin wiejskich,
- brak pełnego zrozumienia ze strony badanych celów i zakresu proponowanych konsultacji, wynikający z niejasności sformułowanych pytań, ale także ze słownictwa (nieznajomość terminologii) niedostosowanego do poziomu wykształcenia wielu mieszkańców wsi,
- krótki okres na przygotowanie opinii, co w połączeniu z niejasnością celów konsultacji, utrudniało udzielenie odpowiedzi,
- nieuwzględnianie w przygotowanych programach i rozwiązaniach uwag zgłaszanych przez badanych w trakcie konsultacji społecznych, zwłaszcza gdy do-

- tyczyły one zmian proponowanych przez władze samorządowe gminy,
- brak dostatecznych informacji o wynikach konsultacji i podjętych decyzjach, zwłaszcza dotyczących kryteriów jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji.

Na podobne czynniki ograniczające wpływ mieszkańców na sprawy rozwoju wsi wskazują też Długosz i Wygnański [2005, 9 i 55]. Wszystkie te czynniki, jak i wiele innych, utrudniały przeprowadzanie konsultacji społecznych i ograniczały udział mieszkańców wsi w zarządzaniu gminą. W rezultacie „(...) przeprowadzone konsultacje są czasem gorsze niż ich brak. Wywołują one frustrację obywateli i zamiast pobudzać ich do aktywności — zniechęcają ich” [Długosz i Wygnański.2005, 9]. A tymczasem – o czym była już mowa – jest obowiązek konsultowania ważnych spraw dotyczących funkcjonowania gminy i jej rozwoju. Oznacza to, że te konsultacje miały charakter tylko formalny i obejmowały potwierdzenie działania zgodnego z wymogami, ale bez dostatecznego zwracania uwagi na ich wyniki, o czym może świadczyć brak znajomości tej strategii przez badanych (tabela 2). Wyniki badań wskazują, że tylko 37,6% wiedziało, że gmina posiada strategię rozwoju, 58,2% – odpowiedziało „nie wiem”, a 4,2% – „nie”.

Brakiem znajomości strategii wykazali się zarówno mieszkańcy gmin oddalonych, jak i rozwojowych, przy czym w większość w tych pierwszych (odpowiednio: 70,1% i 55,4%) twierdzi, że nie wie o strategii gminy lub gmina jej nie posiada. Tylko 6,8% badanych w gminie Dziadkowice wie o strategii rozwoju gminy, natomiast w gminie Wielka Wieś – 61,9% badanych. Charakterystyczne jest to, że najmniej osób wie o strategii w gminach województw, w których są mniejsze ośrodki miejskie (np. woj. podlaskie), natomiast wzrasta znajomość strategii w województwach, w których są większe aglomeracje (np. w województwie wielkopolskim, małopolskim i mazowieckim). W woj. wielkopolskim w gminie oddalanej Wierzbinek znajomość strategii jest nawet większa niż w gminie Dopiewo (odpowiednio: 54,5% i 50,0%). Dane z tabeli 26 wskazują, że wśród rolników (23,0%) i przedsiębiorców (28,5%) niewielka jest znajomość faktu dysponowania przez gminę strategią rozwoju, co oznacza, że w procesie jej tworzenia grupy te aktywnie nie uczestniczyły, że nie stała się narzędziem oddziaływania na kierunki ich działania i procesy zmian w prowadzonych przez nich przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolniczych. Wynikało to z małego upowszechnienia strategii i niedostatecznego jej promowania, ale także z niedostosowania proponowanych działań do potrzeb przedsiębiorców i rolników.

Tabela 2

**Posiadanie strategii rozwoju gminy wg badanych  
(w %; razem w gminie =100)**

Gminy i grupy badanych	Tak	Nie	Nie wiem
Wielka Wieś	61,9	0	38,1
Raławice	31,8	4,5	63,7
Teresin	48,8	0	51,2
Potworów	34,1	2,3	63,6
Juchnowiec Kościelny	22,2	15,6	62,2
Dziadkowice	6,8	9,1	84,1
Dopiewo	50,0	2,5	47,5
Wierzbiniek	54,5	0	45,5
Będzino	41,9	0	58,1
Brojce	27,3	6,8	65,9
Gminy rozwojowe	44,6	3,8	51,6
Gminy oddalone	30,9	4,5	64,6
Gminy ogółem	37,6	4,2	58,2
– wg przedsiębiorców	28,5	2,8	68,7
– wg radnych	68,1	8,4	23,5
– wg rolników	23,0	2,2	74,8

Źródło: Opracowano na podstawie wyników własnych badań.

Z badanych trzech grup ludności jedynie radni w większości znają strategię (68,1%). Jednakże ten wynik nie jest w pełni satysfakcjonujący, gdyż ta grupa ludności uczestniczy w jej przygotowaniu. W związku z tym powinna mieć pełną wiedzę o strategii rozwoju gminy, a jeśli tak nie jest, świadczy to o niedostatecznej ich aktywności przy tworzeniu tego dokumentu.. Podkreślić należy, że także wielu pracowników urzędów gmin nie potrafiło powiedzieć, czy gmina w ogóle posiada strategię rozwoju. Omawiane wyniki są rezultatem różnych czynników, ale wydaje się, że z jednej strony – są następstwem braku uspołecznienia procesu przygotowania strategii i jej niedostatecznego upowszechnienia po uchwaleniu dokumentu, z drugiej zaś – małej aktywności i zainteresowania samych mieszkańców wsi programami rozwoju obszarów wiejskich.

Dane tabeli 3. potwierdzają uczestnictwo mieszkańców gminy w przygotowaniu strategii rozwojowych. Na uczestnictwo w przygotowaniu strategii rozwoju gminy wskazało 58,3% badanych – wiedzących o jej przygotowaniu, przy czym w gminach rozwojowych 66,4%, a w gminach oddalonych – 47,1%. Także w tym wypadku na uczestnictwo w przygotowaniu strategii wskazywali przede wszystkim radni (70,4%), a następnie rolnicy (58,1%), a na końcu przedsiębiorcy (39,2%).

Tabela 3

**Uczestnictwo mieszkańców w przygotowaniu strategii rozwoju gminy  
w opinii badanych (w %; razem znający strategię w gminie =100)**

Gminy i grupy badanych	Tak	Nie	Nie wiem
Wielka Wieś	65,4	26,9	7,7
Raclawice	50,0	14,3	35,7
Teresin	71,4	4,8	23,8
Potworów	46,7	40,0	13,3
Juchnowiec Kościelny	30,0	40,0	30,0
Dziadkowice	33,4	33,3	33,3
Dopiewo	65,0	15,0	20,0
Wierzbinek	45,8	12,5	41,7
Będzino	83,3	5,6	11,1
Brojce	50,0	16,7	33,3
Gminy rozwojowe	66,4	16,8	16,8
Gminy oddalone	47,1	20,6	32,3
Gminy ogółem	58,3	18,4	23,3
– wg przedsiębiorców	39,2	21,6	39,2
– wg radnych	70,4	16,0	13,6
– wg rolników	58,1	19,3	22,6

Źródło: Opracowano na podstawie wyników własnych badań.

Danych z tabel 1 i 3 nie można bezpośrednio porównać, gdyż pierwsza z nich dotyczy całej badanej populacji, a druga – tylko osób znających strategię. Ale porównanie danych z tych tabel wskazuje, że mieszkańców wsi częściej się pyta o zagadnienia bieżące, niż o zagadnienia, które mogą być rozwiązane w długim okresie, a takie są zamieszczane w strategiach rozwoju gmin. Gdy dane o udziale w przygotowaniu strategii rozwoju gminy odniesiemy do całej badanej populacji, to wówczas odsetek mieszkańców uczestniczących w jej przygotowaniu według wiedzy badanych wynosi odpowiednio:

– w gminach ogółem	21,9%
– w gminach rozwojowych	29,6%
– w gminach oddalonych	14,6%
– wg przedsiębiorców	11,2%
– wg radnych	47,4%
– wg rolników	12,2%

Prezentowane dane świadczą o małym udziale mieszkańców gminy w przygotowaniu strategii rozwoju gminy lub też o braku wiedzy na ten temat. Odpowiedzi te świadczą, niezależnie od tego, który czynnik przeważa, że większość mieszkańców gmin wiejskich niewiele wnosi do strategii rozwojowych swoich gmin. Jedynie radni wskazują na uczestnictwo mieszkańców wsi w przygotowaniu tych strategii, które w ich opinii wynosi 47,4%. Jednakże ta wypowiedź prawdopodobnie jest zawyżona, gdyż patrzą oni na przygotowanie strategii rozwoju gminy z punktu widzenia własnej aktywności. Rolnicy i przedsiębiorcy wskazują, że udział mieszkańców wsi w przygotowaniu strategii gminy jest niższy o 35 punktów procentowych,

## 6. Wnioski

Biorąc pod uwagę prowadzone rozważania w niniejszym artykule, oparte na analizie dokumentów strategicznych i wynikach badań opinii mieszkańców badanych gmin na ten temat, należy potwierdzić przyjętą hipotezę badawczą. Świadczy o tym wyniki badań, z których wynika, że *ponad 60% badanych nie wiedziało, czy gmina ma taką strategię, w tym ponad 30% radnych, którzy z wyboru powinni uczestniczyć w jej przygotowaniu*. Nieznajomość tej strategii wynika z braku konsultacji społecznych przy jej przygotowaniu i nie uczestniczeniu w dyskusjach na temat kierunków przyszłego rozwoju gminy, ale także z braku lub niedostatecznego upowszechnienia tej strategii i skierowania jej do odpowiedniej grupy adresatów.

Wyniki te potwierdzają brak dostatecznego uspołecznienia na etapie przygotowania strategii rozwoju gmin wiejskich. Obserwuje się, że jest to zwykle opinia określonych grup społecznych w gminie, ale nie zawsze w pełni przedstawicielska, a tym bardziej powszechna. Brak pełnej opinii i partnerstwa w tym zakresie wynika zwykle z nałożenia się dwóch grup czynników: małej aktywności społeczności w gminie w zakresie aktywizowaniu rozwoju gminy i rozwiązywania jej problemów oraz niedostatecznego zaangażowania władz gminy, aby zmienić ten stan. Ponadto w wielu programach realizowanych w gminie, w tym wynikających z strategii rozwoju gminy, nie ma czasu na dyskusje, gdyż aby je zrealizować, należy jak najszybciej je uruchomić. W rezultacie programy te mogą odpowiadać oczekiwaniom tylko części społeczności lokalnej, która miała wpływ na ich przygotowanie, ale dla większości są one niezrozumiałe lub ich nie dotyczą, co nie sprzyja zainteresowaniu się nimi.

Reasumując, na podstawie tych wypowiedzi należy uznać, że obecne niskie uspołecznienie zarządzania w gminach wynika zarówno z podejścia władz samorządowych, jak i zaangażowania samych mieszkańców. Władze samorządowe gmin za mało pytają mieszkańców i rzadko uwzględniają ich opinie, natomiast

mieszkańcy za mało interesują się sprawami rozwojowymi wsi i nie włączają się w ich rozwiązanie. Takie odpowiedzi wskazują, że władze gminy powinny przywiązywać większą wagę do aktywności mieszkańców i powinien to być jeden z podstawowych celów przygotowywanych strategii.

## LITERATURA

1. Bończak Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K. (1998): Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość, Wyd. Polskiej Fundacji Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, 111-143.
2. Długosz D., Wygnański J. J. (2005): Obywatele współdecydują: przewodnik po partycypacji społecznej, Wyd. Stowarzyszenie na rzecz: Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
3. Heffner K., Stanny M. (2007): Zróżnicowanie gmin wiejskich ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego [w:] Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, (red.) A. Rosner, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 153-164.
4. Kamiński R. (2008): Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
5. Rosner A., Stanny M. (2007): Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. [w:] Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, (red.) A. Rosner, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 47-114.
6. Ślusarz G. (2006): Zarządzanie rozwojem przez jednostki samorządu terytorialnego – specyfika, potrzeby, wyzwania, Problemy Zarządzania, nr 3, 39-54.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst ujednolicony z 7.09.2011 r. – <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>
8. Wiatrak A. P. (2004): Uspołecznienie procesu przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3, 126-136.
9. Wiatrak A. P. (2010): Role of public consultations in strategic public management, Współczesne Zarządzanie, nr 1, 11-23.

ANDRZEJ PIOTR WIATRAC

## USPOŁECZNIENIE PRZYGOTOWANIA STRATEGII W GMINACH WIEJSKICH

**Słowa kluczowe:** *gmina, społeczność lokalna, strategia rozwoju, zarządzanie*

## STRESZCZENIE

Celem artykułu było ukazanie uspołecznienia przygotowania strategii rozwoju gmin wiejskich w świetle literatury przedmiotu i wyników badań empirycznych w 5 województwach w różnej części Polski i 10 gminach (po dwie w województwie), Badania obejmowały dwa rodzaje gmin wiejskich: rozwojowe i oddalone oraz trzy grupy ludności wiejskiej:

rolnicy, przedsiębiorcy i radni. Podstawowymi materiałami badawczymi były dokumenty strategiczne z badanych gmin oraz wyniki własnych badań przeprowadzonych w formie wywiadu z kwestionariuszem badań (433 wywiady). Wyniki badań wskazują, że w przygotowaniu strategii rozwoju gmin wiejskich brakuje pełnego upowszechnienia procesu przygotowania strategii gminy, gdyż ponad 60% badanych nie wiedziało, czy gmina ma taką strategię, w tym ponad 30% radnych, którzy z wyboru powinni uczestniczyć w jej przygotowaniu. Wyniki te także świadczą o braku dostatecznego upowszechnienia tej strategii oraz o małej aktywności i zainteresowaniu mieszkańców wsi programami rozwoju obszarów wiejskich.

ANDRZEJ PIOTR WIATRAK

#### SOCIALIZATION OF THE TO PREPARE A STRATEGY IN RURAL COMMUNITIES

**Key words:** *community, local community, strategy development, management*

#### SUMMARY

The aim of this article was to show the socialization prepare rural development strategy in the light of literature and empirical studies in 5 voivodships in various parts of Poland – 10 rural communes (two in voivodship). The study encompassed two types of rural communes, developed and remote, as well as three groups of rural populations – farmers, entrepreneurs, and councilpeople. Strategic documentation from communes and results of personal research in the form of questionnaire (433 interviews) comprised the basic research material. The results indicate that in the preparation of rural development strategies are missing the full socialization of the process of its preparation, since over 60% of the interviewed individuals, including 30% of commune councilpeople who should have been willingly participating in its preparation. These results also indicate that the lack of adequate dissemination of the strategy and the low activity and interests of rural residents of rural development programs.

e-mail: [apw@mail.wz.uw.edu.pl](mailto:apw@mail.wz.uw.edu.pl)