



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

INSTYTUT ROZWOJU WSI I ROLNICTWA
POLSKA AKADEMIA NAUK

JAKUB JASIŃSKI

**Jakość rządzenia na poziomie lokalnym a
efektywność wykorzystania endogenicznych
potencjałów wsi**

PRACA DOKTORSKA

Promotor:
prof. dr hab. Jerzy Wilkin

Promotor pomocniczy:
dr Ruta Śpiewak

WARSZAWA 2016

Streszczenie

Jakość rządzenia na poziomie lokalnym a efektywność wykorzystania endogenicznych potencjałów wsi

Obszary wiejskie w Polsce posiadają endogeniczne potencjały rozwojowe, które powinny stać się motorami trwałego rozwoju lokalnego. Jednocześnie – na co wskazują zarówno ewolucja teorii ekonomicznych związanych z rozwojem regionalnym, jak również badania w zakresie ekonomii instytucjonalnej – jednym z głównych czynników determinujących wzrost i rozwój gospodarczy staje się otoczenie instytucjonalne, w jakim zachodzą procesy gospodarcze oraz jakość instytucji *per se in se*. Wśród tych ostatnich szczególne znaczenie ma jakość rządzenia, która bezpośrednio oddziałuje zarówno na szeroko rozumiane otoczenie instytucjonalne, jak również wpływa na realizację polityk rozwojowych. W odniesieniu do obszarów wiejskich i wykorzystania ich endogenicznych zasobów istotna jest realizacja reguł *good governance* przez lokalne władze. Aby możliwe było mierzenie jakości rządzenia na poziomie lokalnym oraz sprawdzenie na ile wpływa ona na wykorzystanie endogenicznych potencjałów wsi, w niniejszej pracy zaproponowano dostosowanie teorii *good governance* do specyfiki funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce, opracowano narzędzia badawcze oraz przeprowadzono badania empiryczne w czterech lokalizacjach.

Słowa kluczowe:

Jakość rządzenia, *good governance*, ekonomia instytucjonalna, endogeniczne potencjały, rozwój wsi, rozwój lokalny, obszary wiejskie, samorząd terytorialny

Abstract

The quality of governance at the local level and the efficiency of use of endogenous potential in rural areas

Rural areas in Poland have endogenous potentials which should become the drivers of sustainable local development. At the same time – as indicated by both the evolution of economic theories related to regional development, as well as researches in the field of institutional economics – the main factors determining growth and economic development are the institutional environment where economic processes are being developed and the quality of institutions *per se in se*. Among the latter, the quality of governance is of particular importance. It directly affects both the broadly understood institutional environment, as well as it determines the implementation of development policies. In reference to the rural areas and to the use of their endogenous resources the

implementation of the rules of good governance by local authorities seems to be very important. In order to measure the quality of governance at the local level and to check how it affects the use of endogenous potentials of rural areas it was proposed to adapt the theory of good governance to the specifics of the functioning of local authorities in Poland. Also special research tools have been developed and empirical research in four locations has been carried out.

Keywords:

Quality of governance, good governance, institutional economics, endogenous potentials, rural development, local development, rural areas, local authorities

Spis treści

Wstęp	1
1. Endogeniczność w ekonomicznych teoriach rozwoju	10
1.1. Wprowadzenie.....	10
1.2. Pojęcia wzrostu i rozwoju	11
1.3. Rozwój regionalny w tradycyjnych szkołach ekonomii	11
1.4. Dylematy konwergencji i dywergencji a wzrost endogeniczny.....	16
1.5. Rozwój zrównoważony i niezrównoważony oraz teorie endogeniczne	21
1.6. Rola instytucji w kształtowaniu rozwoju gospodarczego	24
1.7. Postępująca „endogenizacja” czynników rozwoju.....	29
2. Rozwój lokalny na obszarach wiejskich	32
2.1. Wprowadzenie.....	32
2.2. Kierunki rozwoju na obszarach wiejskich	35
2.2.1. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce pod kątem możliwości rozwojowych.....	35
2.2.2. Konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich	42
2.3. Samorząd terytorialny a polityka rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich.....	53
2.3.1. Strategie i wizje rozwoju Polski	55
2.3.2. Zadania samorządu terytorialnego – gmina, powiat, województwo	63
2.3.3. Rola samorządu lokalnego we wspieraniu rozwoju gospodarczego	68
2.3.4. Domniemanie kompetencji i zadania gminy	73
2.3.5. Znaczenie strategii rozwoju lokalnego	79
2.3.6. Kapitał społeczny w rozwoju lokalnym.....	85
2.3.7. Samorząd gminny w rozwoju Polski Wschodniej	91
3. Koncepcje dobrego rządzenia i jego modelowanie na poziomie lokalnym	94
3.1. Wprowadzenie.....	94
3.2. Cele i zastosowanie systemów mierzenia jakości rządzenia.....	95
3.3. Dobre rządzenie w dokumentach krajowej i unijnej polityki rozwoju	100
3.3.1. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.....	101
3.3.2. Strategia Rozwoju Kraju 2020.....	102
3.3.3. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	103
3.3.4. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia	104
3.3.5. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013.....	105

3.3.6.	Umowa partnerstwa	106
3.3.7.	Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.....	107
3.4.	Modelowanie <i>good governance</i> na poziomie lokalnym	108
4.	Wskaźniki dobrego rządzenia na poziomie lokalnym oraz wybór lokalizacji badań empirycznych	119
4.1.	Wprowadzenie.....	120
4.2.	Znaczenie uwarunkowań społecznych, instytucjonalnych, historycznych i kulturowych dla dobrego rządzenia w wymiarze lokalnym	123
4.2.1.	Przestrzeń społeczna	123
4.2.2.	Przestrzeń instytucjonalna	124
4.2.3.	Przestrzeń historyczna	126
4.2.4.	Przestrzeń kulturowa.....	126
4.3.	Korzyści wynikające z mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym .	127
4.4.	Pomiar rządzenia w wymiarze lokalnym	130
4.4.1.	Rozwój i planowanie strategiczne	131
4.4.2.	Władza i skuteczność.....	134
4.4.3.	Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja).....	139
4.5.	Wybór wspólnej dziedziny dla lokalizacji badań.....	145
4.5.1.	Funkcje rolnictwa ekologicznego	146
4.5.2.	Rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne w Polsce	148
4.5.3.	Determinanty rozwoju produkcji ekologicznej żywności – rola samorządu terytorialnego	152
4.6.	Wybór lokalizacji badań empirycznych.....	153
4.7.	Dobór metod i wskaźników oraz opracowanie narzędzi badawczych.....	155
4.7.1.	Wybór metod badawczych.....	155
4.7.2.	Teorie wykorzystywane przy konstruowania narzędzi.....	156
4.7.3.	Opracowanie narzędzi badawczych – scenariuszy wywiadów.....	158
5.	Realizacja badania, obserwacje i wnioski.....	160
5.1.	Wprowadzenie.....	160
5.2.	Opis lokalizacji: <i>good governance</i> w gminie Świlcza	162
5.2.1.	Charakterystyka obszaru badania – gmina Świlcza.....	162
5.2.2.	Rozwój i planowanie strategiczne w gminie Świlcza.....	164
5.2.3.	Władza i skuteczność – gmina Świlcza	169
5.2.4.	Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja).....	173
5.3.	Opis lokalizacji: <i>good governance</i> w gminie Dukła	178
5.3.1.	Charakterystyka obszaru badania – gmina Dukła.....	178
5.3.2.	Rozwój i planowanie strategiczne w gminie Dukła.....	179

5.3.3.	Władza i skuteczność – gmina Dukla	187
5.3.4.	Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja).....	193
5.4.	Opis lokalizacji: <i>good governance</i> na Pojezierzu Brodnickim	196
5.4.1.	Charakterystyka obszaru badania – Pojezierze Brodnickie	196
5.4.2.	Rozwój i planowanie strategiczne na Pojezierzu Brodnickim.....	198
5.4.3.	Władza i skuteczność – Pojezierze Brodnickie	203
5.5.4.	Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja).....	209
5.5.	Opis lokalizacji: <i>good governance</i> w powiecie świdwińskim	212
5.5.1.	Charakterystyka obszaru badania – powiat świdwiński	212
5.5.2.	Rozwój i planowanie strategiczne w powiecie świdwińskim.....	214
5.5.3.	Władza i skuteczność – powiat świdwiński.....	217
5.5.4.	Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja).....	220
5.6.	Obserwacje ze studiów przypadku w odniesieniu do obszarów dobrego rządzenia	223
5.7.	Wskaźniki „na wejściu” i „na wyjściu”	227
Zakończenie i wnioski.....		232
Załączniki.....		242
Spis tabel.....		254
Spis wykresów		254
Spis rysunków.....		254
Bibliografia		255

Wstęp

Uzasadnienie wyboru problematyki badawczej

Wiele samorządów terytorialnych na obszarach wiejskich posiada wyjątkowe lokalne zasoby i wynikające z nich potencjalne możliwości rozwojowe. Do zasobów takich zaliczyć można zarówno walory przyrodnicze, atrakcje turystyczne czy zabytki, jak też takie, które wynikają z prowadzonej na danym obszarze działalności rolniczej lub okołorolniczej polegającej np. na wytwarzaniu unikatowych produktów czy usług¹. Można założyć, że w wielu przypadkach właściwe zagospodarowanie i zarządzanie tymi zasobami może stanowić faktyczny motor i jeden z głównych czynników – a w niektórych przypadkach jedyny – lokalnego rozwoju. Wykorzystanie tych zasobów zależy w dużej mierze od efektywności, skuteczności, sprawności i kreatywności sprawowania władzy na poziomie lokalnym. To właśnie samorząd terytorialny, w szczególności szczebla gminnego, jest odpowiedzialny za kształtowanie i realizację szeroko rozumianego rozwoju w skali lokalnej. Przykłady niektórych polskich gmin pokazują, że za sprawą kooperacji pomiędzy samorządami, jak też poprzez współpracę z lokalnymi pomiotami i organizacjami, są one w stanie sprawnie zarządzać swoimi potencjałami endogenicznymi, wzmacniać je i wykorzystywać do długofalowych celów rozwojowych. To takie właśnie gminy i działające na ich terenie organizacje powinny stać się wzorem dla innych, a ich aktywności oraz działania powinny zostać zbadane, opisane i, jeśli to możliwe, sparametryzowane – tak, aby następnie móc weryfikować działalność wszystkich gminnych samorządów pod kątem podejmowania przez nie działań prorozwojowych o długofalowym charakterze i w oparciu o lokalne potencjały. Konieczne jest zatem zweryfikowanie, czy – a jeśli tak, to na ile i w jakich obszarach – sposób rządzenia władz samorządowych pozytywnie oddziałuje na rozwój lokalny, a w szczególności:

- pozwala wykorzystać szansę rozwojową, którą są endogeniczne potencjały danego obszaru,
- ułatwia rozwój społeczno-ekonomiczny w oparciu o te zasoby,
- wspomaga właściwe i długofalowe w skutkach wykorzystanie instrumentów rozwojowych (np. funduszy unijnych),

¹ Bazujących np. na lokalnych tradycjach czy też szczególnych umiejętnościach mieszkańców itp.

- wpływa na zainteresowanie mieszkańców sprawami publicznymi oraz zwiększa społeczną partycypację w kwestiach związanych z rozwojem gminy.

Właściwym wydaje się stworzenie narzędzi (wskaźników), które pozwoliłyby oceniać, na ile i w jakich obszarach stosowanie zasad dobrego rządzenia (ang. *good governance*) na poziomie lokalnym (np. gminy lub kilku gmin) może wpływać i oddziaływać na powyższej wymienione kwestie. Problematyka ta wydaje się bardzo aktualna w kontekście wyzwań stojących przed polską wsią i rolnictwem – m.in. w kontekście właściwego wykorzystania funduszy UE w obecnej perspektywie finansowej. Przygotowanie proponowanych narzędzi i wskaźników dobrego rządzenia powinno pozwolić oceniać aktywność władz szczebla gminnego pod kątem działań prorozwojowych podejmowanych zarówno przy udziale funduszy unijnych, jak i bez nich. Umiejętność podejmowania długofalowych działań prorozwojowych w gminach w oparciu o własne zasoby nabierze szczególnego znaczenia w perspektywie kilku najbliższych lat, podczas których gminy będą musiały przygotować się do funkcjonowania – po 2020 roku – zapewne bez tak hojnego jak obecne wsparcia ze strony UE.

Problematyka badawcza związana z badaniem i mierzaniem jakości rządzenia została spopularyzowana głównie przez ekonomistów zajmujących się zagadnieniami nowej ekonomii instytucjonalnej – np. przez Olivera Williamsona czy Daniego Rodrika. Ich zdaniem zarówno sprawność i efektywność gospodarowania, jak też sama dynamika rozwoju zależą w dużej mierze od jakości rozwiązań instytucjonalnych. Do tych ostatnich zaliczyć należy m.in. jakość instytucjonalnych struktur zarządzania, koordynowania i współdziałania (*governance structures*). Jednocześnie sprawy jakości rządzenia nie można oddzielić od problematyki państwa, jego podstaw systemowych i sposobu funkcjonowania. Nie sposób bowiem wdrożyć zasady *good governance* bez odpowiedniego ukształtowania ram instytucjonalnych, w jakich państwo działa. [J. Wilkin, 2013, str. 20-21 i 24]. Tematyka badawcza związana z jakością rządzenia nie umknęła uwadze także polskich ekonomistów i socjologów, a w swoich pracach koncentrowali się oni głównie – zgodnie z tym, co zostało napisane powyżej – na odniesieniu zasad *good governance* do jakości rozwiązań instytucjonalnych i sprawowania władzy w państwie [por. J. Hausner i M. Marody, 2000; J. Hausner, 2008; J. Wilkin, 2008; J. Wilkin, 2013].

Koncepcja dobrego rządzenia w polskim ujęciu abstrahowała jednak najczęściej od lokalnych uwarunkowań, w jakich odbywa się proces wyłaniania, sprawowania oraz wymiany władzy. Wydaje się jednocześnie, że zasady dobrego rządzenia powinny być zróżnicowane i dostosowane do warunków na poszczególnych poziomach rządzenia: ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Dlatego istnieje potrzeba, aby zasady *good governance* odnieść również do działania samorządu i mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym. Warto wspomnieć, że międzynarodowe instytucje, organizacje czy zespoły badaczy, które zajmują się tematyką *good governance* opracowały wiele modeli i zestawów wskaźników, które używane są do badania i mierzenia jakości rządzenia na różnych szczeblach władzy, w tym na poziomie władzy lokalnej [por. P. John, 2001, M. Rutkowski, 2009, L. Secco..., 2010, L. Secco..., 2011, G. Soos, 2001]. Należy dostępną wiedzę w tym zakresie spróbować wykorzystać do stworzenia zestawu wskaźników, który mógłby posłużyć do weryfikacji jakości rządzenia na poziomie lokalnym w Polsce i z uwzględnieniem polskiej specyfiki. W naszym kraju nie próbowano do tej pory badać wpływu jakości rządzenia na rozwój lokalny w oparciu o endogeniczne zasoby obszarów wiejskich.

W nawiązaniu do przedstawionych powyżej uzasadnień i wyjaśnień, motywy wyboru problematyki badawczej podzielić można na:

1. Motywy praktyczne związane z badaniem stanu i perspektyw rozwoju lokalnego kreowanego przez władze samorządowe w Polsce, w szczególności na obszarach wiejskich.
2. Motywy naukowe związane z rozwojem ekonomii instytucjonalnej, a w szczególności teorii *good governance*, jak również teorii rozwoju.

Cel pracy i hipoteza

Celem naukowym rozprawy jest odpowiedź na pytanie, czy jakość rządzenia na poziomie lokalnym ma wpływ na efektywność wykorzystania endogenicznych potencjałów wsi.

W ramach pracy stworzony zostanie zestaw wskaźników służących pomiarowi jakości rządzenia (*good governance*) na poziomie lokalnym. Wskaźniki zostaną opracowane w taki sposób, aby w szczególności pozwolić na ocenę i weryfikację podejmowanych przez władze i społeczności lokalne działań prorozwojowych bazujących na wykorzystaniu endogenicznych potencjałów wsi. Badanie jakości rządzenia koncentrować się będzie na gminach wiejskich oraz ewentualnie – tam gdzie

będzie miało to zastosowanie – na działalności władz miejskich i powiatowych lub Lokalnych Grupach Działania.

Analiza prowadzona w rozprawie, co jest bezpośrednią konsekwencją motywów wyboru problematyki badawczej:

- z jednej strony koncentrować się będzie na kwestiach teoretycznych tj. właściwym doborze wskaźników dobrego rządzenia na poziomie lokalnym (zgodnie z koncepcją *good governance*) oraz ich weryfikacji za sprawą przeprowadzenia badania empirycznego w gminach posiadających lokalne potencjały rozwojowe,
- z drugiej zaś nacisk położony zostanie na kwestie praktyczne tj. na próbie odpowiedzi na pytanie, czy przy wykorzystaniu zasad *good governance* na poziomie lokalnym możliwe jest zwiększenie efektywności zagospodarowania endogenicznych potencjałów, a tym samym poprawa skuteczności i efektywności działań prorozwojowych w samorządach.

Wydaje się, że jest to dość typowa sytuacja w badaniach ekonomicznych, gdy cele poznawcze wzbogacające wiedzę i stan teorii wiążą się z celami o charakterze utylitarnym uwzględniającymi potrzeby praktyki gospodarczej [J. Wilkin, 2013, str. 14].

Na podstawie przeprowadzonych studiów literatury, wstępnych badań empirycznych oraz własnych przemyśleń i intuicji zaproponowano następującą hipotezę badawczą:

- Jakość rządzenia na poziomie lokalnym pozytywnie wpływa na efektywność wykorzystania endogenicznych potencjałów wsi.

Źródła danych i informacji oraz metody badawcze

Analizy i badania będą prowadzone w szczególności w oparciu o koncepcję dobrego rządzenia (*good governance*) wspartą i uzupełnioną przez koncepcję rynków zakorzenionych (*nested market*).

Koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*) – lub jak proponuje J. Hausner „dobrego współrządzenia” [J. Hausner, 2008, str. 402] – to stale zyskująca na znaczeniu dziedzina nowej ekonomii instytucjonalnej. Jakość rządzenia to jakość ram instytucjonalnych dla funkcjonowania państwa, jakość bieżącego działania organów władzy państwowej i jakość warunków dla działania obywateli i podmiotów

gospodarczych, w rezultacie których poprawia się zakres i stopień zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych obywateli. [J. Wilkin, 2013, str. 31].

W koncepcji rynków zakorzenionych (*nested market*) [por. J. van der Ploeg, 2012] owo „zakorzenienie” odnosi się tu do związku z regionem i do silnego oparcia na zasobach endogenicznych danego obszaru. O pojawieniu się rynku zakorzenionego możemy mówić, gdy na ściśle zdefiniowanym terenie istnieje, a jednocześnie jest lub zaczyna być dostrzegany i doceniany pewien szczególny rodzaj produktu (lub usługi), który może stać się podstawą rozwoju oraz przyczynkiem i powodem do nawiązywania współpracy wśród lokalnych producentów, wytwórców, przedstawicieli władz, zwykłych mieszkańców. Rynek zakorzeniony tworzy się wokół jednego lub grupy charakterystycznych dla określonego obszaru produktów. Aby mógł on powstać i się rozwijać, kluczowe jest istnienie endogenicznego zasobu silnie powiązanego z danym obszarem i w jakiś sposób stanowiącego silny wyróżnik terenu.

Zestaw wskaźników dobrego rządzenia na poziomie lokalnym zostanie opracowany:

1. W oparciu o doświadczenia i wyniki prac zespołów badawczych, które dotychczas zajmowały się tematyką *good governance* w Polsce [np.: J. Hausner i M. Marody, 2000; J. Hausner, 2008; A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013; J. Wilkin, 2008; J. Wilkin, 2013; W. Szumowski, 2012; E. Wojciechowski..., 2014].
2. Na podstawie analizy uwarunkowań działalności samorządu terytorialnego w Polsce, w szczególności gmin wiejskich, co pozwoli na dostosowanie wskaźników do specyfiki sprawowania władzy na poziomie lokalnym.
3. Z wykorzystaniem dorobku, głównie zagranicznych, badaczy zajmujących się tematem jakości rządzenia na poziomie lokalnym i wpływu jakości rządzenia na prowadzenie polityki lokalnego rozwoju [np.: P. John, 2001; D. Kaufmann..., 2004; M. Rutkowski, 2009; L. Secco..., 2010; L. Secco..., 2011; G. Soos 2001].

W oparciu o przygotowany zestaw wskaźników przeprowadzone zostaną badania jakościowe w kilku lokalizacjach wiejskich posiadających endogeniczne potencjały rozwojowe². Ze względu na podjęcie nowej tematyki badań, uzasadnione wydaje się założenie, że lepiej zacząć od pogłębionej analizy mniejszej liczby przypadków, aniżeli

² Dane te pochodzą z projektu naukowego pt. „Prorozwojowe wykorzystanie rolnictwa ekologicznego w polityce i działaniach samorządów lokalnych – analiza wybranych przypadków”. Projekt został zrealizowany przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w 2016, a autor niniejszej pracy był jego kierownikiem. Koszty badań zostały dofinansowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

badać powierzchniowo dużą próbę, nie docierając do ważnych, lecz wymagających pogłębionych metod zagadnień. Badania jakościowe zakładają, że wiele spraw lepiej bada się poprzez dogłębne zrozumienie rzeczywistości w oczach aktorów społecznych danej zbiorowości. Dla opisu polskich realiów związanych z wpływem jakości rządzenia na politykę rozwojową realizowaną przez lokalne władze z wykorzystaniem endogenicznych potencjałów wsi użyte zostaną typowe dla badań jakościowych techniki badawcze: indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI), zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI) oraz analizy danych zastanych. W badaniu zastosowane zatem zostaną trzy rodzaje narzędzi typowych dla badań jakościowych, służących rozpoznaniu przedmiotu badań.

Struktura i treść pracy

Układ pracy podporządkowano przedstawionym wcześniej celom i hipotezie badawczej. Rozprawa składa się łącznie z niniejszego wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Rozdziały pierwszy i trzeci mają charakter teoretyczny, rozdział drugi jest ilustracją dwóch podstawowych obszarów badania poruszanych w niniejszej rozprawie³. Rozdział czwarty łączy elementy teoretyczne z opracowaniem konkretnych narzędzi badawczych. Jest przez to swego rodzaju wstępem do opisanych w rozdziale piątym badań stanowiących część empiryczną pracy. Wnioski płynące z przeprowadzonych badań i analiz zawarto w zakończeniu stanowiącym odrębną część rozprawy.

Pierwszy rozdział pracy poświęcony został przedstawieniu ekonomicznych teorii wzrostu i rozwoju, w szczególności w ich wymiarze regionalnym lub w odniesieniu do badania zjawisk na poziomie regionalnym. W niniejszym opracowaniu zastosowano tradycyjny podział na teorie, które bazują na nurcie neoklasycznym oraz na takie, które inspirowane są założeniami modeli popytowych. Następnie opisano stworzone na ich podstawie teorie endogeniczne. W rozdziale tym pokazane zostanie ewolucja powyższych teorii zarówno w ujęciu dylematów konwergencji i dywergencji, jak również w perspektywie zrównoważonego i niezrównoważonego rozwoju. Wykazana zostanie także nieustająco zwiększająca się rola instytucji w kształtowaniu rozwoju gospodarczego oraz w wyjaśnianiu współczesnych zjawisk społeczno-ekonomicznych. Opisana zostanie również, co ma istotne znaczenie dla problematyki badawczej niniejszej pracy, permanentnie postępująca „endogenizacja” czynników rozwoju w poszczególnych teoriach ekonomicznych.

³ Tj. Obszarów wiejskich oraz samorządu lokalnego.

Rozdział drugi podzielono na dwa główne – z perspektywy tematu niniejszej pracy ściśle ze sobą powiązane – bloki tematyczne. W pierwszej części przedstawiono charakterystykę obszarów wiejskich pod kątem zaprezentowania ich potencjału, walorów i możliwości rozwojowych. Następnie starano się określić dziedziny, w których tereny wiejskie mogą być konkurencyjne gospodarczo. Rozważania dotyczyły zarówno ścieżek rozwoju branży rolno-spożywczej, jak też innych sfer gospodarki, które mogłyby być – bez uszczerbku dla specyfiki obszarów wiejskich – rozwijane⁴. Ze względu na tematykę pracy i zainteresowania autora związane z badaniem znaczenia endogenicznych potencjałów rozwojowych, istotna część rozważań skupiać się będzie na terenach peryferyjnych pozbawionych prostych motorów wzrostu wynikających z typowych korzyści renty położenia. W drugiej części rozdziału starano się opisać rolę, jaką samorząd terytorialny odgrywa w kształtowaniu i w realizacji polityki lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich. Ta część rozpoczyna się od prezentacji obowiązujących strategii rozwoju naszego kraju – trudno jest bowiem prowadzić rozważania dotyczące rozwoju bez wiedzy na temat dokumentów strategicznych, w ramach których działalność rozwojowa ma być prowadzona. Następnie, w oparciu o tło historyczne powstania samorządności w Polsce po 1989 roku, poruszona została specyfika działalności, powinności i zależności władzy centralnej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem roli i kompetencji rozwojowych gmin. W tym kontekście starano się pokazać, na ile samorząd może aktywnie wspierać rozwój gospodarczo-społeczny na swoim terenie. Regulacje prawne w zakresie kompetencji i zadań organów władzy w gminach zestawiono z informacjami na temat praktyki działań organów nadzorczych i orzeczeń sądów administracyjnych w tej materii. W dalszej części rozdziału – podkreślając z jednej strony kompetencje i możliwości działania władz samorządowych, a z drugiej rolę kapitału społecznego w zapewnieniu zrównoważonego i długofalowego rozwoju – starano się pokazać różne funkcje tworzenia i wykorzystywania strategii rozwoju lokalnego. W tym kontekście skupiono się na kwestii podejścia – zarówno samorządów, jak i mieszkańców – do działań rozwojowych i planowania strategicznego, a także na kooperacji strony publicznej ze społeczną.

W rozdziale trzecim przedstawiono dorobek naukowy, głównie zagranicznych badaczy, w dziedzinie koncepcji i teorii związanych z pomiarem jakości rządzenia na

⁴ Generalnie skoncentrowano się na pokazaniu takich dróg rozwoju, które stanowią naturalną domenę wsi.

poziomie lokalnym. Przeanalizowano także, na ile kwestie dobrego rządzenia obecne są w wybranych dokumentach krajowej i unijnej polityki rozwoju. Celem tego rozdziału było zbudowanie podstaw modelu teoretycznego, który z jednej strony łączyć będzie różne wymiary składające się na zasady dobrego rządzenia na poziomie lokalnym, z drugiej będzie mógł zostać dopasowany do polskiej specyfiki funkcjonowania samorządu terytorialnego i uwarunkowań rozwojowych obszarów wiejskich. W związku z powyższym, wspomniane wymiary *good governance* zostały opracowane w taki sposób, aby w kolejnych częściach pracy możliwe stało się wyznaczenie zestawu wskaźników, które uwzględniać będą specyfikę sprawowania władzy w samorządzie (np. prawną, instytucjonalną, mentalną). Kluczowe w tej części rozprawy wydaje się zatem znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, które wymiary, cechy i obszary dobrego rządzenia należy uwzględnić, chcąc opracować zestaw szczegółowych wskaźników, a następnie badać jakość rządzenia na lokalnych szczeblach władzy w polskiej rzeczywistości.

Rozdział czwarty poświęcono przygotowaniu – w oparciu o ramy modelowe określone w rozdziale trzecim – zestawu wskaźników dobrego rządzenia na poziomie lokalnym w Polsce. Przeanalizowane zostały uwarunkowania społeczne, instytucjonalne, historyczne i kulturowe mające wpływ na jakość rządzenia w wymiarze samorządowym oraz zaprezentowano korzyści wynikające z mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym. Podjęto tym samym próbę nakreślenia wielowymiarowej przestrzeni, w jakiej działają w Polsce samorządy szczebla gminnego, jakim podlegają one ograniczeniom i w jakich obszarach może być oceniana jakość rządzenia na poziomie lokalnym. Kolejną część rozdziału poświęcona jest przygotowaniu do badania empirycznego opisanego w niniejszej rozprawie. Koncentruje się ona na wyborze wspólnej dziedziny charakteryzującej lokalizacje badań empirycznych oraz na zasadach wyboru tych lokalizacji. Ponadto mowa w niej jest o doborze wskaźników i przygotowaniu narzędzi badawczych, które uwzględniają specyfikę wybranej dziedziny wszystkich lokalizacji. W rozdziale tym znajduje się także uzasadnienie kryteriów i przyczyn wyboru dziedziny stanowiącej wspólną charakterystykę – podstawę rozwojową – wszystkich lokalizacji badań. Chodzi tu o dziedzinę rozumianą jako jednolity potencjał endogeniczny, który na danym terenie istnieje i jest prorozwojowo wykorzystywany – w przypadku zaprezentowanego badania jest to

produkcja ekologicznej żywności. W ostatniej części rozdziału zaprezentowane zostały narzędzia badawcze, którymi posługiwano się w badaniu⁵.

W rozdziale piątym zaprezentowane zostaną przebieg i rezultaty badania. Opis czterech lokalizacji, w których przeprowadzone zostało badanie, skupiać się będzie na lokalnych dokumentach strategicznych i na interpretacji danych zastanych. Ponadto przedstawione zostały informacje uzyskane podczas wywiadów indywidualnych i grupowych w zakresie działań rozwojowych podejmowanych przez władze i mieszkańców oraz na istniejącym w danym miejscu endogenicznym potencjale. Szczególnie istotne jest pokazanie roli tego ostatniego w polityce rozwojowej władz samorządowych i działaniach lokalnej społeczności. Opisy poszczególnych lokalizacji zostały dokonane w podziale na wymiary i cechy *good governance* dostosowane do specyfiki samorządu terytorialnego – zgodnie z podejściem modelowym opracowanym i zaprezentowanym w rozdziałach trzecim i czwartym dysertacji. Dzięki wyborowi miejsc charakteryzujących się tym samym zasobem lokalnym możliwe stało się częściowe porównanie i znalezienie analogii w dokonaniach rozwojowych oraz wpływie jakości rządzenia na te dokonania w poszczególnych lokalizacjach. Porównanie takie zawarte jest w ostatniej części rozdziału zawierającej analizę wskaźników dobrego rządzenia „na wejściu” i „na wyjściu”. Podstawą tej analizy są natomiast obserwacje poczynione podczas badań nad poszczególnymi lokalizacjami w odniesieniu do wszystkich obszarów dobrego rządzenia uznanych za istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Obserwacje te zostały przedstawione w rozdziale w formie tabelarycznej.

W zakończeniu niniejszej rozprawy sformułowane zostały wnioski dotyczące zarówno tematu badawczego (hipotezy badawczej), czyli wpływu jakości rządzenia na poziomie lokalnym na efektywność wykorzystania endogenicznych potencjałów wsi, jak też oceniona została przyjęta metoda badawcza, dobór wskaźników oraz konstrukcja narzędzia badawczego. W zakończeniu znalazły się także rekomendacje dotyczące działań w zakresie *good governance* mogących szczególnie pozytywnie wpływać na prowadzenie polityki rozwoju na obszarach wiejskich przy wykorzystaniu lokalnych, endogenicznych potencjałów.

⁵ Tj. scenariusze zogniskowanych wywiadów grupowych i pogłębionych wywiadów indywidualnych.

1. Endogeniczność w ekonomicznych teoriach rozwoju

1.1. Wprowadzenie

1.2. Pojęcia wzrostu i rozwoju

1.3. Rozwój regionalny w tradycyjnych szkołach ekonomii

1.4. Dylematy konwergencji i dywergencji a wzrost endogeniczny

1.5. Rozwój zrównoważony i niezrównoważony oraz teorie endogeniczne

1.6. Rola instytucji w kształtowaniu rozwoju gospodarczego

1.7. Postępująca „endogenizacja” czynników rozwoju

1.1. Wprowadzenie

Celem rozdziału jest pokazanie, jak z biegiem czasu coraz większe znaczenie i wagę w teoriach rozwoju ekonomicznego – szczególnie tych, które dotyczą rozwoju regionalnego lub zostały zaadaptowane na potrzeby objaśniania zjawisk i procesów związanych z rozwojem regionalnym – przypisuje się czynnikom endogenicznym oraz na ile same teorie stawały się coraz mniej uniwersalne i aplikowalne w każdych warunkach, a coraz bardziej uwzględniały lokalne specyfiki, charakter regionalnych instytucji oraz endogeniczne potencjały miejsc, w odniesieniu do których miały być stosowane lub wykorzystywane. Aby dokładniej pokazać powyższe zmiany, w niniejszym opracowaniu zastosowano tradycyjny podział na teorie neoklasyczne, popytowe i stworzone na ich podstawie teorie endogeniczne. Jednocześnie spróbowano naświetlić inne podejście, które zakłada podział teorii na takie, które odwołują się do ścieżki rozwoju zrównoważonego bądź niezrównoważonego. Opis ten poprzedzono analizą możliwości występowania w poszczególnych teoriach zarówno trendów konwergencyjnych, jak i dywergencyjnych. Odrębną część tekstu, ze względu na znaczenie, jakie przypisuje się instytucjom w wyjaśnianiu współczesnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, poświęcono ekonomii instytucjonalnej. Brak jednolitego, pełnego i klarownego podziału oraz klasyfikacji opisywanych teorii wynika z jednej strony z bogactwa i obszerności literatury poświęconej historii, ewolucji i zmianom teorii traktujących o rozwoju gospodarczym, z drugiej zaś z poczynionych założeń i specyfiki niniejszego tekstu, który skupia się na znaczeniu i zmianach w podejściu do

kluczowych czynników rozwojowych, stanowiących bazę założeniową każdej z omawianych teorii.

1.2. Pojęcia wzrostu i rozwoju

Mówiąc o teoriach wzrostu i rozwoju gospodarczego, warto na wstępie zastanowić się nad różnicami między samym wzrostem a rozwojem. Jednym z pierwszych ekonomistów, którzy opisali różnice między tymi dwoma terminami gospodarczymi był J.A. Schumpeter – dowodził on m.in., że podstawową siłą rozwoju gospodarczego są czynniki wewnętrzne (kreatywny przedsiębiorca, innowacje, dostęp do kapitału), a nie zewnętrzne [J.A. Schumpeter, 1960, str. 88]. Najczęściej zakłada się, że wzrost gospodarczy opisuje zmiany ilościowe, a nie jakościowe. Natomiast proces zmian jakościowych, zwłaszcza zachodzący w długim okresie i związany ze zmianą struktury gospodarki, nazywany jest rozwojem gospodarczym (warto zauważyć, że często zmianom jakościowym towarzyszą również zmiany ilościowe). Miarą wzrostu gospodarczego jest najczęściej przyrost PKB, zaś miarą rozwoju gospodarczego jest polepszenie jakości życia człowieka lub społeczeństw, na co wzrost produktu ma niebagatelny wpływ [por. R. Bartkowiak, 2003]. Dostrzegając istnienie różnic oraz wzajemnych zależności między wzrostem gospodarczym i rozwojem gospodarczym, można przyjąć, że wzrost jest kluczowym warunkiem wystąpienia rozwoju gospodarczego, który wpływa na poziom i jakość życia mieszkańców danego obszaru – kraju lub regionu [P. Churski, 2005, str. 14].

1.3. Rozwój regionalny w tradycyjnych szkołach ekonomii

Źródeł teorii próbujących opisać problem rozwoju regionalnego szukać należy w tradycyjnych szkołach ekonomii. Dzięki temu możliwe jest dokonanie podziału teorii rozwoju regionalnego na takie, które bazują na nurcie neoklasycznym oraz na takie, które inspirowane są założeniami modeli popytowych. Pierwszym odnośnikiem dla koncepcji starających się opisać determinanty rozwoju regionalnego była ekonomia rozwoju gospodarczego, która w swym tradycyjnym ujęciu skupiała się na poszukiwaniu optymalnych dróg dojścia krajów zacofanych do poziomu rozwiniętej gospodarki rynkowej [P. Churski, 2005, str. 15]. Idea badaczy skupiających się na rozwoju regionalnym była taka, że założenia i mechanizmy, które teoria rozwoju

gospodarczego stara się wykorzystać do opisanego i rozwiązania problemów w skali państw i społeczeństw da się również zastosować na poziomie regionalnym.

Ekonomia rozwoju gospodarczego czerpie z ekonomii klasycznej i neoklasycznej, w tym z międzynarodowej teorii handlu, teorii kosztów komparatywnych, koncepcji proporcjonalności czynników produkcji oraz koncepcji konwergencji, której dylematy, jako szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju regionalnego, zostaną odrębnie zaprezentowane w dalszej części opracowania. W przypadku modelu neoklasycznego problematyka rozwoju jest rozpatrywana przez pryzmat oddziaływania klasycznych czynników produkcji [Z. Strzelecki, 2011, str. 21]. Ceny i rozmieszczenie tych ostatnich, przy założeniu pełnej mobilności pracy i kapitału, kształtują się w taki sposób, że rynek w naturalny sposób dąży do równowagi. Czynniki produkcji lokują się w miejscach, gdzie osiągają największą wydajność, dzięki czemu następuje niwelowanie różnic, w tym – przy założeniu stosowania teorii w mniejszej skali – różnic regionalnych.

Teoria korzyści komparatywnych, która także może być przeniesiona na grunt teorii rozwoju regionalnego, bazuje na założeniach klasycznych i koncepcji D. Ricardo, a praktycznym jej obliczem jest teoria rozwoju przez handel zwana również teorią rozwoju egzogenicznego. Zakłada ona mobilność towarów, a nie czynników produkcji, których wytwarzanie uzależnia od specyficznych dla danego miejsca (kraju, regionu) warunków naturalnych (np. klimatu czy występowania surowców mineralnych). Poszczególne regiony, charakteryzujące się odmienną strukturą zasobów, różnią się także możliwościami i efektywnością wytwarzania poszczególnych dóbr [K. Dyjach, 2013, str. 51]. Przy założeniu ograniczonej mobilności czynników produkcji teoria ta może uzasadniać regionalną specjalizację oraz wynikającą z niej potrzebę międzyregionalnego handlu, a także optymalne (najbardziej efektywne) wykorzystanie regionalnych zasobów [Z. Strzelecki, 2008, str. 85-86]. Omawiając teorię korzyści komparatywnych, nie można pominąć bazującej na niej teorii proporcjonalności czynników produkcji. W przypadku tej ostatniej kluczowe dla rozwoju nie są klimat czy surowce mineralne, ale różnice w posiadaniu zasobów kapitału i pracy. Kraje i regiony charakteryzujące się znacznym potencjałem siły roboczej powinny specjalizować się w produkcji dóbr pracochłonnych, zaś obszary zasobne w kapitał – dóbr kapitałochłonnych. Zwolennicy powyższych teorii (kosztów komparatywnych, rozwoju egzogenicznego, proporcjonalności czynników produkcji) uważali, że swobodny handel zapewni rozwój zarówno zacofanym krajom lub regionom, które pomimo eksportu

surowców i produktów o niskim przetworzeniu będą korzystały z korzyści komparatywnych, jak i wysokorozwiniętym wytwarzającym towary o dużym stopniu przetworzenia – niestety to optymistyczne założenie zostało empirycznie zweryfikowane przez gospodarkę w sposób negatywny [P. Churski, 2005, str. 16].

Z teorii korzyści (kosztów) komparatywnych wywodzi się także teoria konwergencji, którą w połowie XX wieku sformułował J. Tinbergen [B. Fiedor, K. Kociszewski, 2010, str. 176-178]. Jej podstawowym założeniem jest to, że wymiana handlowa między krajami zacofanymi i rozwiniętymi, może – pod pewnymi warunkami, które de facto odróżniają tę teorię od teorii korzyści komparatywnych – doprowadzić do zdecydowanego zbliżenia, a w niektórych przypadkach nawet wyrównania, dochodów w obydwu krajach. Aby jednak sytuacja taka mogła mieć miejsce, kraje zacofane powinny nie tylko w wymianie handlowej uczestniczyć, ale także muszą posiadać kapitał rzeczowy na zatrudnionego w wysokości pozwalającej uruchomić proces przyspieszonego wzrostu produkcji [por. R. Bartkowiak, 2003]. Samo przystąpienie kraju zacofanego do wymiany międzynarodowej jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do tego, by zbliżyć się w rozwoju do krajów bardziej zaawansowanych. Przedstawiciele koncepcji konwergencji opierają swoje poglądy na neoklasycznym modelu dynamiki wzrostu gospodarczego Solowa i opisującej go funkcji Cobba-Douglasa. Wielkość produkcji jest wyrażona w postaci funkcji nakładów kapitału i pracy oraz zmiennej, jaką jest produktywność mierzona za pomocą współczynnika postępu technologicznego. Churski zauważa, że istota tej koncepcji sprowadza się do tego, iż w krajach zacofanych o niskim potencjale kapitału, dodatkowy nakład tego ostatniego w większym stopniu wpływa na wzrost produktu na mieszkańca, niż taki sam nakład kapitału w kraju rozwiniętym. Na podstawie tej teorii kraje słabiej rozwinięte powinny importować kapitał oraz naśladować innowacje tworzone w krajach bardziej zaawansowanych, dzięki czemu mają szansę dogonić kraje o wyższych wskaźnikach rozwoju. Będzie to rozwój oparty o czynniki egzogeniczne, do jakich niewątpliwie należy zaliczyć wzrost postępu technologicznego w krajach rozwiniętych, a także o zdolność do akumulacji kapitału na jednostkę pracy [P. Churski, 2005, str. 16-17 i por. W. Stankiewicz, 2000]. Jednocześnie warto zauważyć, że modele neoklasyczne mają jedną wspólną wadę – nie wyjaśniają dobrze długookresowego wzrostu gospodarczego. Ten ostatni uzależniony jest w nich od czynnika egzogenicznego (postępu technologicznego). Jak twierdzi M. Próchniak pożądaną – bo zbliżającą do rzeczywistości i realnych potrzeb – własnością modelu byłaby

endogenizacja postępu technologicznego, tak by kwestie wzrostu i rozwoju można było uzależnić od czynników właściwych dla badanych obszarów (krajów lub regionów), a nie od zmiennych zewnętrznych, na które nie ma się wpływu. Ponieważ, jak zostało stwierdzone powyżej, koncepcje neoklasyczne nie najlepiej radzą sobie z wyjaśnieniem długookresowego wzrostu, a także różnic w poziomie dochodów pomiędzy krajami, niektórzy ekonomiści zmieniali założenia modelowe w teorii neoklasycznej celem lepszego odzwierciedlenia tej ostatniej w rzeczywistości. Zmiany takie poczynili m.in. Ramsey (modele o nieskończonym horyzoncie czasowym) i Diamond (model dwupokoleniowy, o skończonym horyzoncie czasowym). Z punktu widzenia kwestii poruszanych w tej dysertacji niezwykle ciekawy jest charakter tych zmian – w odróżnieniu od modelu Solowa stopa oszczędności nie jest egzogeniczna, lecz kształtuje się endogenicznie w ramach modelu oraz zależy od decyzji gospodarstw domowych co do podziału dochodów pomiędzy konsumpcję i oszczędzanie [M. Próchniak, str. 5]. Z powyższego wynika, że przejście w traktowaniu czynników – z egzogenicznych w endogeniczne – było podyktowane dostosowaniem modelu do zmieniającej się rzeczywistości, a więc de facto urealnieniem jego pierwotnych założeń.

W opozycji do doktryny neoklasycznej pozostaje model keynesowski. Ponieważ powstał on w okresie masowego bezrobocia wywołanego światowym kryzysem gospodarczym (lata 30-te XX w.), uwagę skupiono na popytowej stronie procesów gospodarczych, uzależniając wykorzystanie czynników produkcji od popytu. Koncentrowano się na poszukiwaniu tzw. efektów dochodowych czyli skutków dodatkowych inwestycji na całkowity popyt (dochód narodowy), zdolność produkcyjną oraz wielkość kapitału inwestycyjnego [K. Dyjach, 2013, str. 52]. Zwolennicy tych modeli argumentują, że brak równowagi jest cechą charakterystyczną gospodarki i negują prawo rynków Sayera. Modele popytowe w latach 50' XX w. znalazły szerokie zastosowanie do wyjaśniania procesów rozwoju regionalnego, a ich rozwinięcie, zmodyfikowanie i zaadaptowanie do nowych warunków zmieniających się gospodarek nastąpiło w latach 70' [U. Markowska-Przybyła, 2010, str. 86]. Na bazie rozważań J.M. Keynesa i postkeynesistów powstała tzw. teoria bazy ekonomicznej, rozpowszechniona przez D.C. Northa i uważana za jedną z pierwszych teorii rozwoju gospodarczego dedykowaną rozwojowi regionalnemu. Podstawowym założeniem tej teorii jest oparcie rozwoju na działalności eksportowej. Zewnętrzny popyt na towary i usługi wytwarzane w danym kraju czy regionie jest w myśl teorii bazy ekonomicznej najważniejszym elementem stymulującym wzrost gospodarczy. Dzięki eksportowi region uzyskuje

środki na finansowanie importu i inwestycji – bazę ekonomiczną regionu stanowią firmy i sektory gospodarcze wytwarzające produkty eksportowe, a rozwój bazy generuje efekty mnożnikowe, powodując powstanie i rozwinięcie się pokrewnych sektorów, podwykonawców czy rynku usług regionalnych [T. G. Grosse, 2002, str. 26-27]. Jest to zatem teoria, która bazuje na egzogenicznym czynniku rozwoju, jakim jest zewnętrzny popyt na eksportowane towary. W dużo bardziej kompleksowy sposób efekty mnożnikowe w rozwoju gospodarczym opisuje model kumulatywnej przyczynowości, za którego autora uznaje się G. Myrdala oraz – w już zmodyfikowanej wersji – N. Kaldora [por. G. Myrdal, 1957 i por. N. Kaldor, 1970]. W gospodarce, w której działa zasada kumulatywnej przyczynowości, zmiany jednej wartości gospodarczej skutkują zmianą innych wartości, co powoduje wzajemne ich wzmocnienie i wielokrotne na siebie oddziaływanie – na zasadzie sprzężenia. Zmiany te dokonują się w jednym kierunku, dzięki czemu te pozytywne kumulują proces wzrostu, a negatywne proces recesji. Charakterystyki te różnicują proces rozwoju w ujęciu geograficznym (przestrzennym), przez co możliwe staje się zwiększenie dystansu ośrodków wzrostu i pozostałych obszarów. Myrdal zwracał uwagę na szansę, jaką jest rozprzestrzenianie się wzrostu gospodarczego na regiony peryferyjne, ale jednocześnie na zagrożenie związane z problemem drenowania ich wąskiego potencjału rozwojowego. Był ponadto zdania, że nierównomierny przestrzennie rozwój gospodarczy jest efektem długiego procesu historycznego, uwarunkowanego czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i kulturowymi, co jest podstawą coraz szybszego rozwoju obszarów bogatych i pogrążania się w stagnacji regionów biednych⁶. Jest to tym samym jeden z pierwszych modeli, które zakładają możliwość dywergencji, jeśli chodzi zarówno o poziom rozwoju regionalnego, jak i sam wzrost dochodu w poszczególnych regionach [J. Grzeszczak, 1999, str. 14 oraz P. Churski, 2005, str. 20-21].

Warto zauważyć, że generalnie w teoriach rozwoju, bazujących na tradycyjnych szkołach ekonomii, kluczowe znaczenie mają egzogeniczne czynniki rozwoju – choć jak zostało pokazane wcześniej, próbowano urealniać poszczególne teorie poprzez zmianę założeń i „endogenizację” niektórych czynników wzrostu lub rozwoju. W teoriach neoklasycznych kluczowym czynnikiem egzogenicznym jest wskaźnik postępu technologicznego, a w odniesieniu do teorii postkeynsofskich, w szczególności

⁶ Dlatego według Myrdala w celu przerwania mechanizmu błędnego koła niezbędna jest interwencja publiczna.

teorii bazy ekonomicznej, popyt zewnętrzny na produkty wytwarzane w danym kraju lub regionie.

1.4. Dylematy konwergencji i dywergencji a wzrost endogeniczny

W przypadku teorii neoklasycznych kluczowa jest zdolność do wdrażania postępu technologicznego oraz zdolność do akumulacji kapitału na jednostkę pracy. Zatem zgodnie z tymi założeniami dany region rozwija się szybciej niż inne, jeśli nie ma problemu z gromadzeniem kapitału, a także szybko adaptuje innowacje technologiczne. Jednak ze względu na rzeczywiste różnice między poszczególnymi regionami i krajami należy zauważyć, że procesy te mogą prowadzić nie do konwergencji, ale do dalszego pogłębienia dysproporcji rozwojowych między obszarami zacofanymi i rozwiniętymi. Konstatacja ta, a także faktyczna dywergencja rozwoju regionalnego na Starym Kontynencie, spowodowały – szczególnie na początku lat 90' ubiegłego wieku – rozwój badań w tym zakresie. Wyniki tych badań były publikowane przez takich uczonych jak np. R. Barro, G. Tondl czy S. Magrini, a prowadzą one do wniosku, że konwergencja dochodów w skali regionalnej nie jest zjawiskiem powszechnym [P. Churski, 2005, str. 18]. To zapoczątkowało poważną dyskusję nad modelami rozwoju regionalnego – zarówno teoretycznymi, jak i stosowanymi – oraz pozwoliło rozwinąć się dwóm nowym koncepcjom tj. nowej geografii ekonomicznej i nowej teorii wzrostu⁷. Czerpią one zarówno z dorobku grupy teorii bazujących na modelu neoklasycznym, jak również z tych odnoszących się do założeń teorii Keynesa i jego naśladowców. Obie te teorie stanowią fundament endogenicznej koncepcji polityki rozwoju regionalnego. Zgodnie z tą ostatnią rozwój gospodarczy tworzy się przede wszystkim za sprawą własnych, regionalnych, czyli właśnie endogenicznych, czynników produkcji.

W nowej teorii wzrostu, zwanej też teorią wzrostu endogenicznego, traktuje się wzrost i jego czynniki w nowy sposób – rozszerza się pojęcie kapitału o kapitał ludzki,

⁷ Wraz z nadejściem na początku lat siedemdziesiątych XX w. kryzysu związanego z podwyżkami cen ropy naftowej i wywołaną tym zmianą dotychczasowych trendów rozwojowych wielu gospodarek zachodnich, teoria wzrostu w ujęciu neoklasycznym zeszła na drugi plan zainteresowań ekonomistów. Przez blisko dwie dekady triumfy święciły teorie popytowe. Kluczowy dla ponownej zmiany w postrzeganiu przyczyn wzrostu i rozwoju gospodarczego był rok 1986 r., kiedy to Paul Romer opublikował „Increasing Returns and Long-Run Growth” [por. P. Romer 1986], inicjując erę endogenicznych modeli wzrostu gospodarczego. Pierwsze prace zawierające elementy współczesnych modeli endogenicznych powstały jednak znacznie wcześniej, bo już w latach sześćdziesiątych XX w. [M. Próchniak, str. 23].

analizuje współczesny wymiar czynnika „praca” (inaczej niż w modelu Solowa, kapitał ludzki uznaje się za ważny i samodzielny czynnik produkcji), bada charakter postępu informacyjnego i technologicznego [B. Liberda, E. Maj, 2009, str. 93-94]. Na znaczenie ogólnej edukacji i kształcenia, szczególnie w regionach zapóźnionych, wskazywał R. Camagni. Jego zdaniem adaptacja nowych technologii, która staje się możliwa wyłącznie za sprawą dobrze wykształconych kadr, jest warunkiem koniecznym, aby regiony te mogły się rozwijać [por. R. Camagni, 1992].

Jednocześnie osiągnięcie endogenicznego wzrostu jest możliwe przede wszystkim dzięki odejściu od neoklasycznej funkcji produkcji, zakładającej malejące przychody z odtwarzalnych czynników produkcji – w modelach endogenicznych występują co najmniej stałe przychody z takich czynników. W modelu *learning-by-doing* P. Romera wiedza, która jest jedynym odtwarzalnym czynnikiem wytwórczym, wykazuje rosnące przychody na poziomie całej gospodarki. Powstaje ona dzięki inwestycjom przedsiębiorstw i może dowolnie się rozprzestrzeniać, co powoduje, że bez ponoszenia dodatkowych kosztów może być powszechnie wykorzystywana w skali całej gospodarki⁸. Dzięki rosnącym przychodom model P. Romera pozwala osiągnąć nieograniczony, coraz szybszy wzrost gospodarczy, bez uwzględniania zmiennych rosnących w egzogenicznym tempie [M. Próchniak, str. 23-25]. W modelu tym tempo wzrostu zwiększa się wraz ze wzrostem dochodu (kraje i regiony bogatsze rozwijają się szybciej niż biedniejsze, gdyż dysponują większym zasobem wiedzy), przez co jednoznacznie wskazuje on na istnienie tendencji dywergencyjnych w gospodarce – choć zarówno w krajach bogatych, jak i biednych poziom dochodu może się jednocześnie zwiększać, a przyczyną powstawania różnic jest tempo bogacenia się⁹. Z punktu widzenia współczesnych czynników rozwojowych opartych o wiedzę i kapitał ludzki niezwykle istotna wydaje się kwestia zgłębiania kwestii postępu technologicznego, innowacji oraz badań naukowych. Również Romer postanowił

⁸ Gospodarka doskonale konkurencyjna w modelu P. Romera nie jest optymalna w sensie Pareta. Wynika to stąd, że inwestycje w wiedzę dokonywane przez jedno z przedsiębiorstw przyczyniają się do wzrostu ogólnego poziomu wiedzy w gospodarce, będącego wspólnym czynnikiem produkcji. Jednak pojedyncze przedsiębiorstwo w swoich decyzjach inwestycyjnych nie uwzględnia tych dodatnich efektów zewnętrznych [M. Próchniak, str. 28].

⁹ Modelami, które nie tylko podobnie jak model P. Romera wyjaśniają zjawisko dywergencji (albo nie wyjaśniają zjawiska konwergencji) oraz w części na modelu Romera bazują, są modele Lucasa oraz Rebelo. W tym pierwszym endogeniczny wzrost jest osiągany dzięki istnieniu dwóch sektorów gospodarki i występowaniu stałych przychodów w każdym z nich. Model Rebelo, również dwusektorowy, jest bardzo podobny do modelu Lucasa, z tymi tylko różnicami, że nie występują w nim efekty zewnętrzne i związane z tym rosnące przychody na poziomie całej gospodarki, a ponadto w akumulacji kapitału ludzkiego wykorzystywany jest także kapitał fizyczny. Rebelo za pomocą swojego modelu pokazywał, że działania państwa (interwencjonizm władz) w dużym stopniu wyjaśniają różnice w tempie wzrostu gospodarczego między krajami [M. Próchniak, str. 30-41].

ukierunkować swoje prace w tym właśnie kierunku, czego odzwierciedleniem jest jego model ze zwiększającą się liczbą dóbr. Podstawowym założeniem tego modelu jest to, że postęp technologiczny jest uważany za efekt prowadzonej na danym obszarze (w kraju lub regionie) działalności badawczo-rozwojowej. Dzięki tej ostatniej powstawać mają tzw. dobra pośrednie, które służą do produkcji dóbr finalnych. Jednocześnie w modelu zakłada się, że nowo wytworzone dobra pośrednie nie powodują zanikania już istniejących czynników produkcyjnych, dzięki czemu liczba dóbr pośrednich w gospodarce zwiększa się z każdą innowacją. Jak zauważa Próchniak w modelu ze zwiększającą się liczbą dóbr Romera innowacje mają charakter „poziomy”, w przeciwieństwie do „pionowych” innowacji, które polegają na poprawie jakości dóbr już istniejących. Odwołanie do tego ostatniego typu innowacji znaleźć można w modelu Aghiona-Howitta (tzw. model z poprawiającą się jakością dóbr). W modelu tym nowe dobra pośrednie wypierają i zastępują stare czynniki – jest to uznawane za powrót, w nowoczesnym wydaniu, do schumpeterowskiej teorii „twórczej destrukcji” [M. Próchniak, str. 42 i 49]. Zarówno model Romera ze zwiększającą się liczbą dóbr, jak i model Aghiona-Howitta z poprawiającą się jakością dóbr nie potwierdzają występowania zjawiska konwergencji. Niestety badania na bazie obydwu modeli prowadzą do wniosku, że różnice dochodów między krajami bogatymi (bardziej rozwiniętymi) a biednymi (słabiej rozwiniętymi) będą z czasem rosnąć. Nowa teoria wzrostu była także wykorzystywana do wyjaśnienia bardzo szybkiego rozwoju „azjatyckich tygrysów” oraz europejskich regionów wysoko uprzemysłowionych – np. na południu Niemiec czy też na północy Włoch. Również w tych badaniach potwierdzono występowanie tendencji dywergencyjnych – regiony bogatsze mają większą zdolność akumulacji szeroko rozumianego kapitału i mogą zatrudniać np. większą liczbę, a w dodatku lepiej wyszkolonych, pracowników działających w sektorze B&R [P. Churski, 2005, str. 23].

Na końcu omawiania endogenicznych teorii wzrostu należy jeszcze wspomnieć o tzw. rozszerzonym modelu Solowa – choć tak naprawdę w większej mierze stanowi on kontynuację teorii neoklasycznych niż rozwija podejście endogeniczne. Celem przyświecającym twórcom tego modelu było udowodnienie, że teorie neoklasyczne dobrze wyjaśniają różnice w dochodach między krajami oraz zjawisko konwergencji warunkowej¹⁰ [por. N. Mankiw, D. Romer, N.D. Weil, 1992]. Kluczowy dla tej pracy

¹⁰ Konwergencja warunkowa typu Beta – gospodarki słabiej rozwinięte wykazują szybsze tempo wzrostu gospodarczego niż wysokorozwinięte pod warunkiem, że dążą one do tego samego stanu równowagi długookresowej.

wyduje się natomiast fakt, że rozszerzony model Solowa, w odróżnieniu od oryginału, uwzględnia rolę kapitału ludzkiego w kreowaniu wzrostu. Powszechnie uznaje się, że model rozszerzony jest dokładniejszy od pierwowzoru – warto zwrócić uwagę, że ta pozytywna zmiana nastąpiła dzięki uwzględnieniu w nim endogenicznego czynnika rozwojowego, jakim jest jakości kapitału ludzkiego. Tego ostatniego nie należy mylić z zasobami pracy.

Drugą teorią, na której bazują współczesne, endogeniczne koncepcje rozwoju regionalnego, jest wspomniana już nowa geografia ekonomiczna. Do jej podstawowych założeń należy to, że rozwój regionalny oraz procesy konwergencji i dywergencji zależą od występowania tendencji do centralizacji lub decentralizacji działań w geograficznie rozumianej przestrzeni ekonomicznej. Koncentracja przestrzenna działalności gospodarczej jest jednocześnie przyczyną i skutkiem [por. G. Myrdal, 1957] korzyści wynikających z bliskości kooperujących przedsiębiorstw, obniżenia kosztów transakcyjnych, łatwości w dostępie do informacji oraz odpowiednio wyszkolonej kadry, a także większego wewnętrznego rynku zbytu. Zatem teoria ta bazuje na jednoczesnym (łącznym) wykorzystywaniu kilku czynników rozwojowych, których wzajemne kombinacje mogą prowadzić do polepszania sytuacji gospodarczej na danym obszarze – najczęściej dzieje się to jednak kosztem pogarszania sytuacji w innych regionach. Do czynników tych zaliczyć należy: korzyści skali – w tym te związane z rozprzestrzenianiem się nowej wiedzy – efekt popytu na rynku wewnętrznym oraz znaczenie kosztów handlu związanych przede wszystkim z kosztami transportu [P. Churski, 2005, str. 24-25]. Idealnymi miejscami, w odniesieniu do których teoria ta powinna święcić triumfy zdają się być aglomeracje miejskie i metropolie. Za twórcę tej teorii uznaje się P. Krugmana, który stworzył ją, bazując m.in. na teorii kumulatywnej przyczynowości oraz na pokrewnych teoriach mówiących o geograficznych centrach wzrostu [por. P. Krugman, 1991]. Sednem nowej geografii ekonomicznej jest to, że kluczowe znaczenie przypisuje się wewnętrznym, skumulowanym w danym regionie, czyli po prostu endogenicznym, czynnikom rozwoju gospodarczego. Mniejsze bądź wręcz znikome znaczenie mają w niej importowane zasoby zewnętrzne – bez względu na to, czy dotyczy to kapitału, pracy czy też technologii. Teoria ta, jak zostało wcześniej pokazane, zakłada możliwość występowania i pogłębiania się różnic w rozwoju regionów oraz ich zamożności, co wynika z tendencji kumulowania się czynników wzrostu i rozwoju w najlepiej rozwiniętych metropoliach. Jak twierdzi Churski nowa teoria wzrostu i nowa geografia ekonomiczna znalazły szerokie zastosowanie w nowej

koncepcji polityki regionalnej, czyli w endogenicznej polityce rozwoju regionalnego. Popularność tej ostatniej wynika z braku skuteczności i precyzji dotychczasowych teorii w wyjaśnianiu procesów rozwoju regionalnego oraz z postępującego wzrostu nierówności dochodów i sytuacji społeczno-gospodarczej pomiędzy poszczególnymi regionami – zarówno w Europie, jak i na świecie. Zgodnie z założeniami tej koncepcji rozwój gospodarczy w regionie tworzony jest głównie przez endogeniczne zasoby fizyczne i społeczne oraz powinien być determinowany oddolnie przez region (jego władze). Endogeniczna polityka rozwoju regionalnego, stanowiąca de facto przejaw interwencjonizmu władz publicznych, powinna sprzyjać inwestowaniu kapitału w działalność B&R oraz w rozwój edukacji, które traktowane są jako filary każdej nowoczesnej gospodarki. Niebagatelne jest również zachęcanie lokalnych przedsiębiorców do aktywności innowacyjnej. Jednocześnie w regionach słabiej rozwiniętych – gdzie trudniej kreować innowacje – niezwykle istotne jest postawienie na wysoką jakość kształcenia ogólnego i zawodowego, co zdecydowanie ułatwia adaptację innowacji i nowoczesnych technologii, sprzyja inwestycjom i finalnie przyczynia się do sprawnego i dynamicznego rozwoju danego regionu. Ważnym elementem polityki rozwoju regionalnego jest także wykorzystanie szeroko rozumianej lokalnej infrastruktury materialnej i społecznej oraz jej zewnętrzna promocja. Poprzez te działania wykorzystujące naturalne, wewnętrzne zasoby danego regionu, wzmacnia się potencjał rozwojowy tego ostatniego [P. Churski, 2005, str. 25]. Na uwagę zasługuje fakt, że o ile do lat osiemdziesiątych interwencjonizm władz traktowany był jako czynnik egzogeniczny oddziałujący na warunki rozwoju regionu, o tyle współcześnie dostrzeżono jego znaczenie w kształtowaniu endogenicznego procesu rozwoju regionalnego [por. A. Amin, 1999].

Na końcu tej części rozdziału warto zastanowić się nad tym, jak poszczególne czynniki rozwoju wpływają na procesy konwergencji i dywergencji. W przypadku wolnego handlu – w przeciwieństwie do teorii klasycznych, w których był uznawany za podstawowy determinant wzrostu zarówno krajów bogatych, jak i biednych – jego rola nie jest już tak jednoznaczna [por. G. Tondl, 2001]. O ile bowiem można założyć, że wraz z wymianą towarów rozprzestrzenia się wiedza i innowacje, o tyle wolny handel może wpędzać kraje biedne w pułapkę monokulturowości produkcji lub produkcję wyłącznie na potrzeby kupca-importera, co w krótszej perspektywie prowadzić będzie do pełnego uzależnienia gospodarki od popytu zewnętrznego, a w dłuższej powodować może nasilenie procesów dywergencyjnych. W modelach endogenicznych także

mobilność przemieszczania się podstawowych czynników produkcji tj. pracy i kapitału – znów w przeciwieństwie do ekonomii głównego nurtu – najczęściej skutkują dywergencją. Mieszkańcy biedniejszych regionów chcą bowiem mieszkać na obszarach lepiej rozwiniętych, czyli technologicznie bardziej zaawansowanych. Także w stronę tych bogatszych regionów przemieszczać się będzie kapitał szukający możliwości inwestycyjnych w przedsięwzięcia o bardziej innowacyjnym charakterze, dające wyższą stopę zwrotu z inwestycji. Jeśli zaś chodzi o sam postęp technologiczny, to również on, zgodnie z teoriami endogenicznymi, będzie lokował się w regionach, które mają dobrze wykształconą kadre, gotową zrobić z innowacji właściwy użytek. Regionami tymi będą zapewne regiony bogatsze i lepiej rozwinięte, które więcej inwestują w jakość kapitału ludzkiego.

1.5. Rozwój zrównoważony i niezrównoważony oraz teorie endogeniczne

Innym niż opisane wcześniej podziałem teorii wzrostu i rozwoju, w szczególności w ich ujęciu regionalnym, może być opisane przez K. Dyjacha rozróżnienie pomiędzy teoriami i koncepcjami bazującymi na ścieżce rozwoju zrównoważonego oraz niezrównoważonego. Do pierwszego grona należą te teorie, w których nierówności i różnice rozwojowe pomiędzy regionami są traktowane jako chwilowe anomalie i zakłócenia procesu równowagi – naturalnym stanem gospodarki jest równowaga lub dążenie do jej osiągnięcia. Do drugiej zaś grupy zaliczają się te koncepcje, dla których międzyregionalne różnice są nieuniknione, ponieważ wynikają z immanentnych cech samego rozwoju społeczno-gospodarczego. W przypadku tych ostatnich zakłada się wręcz, że siłą sprawczą rozwoju jest właśnie istniejąca nierównowaga [K. Dyjach, 2013, str. 50].

Do teorii odwołujących się do ścieżki rozwoju zrównoważonego należy zarówno teoria neoklasyczna, gdzie – w warunkach doskonałej konkurencji i stałych korzyści skali – sednem jest dążenie do równowagi i wyrównywanie międzyregionalnych różnic¹¹, jak również modele keynsowskie (podstawowy i bazy ekonomicznej)¹²,

¹¹ Jest to cecha wspólna wszystkich teorii neoklasycznych – od modelu podstawowego przez teorię korzyści komparatywnych na koncepcji proporcjonalności czynników produkcji kończąc.

¹² Wielu teoretyków postkeynesowskich twierdziło, że nierównowaga regionalna ma charakter wyłącznie okresowy, a regiony są wobec siebie komplementarne. W długim okresie nierównowaga zanika, gdyż nierówności w zakresie zysków, płac i zatrudnienia między regionami powodują przemieszczenie się czynników produkcji, choć często konieczna jest tu pomoc rządu [W. Szmyt 1999, str. 52-53].

których cechą jest założenie o istnieniu nierównowagi rynkowej i negacja prawa rynków Saya. W przypadku modeli popytowych zakłada się jednak działania interwencyjne ukierunkowane na niwelowanie różnic i powrót do stanu równowagi – głównie poprzez szeroko rozumiany interwencjonizm państwowy¹³ [U. Markowska-Przybyła, 2010, str. 86]. Do grupy modeli charakteryzujących się rozwojem zrównoważonym zalicza się również tzw. fazowe modele rozwoju gospodarczego, w tym cykle Kondratiewa, model fazowy Rostowa oraz teorię cykli „życiowych” Vernona. Zakładają one, że proces zmian społeczno-gospodarczych, politycznych i technologicznych jest nieciągły i przebiega – jak sama nazwa wskazuje – fazami.

Z kolei teorie, które zakładają nieuchronność różnic w rozwoju regionalnym, można podzielić na takie, w których impulsy rozwojowe kierowane są „od góry” oraz na takie, których rozwój opiera się o czynniki oddolne – są to tzw. teorie „od dołu”. W koncepcjach „od góry” zakłada się, że rozwój zostaje zapoczątkowany w nielicznych miejscach (centrach rozwoju) lub branżach, a dopiero w dalszej kolejności przenosi się na pozostałe obszary lub podmioty danego sektora – często za sprawą inspiracji lub wręcz bezpośrednich działań ze strony władz publicznych. Rozwój regionalny jest tu zatem traktowany jako pochodna oddziaływania czynników egzogenicznych. Do typowych teorii „od góry” zaliczyć należy wszelkie koncepcje polaryzacji – rozwijane niezależnie od siebie przez F. Perrouxa, A. Hirschmana i G. Myrdala¹⁴ [por. F. Perroux, 1950; A. Hirschman, 1967; G. Myrdal, 1957]. Badania w tym nurcie koncentrowały się na dwóch zagadnieniach: powstawaniu i funkcjonowaniu tzw. biegunów wzrostu oraz na oddziaływaniu rzeczonych biegunów wzrostu na rozwój całych regionów lub krajów. Dla porównania w teoriach „od dołu” kluczowe są endogeniczne czynniki rozwojowe poszczególnych regionów (ich specyfika i jakość) oraz chęć, możliwości i zdolności wykorzystania tych zasobów przez społeczności lokalne [K. Dyjach, 2013, str. 53-54]. Do teorii rozwoju regionalnego „od dołu” zaliczyć można m.in. teorie:

- potrzeb podstawowych,
- rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji,
- niezależnego rozwoju regionalnego,
- wykorzystania potencjału endogenicznego,
- rozwoju sieciowego i klastrów,

¹³ W tym modelu zakłada się, że pomimo stanu równowagi gospodarczej może wystąpić niepełne wykorzystanie czynników produkcyjnych, głównie pracy.

¹⁴ Perroux w teorii biegunów wzrostu, Hirschman w teorii geograficznych centrów wzrostu (miejsc centralnych) i Myrdal w teorii kumulatywnej przyczynowości.

- regionu uczącego się.

W teorii potrzeb podstawowych zakłada się, że regiony słabiej rozwinięte mogą w oparciu o własne zasoby zaspokoić swoje podstawowe potrzeby. Regiony peryferyjne powinny wystrzegać się bezrefleksyjnego i mechanicznego przyjmowania przez nie trendów produkcyjnych, modeli konsumpcyjnych i stylu życia wywodzących się z tzw. „centrum” (bardziej rozwiniętych obszarów). Zasady rozwoju powinny bowiem być zawsze dostosowane do lokalnych uwarunkowań zarówno gospodarczych i społecznych, jak też naturalnych i kulturowych. W teorii rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji zakłada się natomiast, że regiony peryferyjne, aby móc wejść na ścieżkę rozwoju – w czym wg. powyższej koncepcji przeszkadza im międzynarodowa (międzyregionalna) specjalizacja produkcji i podział pracy – oraz aby przeprowadzić wewnętrzną restrukturyzację, powinny na czas jakiś odseparować się od zewnętrznego systemu lokowania produkcji i wymiany. Rozwój w tym okresie powinien bazować na endogenicznych zasobach i wewnętrznych rynkach. Z kolei w teorii niezależnego rozwoju regionalnego głównym założeniem jest to, że rozwój powinien opierać się o lokalne powiązania gospodarcze, polityczne i społeczne oraz naturalne czynniki przyrodniczo-środowiskowe, a także kulturową specyfikę. Teoria wykorzystania potencjału endogenicznego zakłada efektywne wykorzystanie czynników rozwojowych tkwiących w danym regionie – teoria ta jest jednak najczęściej wykorzystywana do badania regionów peryferyjnych w krajach bogatych. Do regionalnych czynników rozwojowych zalicza się m.in. potencjał inwestycyjny, wewnątrzregionalny obieg handlowo-finansowy oraz potencjał innowacyjności [Z. Strzelecki, 2011, str. 36-42]. W teoriach rozwoju sieciowego i klastrów oraz regionu uczącego się kluczowe wydają się z kolei wysoki kapitał społeczny i zaufanie oraz współpraca, szczególnie pomiędzy przedsiębiorstwami, światem nauki i administracją [A. Klasik, F. Kuźniak, 2008, s. 97-98]. We wszystkich tych teoriach sukces rozwojowy zależy od właściwego wykorzystaniu specyficznej kombinacji wewnętrznych zasobów oraz cech regionów przy jednoczesnym, odpowiednim wsparciu ze strony władz. Zwłaszcza wsparcie ma szczególne znaczenie przy kreowaniu takiej jakości otoczenia instytucjonalnego, która długoterminowo stymulować będzie rozwój lokalnej gospodarki i pozwalać na jak najefektywniejsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów.

1.6. Rola instytucji w kształtowaniu rozwoju gospodarczego

W początkowym etapie badań nad przyczynami dywergencji i niedorozwoju gospodarczego poszczególnych państw i regionów dominowała opinia, iż neoklasyczna teoria ekonomiczna nie nadaje się do badania gospodarek krajów rozwijających się, ponieważ ich specyfika zbyt odbiega od warunków w krajach o zaawansowanym rozwoju. W celu naświetlenia i uwzględniania koncepcyjnego tych różnic oraz wytłumaczenia zjawisk zachodzących w gospodarkach krajów słabo rozwiniętych, powstała ekonomia rozwoju stawiająca sobie za cel wyjaśnienie zależności i uwarunkowań pozwalających krajom biedniejszym zbliżyć się w rozwoju do tych bogatszych i lepiej rozwiniętych [por. R. Piasecki, 2007]. W szczególności istotna wydaje się ekonomia rozwoju w jej ujęciu regionalnym, której poświęcona została znaczna część dysertacji. Jak twierdzi Legieź „potrzeba było jednak niemal pół wieku badań, w tym kryzysu ekonomii rozwoju – w latach 80-ych, kiedy triumfy święciła ekonomia neoliberalna – a następnie upadku konsensusu waszyngtońskiego, aby ekonomiści dostrzegli, że różnice między światem biednym i bogatym sprowadzają się przede wszystkim do różnicy w panującym systemie instytucjonalnym” [T. Legieź, 2013, str. 78]. Instytucje należy traktować jako zasady gry w społeczeństwie, a bardziej formalnie są to stworzone przez ludzi normy, które kształtują ludzkie interakcje. Tworzą więc one strukturę bodźców w politycznym, społecznym lub gospodarczym procesie wymiany. To, że instytucje wpływają na wyniki gospodarcze nie budzi już dziś żadnych kontrowersji. Nie jest także kontrowersyjne stwierdzenie, że zróżnicowane wyniki gospodarcze krajów na przestrzeni lat wynikają w znacznej mierze ze sposobu w jaki ewoluują instytucje [D.C. North, 2007, str. 2]. Badanie tych ostatnich stało się zatem z czasem kluczem do zrozumienia rozwoju gospodarczego. Neoklasyczna teoria wzrostu może tłumaczyć pewne zjawiska występujące w gospodarkach rozwiniętych, gdyż przyjęte założenia i warunki bazowe, w tym dotyczące systemu instytucjonalnego (np. działanie praw własności) odpowiadają faktycznie funkcjonujący w tych krajach systemowi. W państwach słabo rozwiniętych niedostatecznie rozwinięte są nie tylko prawa własności, ale też i inne instytucje warunkujące efektywne wykorzystywanie czynników produkcji. D.C. North przyznaje wprost, że zachodnia, neoklasyczna teoria ekonomiczna jest pozbawiona instytucji, a przez to w niewielkim stopniu wydaje się być przydatna do analizowania podstawowych źródeł rozwoju gospodarczego [D.C. North, 2007, str. 2-3 i T. Legieź, 2013, str. 78]. Zatem tylko sprawne instytucje,

najlepiej dopasowane do lokalnej specyfiki, gwarantują efektywne wykorzystanie endogenicznych czynników produkcji.

Jak już wspomniano powyżej, w połowie lat 80-ych uczyniono zwrot w kierunku polityki wzrostu kształtowanej na założeniach teorii neoklasycznej. Podstawowe, według teorii neoklasycznej, reguły i czynniki warunkujące prowdrostową modernizację gospodarek – zwłaszcza krajów słabo i średnio rozwiniętych gospodarczo – zostały enumeratywnie podane i nazwane przez J. Williamsona „konsensusem waszyngtońskim” [por. J. Williamson, 1990]. Ten ostatni jest de facto listą 10 uniwersalnych reguł, które miały prowadzić do budowy trwałych podstaw zdrowego wzrostu gospodarczego¹⁵. Reguły te były rekomendowane rządów krajów słabo i średnio rozwiniętych gospodarczo – najczęściej przez ich wierzycieli, czyli przez przedstawicieli głównych organizacji finansowych świata, którzy warunkowali otrzymanie przez dany kraj pomocy finansowej właśnie zastosowaniem zasad określonych w konsensusie. Zasady te miały być najbardziej racjonalnymi i skutecznymi metodami pobudzania mechanizmów rynkowych oraz szybkiego odrabiania luki cywilizacyjnej, dzielącej biedniejsze kraje od grupy krajów wysokorozwiniętych. Doświadczenia minionych dekad dość jednoznacznie wykazały, że sukcesy gospodarcze krajów rozwijających się, które przeprowadziły reformy gospodarcze ściśle według rekomendacji umieszczonych na liście konsensusu waszyngtońskiego, były niewspółmiernie skromniejsze w porównaniu z krajami, które modernizowały swoje gospodarki w sposób zdecydowany, ale jednak dostosowany do własnych specyfik i warunków instytucjonalnych w nich panujących¹⁶.

Okazało się, że bezpośrednie przenoszenie rozwiązań „obcych” w danym środowisku, bez uwzględnienia krajowego kontekstu społecznego, gospodarczego i kulturowego, a zwłaszcza głównych barier instytucjonalnych w rozwoju długookresowym, nie gwarantuje ex ante sukcesu [por. P. Maszczyk, 2016]. Jak twierdzi Soszyńska, różna jest bowiem rola czynników wzrostu gospodarczego

¹⁵ Williamson wielokrotnie podkreślał, że termin „konsensus waszyngtoński” ewoluował i jego obecne znaczenie zdecydowanie odbiega od pierwotnego. Za nieporozumienie uważa on zalecanie przeprowadzenia wymienionych w konsensusie reform w każdym kraju, bez względu na sytuację wewnętrzną. Niezależnie od intencji autora, terminu tego używa się najczęściej do określenia reform rynkowych zgodnych z duchem ekonomii neoliberalnej (a więc w gruncie rzeczy nawet szerzej niż pierwotna lista dziesięciu reform) albo do opisanie polityki prowadzonej w latach 90-ych przez instytucje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy czy MFW. [T. Legiędź 2013, str. 83 i A. Wojtyła 2008, str. 23].

¹⁶ Problemy w latach 90-ych krajów transformujących się z gospodarki planowej do rynkowej, azjatycki kryzys finansowy, sytuacja w Ameryce Łacińskiej - szczególnie w Argentynie versus długotrwały rozwój Chin czy Indii.

w różnych grupach krajów, zwłaszcza w kontekście ich zróżnicowanych stadiów rozwoju gospodarczego. Nie jest zasadne także wskazywanie listy reguł racjonalnego postępowania w procesach modernizacyjnych gospodarki jako zbioru zamkniętego warunków koniecznych i wystarczających niezależnie od czasu, przestrzeni i otoczenia instytucjonalnego, w których reguły te miałyby być stosowane. Wśród głębszych determinant wzrostu muszą występować kwestie instytucjonalne, a rola konkretnych instytucji i ich jakość jest wysoce zależna od kontekstu społeczno-gospodarczego i nie może być w sposób jednoznaczny przełożona na uniwersalne reguły gry [E. Soszyńska, 2013, str. 112-114]. Efektywne rynki czynników produkcji i produktów finalnych, na których opiera się wzrost gospodarczy, wymagają po prostu zestawu instytucji politycznych i ekonomicznych odpowiedzialnych za niskie koszty transakcyjne oraz wiarygodne zobowiązania [por. P. Hall i D. Soskice, 2001] – jednocześnie ekonomia neoklasyczna w ogóle nie zajmowała się przyczynami powstawania i funkcjonowania efektywnych rynków, traktując te ostatnie jako dane [D.C. North, 2007, str. 3].

Na gruncie krytyki względem ekonomii głównego nurtu oraz założeń, które pozwalały lub wręcz nakazywały, jak to było w przypadku międzynarodowych instytucji finansowych, stosowanie tych samych reguł do gospodarek w różnym stadium rozwoju i o różnych warunkach otoczenia gospodarczego, ukształtowała się – reprezentowana zwłaszcza przez D.C. Northa – instytucjonalna ekonomia rozwoju. Dla właściwego zrozumienia procesu ekonomicznego rozwoju krajów zacofanych i rozwijających się, powinno się uwzględniać zarówno analizy formalnych instytucji rynkowych, jak też lokalnych specyfik. Tym samym pod uwagę należy brać całe spektrum nieformalnych instytucji istniejących w gospodarce lub na nią oddziałujących, do których zaliczyć można społeczne normy i wszelkie ograniczenia ukształtowane kulturowo, historycznie czy etnicznie [Ł. Jabłoński, 2008, str. 159-160]. Stąd, instytucjonalisci postrzegają rozwój w większym stopniu jako złożony proces kulturowy niż jako stabilny system wzajemnie równoważących się sił regulowanych przez samo-korygujący się mechanizm rynkowy [J.H. Street 1987, str. 1861-1887]. Do rozumianych jak powyżej lokalnych specyfik z pewnością zaliczyć również można jakość rządzenia. To właśnie ekonomiści instytucjonalni zwrócili uwagę na kluczowe znaczenie instytucji dla sprawności, transparentności, otwartości i uczciwości rządzenia oraz gospodarowania. Również dzięki nim powstała koncepcja *good governance* (dobrego współrządzenia). Została ona rozpowszechniona w latach 90-ych przez Bank Światowy i do dziś ewoluuje. Za jej sprawą próbuje się mierzyć jakość sprawowania

władzy publicznej zarówno szczebla państwowego, jak i samorządowego. *Governance*, rozumiane jako współrzędzenie, może ponadto służyć opisowi koordynacji wszelkich działań zbiorowych oraz pomagać tworzyć instytucjonalny ład zarówno sfery publicznej (*public governance*), jak i prywatnej (*corporate governance*). Jakość rządzenia i jakość instytucji mających prawo do rządzenia stają się ważniejsze niż tradycyjne czynniki rozwoju, takie jak technologie czy lokalne zasoby [J. Wilkin, str. 20-21, por. O. Williamson, 1984 i O. Williamson, 1998].

Tak znacząca zmiana w podejściu i pojmowaniu determinantów wzrostu i rozwoju gospodarczego nie mogła pominąć krytyki konsensusu waszyngtońskiego [por. D. Rodrik, 1997]. Jak pisze Rodrik: „Rynki wymagają instytucji, ponieważ nie tworzą się same, nie regulują się same, nie stabilizują się same ani się same nie legitymizują” [D. Rodrik, 2011, str. 208]. Stworzono zatem nowy paradygmat, nazywany czasami konsensusem postwaszyngtońskim, który zakłada, że zarówno zestaw proponowanych działań, jak i zakładany cel powinny być bardziej złożone niż w konsensusie waszyngtońskim oraz uzależnione od kontekstu kulturowego, społecznego i politycznego – czyli de facto instytucjonalnego. Rynek wciąż uznawano za instytucję dominującą, ale jednocześnie zwracano uwagę na znaczenie wszystkich czynników, które warunkują jego sprawne działanie. Konsensus postwaszyngtoński koncentruje się głównie na tym, aby przygotowywać odpowiedni grunt pod przyszłe reformy, a nie na bezpośrednim wskazywaniu konkretnych, reformatorskich działań [por. J.E Stiglitz, 1998].

Tabela 1 Konsensus waszyngtoński i postwaszyngtoński.

Źródło: [J. Williamson, 1990 i D. Rodrik, 2011].

Konsensus waszyngtoński	Konsensus postwaszyngtoński
Dyscyplina fiskalna	Nadzór właścicielski
Zogniskowanie wydatków publicznych na edukację, system opieki społecznej oraz system ochrony zdrowia	Walka z korupcją
Unowocześnienie systemu podatkowego, obniżenie podatków	Elastyczne rynki pracy
Liberalizacja stóp procentowych, liberalizacja rynku finansowego	Porozumienia w ramach WTO
Konkurencyjne kursy wymiany	Kodeksy i standardy finansowe
Liberalizacja handlu	Ostrożne otwarcie rynku kapitałowego
Otwarcie gospodarki na inwestycje zagraniczne	Odejście od pośrednich reżimów kursowych

Prywatyzacja	Niezależność banku centralnego
Deregulacja rynków	Systemy zabezpieczenia potrzeb społecznych
Stworzenie lub umocnienie systemu ochrony praw własności	Programy ograniczania ubóstwa

D. Rodrik dokonał zestawienia reform konsensusu waszyngtońskiego z proponowanymi uzupełnieniami [D. Rodrik, 2011, s. 34] – patrz tabela 1. Według niego konsensus postwaszyngtoński jest rezultatem uświadomienia sobie przez ekonomistów trzech faktów. Po pierwsze, oparta jedynie na rynku polityka ekonomiczna nie może być skuteczna, jeśli nie uwzględni głębszych przemian instytucjonalnych. Po drugie, w wyniku coraz częstszych kryzysów finansowych, uznano, że pewne regulacje rynków są niezbędne. Po trzecie, konsensus waszyngtoński pomijał sferę socjalną. Uzupełniony konsensus waszyngtoński, jak zauważa Rodrik, ma silnie instytucjonalny charakter, co jest zgodne z trendem w ekonomii głównego nurtu, a także ekonomii rozwoju, gdzie zainteresowanie instytucjami na przełomie XX i XXI wieku znacznie wzrosło [T. Legiędź 2013, str. 83-84]. Jednocześnie wartym podkreślenia jest fakt, że sam Rodrik, chcąc zapewne uniknąć błędów ekonomistów naoklasycznych, ostrzega przed nadmiernym fundamentalizmem instytucjonalnym, który miałby zastąpić fundamentalizm prorynkowy [A. Wojtyła, 2008, str. 25]. Kategorycznie nie zgadza się on ze stwierdzeniem, iż istnieje uniwersalny system instytucjonalny, który będzie efektywnie działał w każdych warunkach. Zakłada on jednocześnie, że instytucje powinny być tworzone i analizowane z uwzględnieniem ich lokalnej specyfiki i warunków rozwojowych [Rodrik, 2011, str. 79-80 i 217]. Kluczem do odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu instytucji na rozwój gospodarczy ma być nie analizowanie uniwersalnej teorii instytucji, a skupienie się na mikroanalizie instytucjonalnej [T. Legiędź, 2013, str. 88-89].

Przejsie na mikroanalizę instytucjonalną – zarówno w kontekście badania, jak i wpływania na kształt nowych instytucji – wydaje się być zgodne z wynikami badań D. Rodrika nad źródłami i barierami rozwoju gospodarczego [por. D. Rodrik, 2003]. W ramach prowadzonych prac przeanalizował on wpływ prorozwojowy trzech czynników – położenia geograficznego, handlu i instytucji. Badania te wykazały, że absolutnie fundamentalne znaczenie dla długoterminowego wzrostu posiadają instytucje. Zarówno niedogodności położenia geograficznego – podstawowego egzogenicznego czynnika rozwoju, jak też problemy związane z prowadzoną polityką handlową i wymianą międzynarodową – kluczowy czynnik egzogeniczny w teoriach

keynsofskich, można przewyciężyć przez odpowiedni dobór i właściwe wykorzystywanie instytucji. Przykładowo z badań Rodriksa wynika, że wszystkie analizowane kraje (kilkanaście państw na różnych kontynentach) korzystały z rozwoju obrotów handlowych i inwestycji bezpośrednich. Skala tych korzyści zależała przede wszystkim od zastosowanych rozwiązań instytucjonalnych. Interesującym wynikiem badań jest także to, że choć wejście na ścieżkę wzrostu nie musi wiązać się z gruntowną zmianą instytucjonalną (niektóre instytucje mogą ewoluować lub być wzmacniane nowymi, a niekoniecznie przez nie zastępowanymi), to jednak – w celu maksymalizacji możliwości rozwojowych i efektywnego wykorzystania czynników produkcji – w jak największym stopniu nowe rozwiązania instytucjonalne powinny być dostosowane do lokalnych warunków panujących w danym państwie [por. D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi, 2002 i D. Rodrik, 2003].

1.7. Postępująca „endogenizacja” czynników rozwoju

Z powyższego opisu zmian, jakie – głównie na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat – zachodziły w rozumieniu i podejściu do problemów rozwoju gospodarczego, jednoznacznie wynika coraz większe znaczenie przypisywane endogenicznym czynnikom i modelom rozwoju bazującym na specyficznych dla danego miejsca, lokalnych potencjałach¹⁷. Ewolucja podejścia z jednej strony była naturalną konsekwencją rozwoju nauki, z drugiej jednak została wymuszona zarówno krytyką zbyt uniwersalnego i ustandaryzowanego podejścia do kwestii wzrostu gospodarczego charakteryzującego szkołę głównego nurtu, jak również rzeczywistą dywergencją rozwojową widoczną na szczeblu krajowym i regionalnym. Zjawisko to było także widoczne w odniesieniu do państw i regionów leżących w relatywnie mało zróżnicowanej i obiektywnie bogatej Europie – w europejskich regionach różnice rozwojowe zaczęły się ujawniać wprost proporcjonalnie do stopnia wprowadzania we Wspólnocie zasad jednolitego rynku.

Modelowym przykładem takiej zmiany wydaje się być postrzeganie znaczenia i charakteru czynnika innowacji. W modelach neoklasycznych poziom rozwoju technologicznego był funkcyjnie sparametryzowanym egzogenicznym czynnikiem wzrostu [por. R. Solow, 1967]. Natomiast w nowej teorii wzrostu [por. P. Romer, 1990]

¹⁷ Argumentem przemawiającym za prawdziwością tego stwierdzenia jest przykład prób „urealniania” niektórych szandarowych modeli ekonomii głównego nurtu właśnie za sprawą „endogenizacji” części czynników wzrostu - np. stopy oszczędności z modelu Solowa [por. M. Próchniak].

i bazujących na niej teoriach oraz koncepcjach rozwoju endogenicznego szeroko rozumiane innowacje tworzone są dzięki nakładom przedsiębiorstw i sferze publicznej, mądrej polityce lokalnych władz, chęci firm do inwestowania i otwartości menadżerów na nowe trendy, a także poprzez odpowiednie ukierunkowanie środków na naukę i zwiększanie jakości kapitału ludzkiego [por. P. Churski, 2005 i por. T.G. Grosse, 2002]. Tym samym czynnik ten stał się wzorem endogenicznego podejścia do spraw rozwoju gospodarczego.

Podobną zmianę obserwować możemy w odniesieniu do „zasobu pracy”, które to określenie – wychodząc naprzeciw sposobowi rozumienia zależności pomiędzy wiedzą i pracą – coraz częściej jest uzupełniane bądź zastępowane terminem „kapitał ludzki”. W przeciwieństwie do klasycznego modelu Solowa, kapitał ludzki uznaje się w nowej teorii wzrostu za ważny i samodzielny czynnik produkcji. Szczególne znaczenie w teoriach endogenicznych odgrywa dziś jakość tego kapitału będąca pochodną edukacji, umiejętności przyswajania wiedzy, zdolności interpersonalnych, w tym w szczególności umiejętności kooperacji. To właśnie zdolność danych krajów czy regionów do zwiększania jakości kapitału ludzkiego – za sprawą m.in. norm panujących w danym społeczeństwie, poziomu edukacji i efektywności instytucji – stanowi podstawę adaptacji szeroko rozumianych innowacji i de facto trwałego rozwoju gospodarczego. Zdolność ta jest natomiast w zdecydowanej mierze endogeniczna [por. B. Liberda, E. Maj, 2009 i por. R. Camagni, 1992].

Analizując endogeniczne czynniki rozwoju, nie sposób pominąć wspomnianego już zaangażowania i ingerencji sfery publicznej. Interwencjonizm władz w teoriach endogenicznego rozwoju zapewnia „oddolną” stymulację na rzecz wykorzystania lokalnych potencjałów i przewag regionalnych – m.in. poprzez tworzenie sprawnych instytucji i efektywne nimi zarządzanie, właściwą politykę edukacyjną, pobudzanie przedsiębiorczości czy działania na rzecz inwestowania miejscowego kapitału w celu wykorzystania lokalnych zasobów, w tym często w rozwój działalności badawczo-rozwojowej. Warto zwrócić uwagę, że jeszcze do lat 80-ych interwencjonizm władz traktowany był jako ważny egzogeniczny czynnik rozwoju [por. A. Amin, 1999]. Przejawem „endogenizacji” interwencjonizmu jest również instytucjonalna teoria *good governance*, która zakłada, że dobre rządzenie jest efektem zaangażowania obywatelskiego [J. Wilkin, 2013, str. 414-416], a jako takie jest ukształtowane endogenicznie. Wśród podstawowych zasad *good governance* wymienia się m.in. silną partycypację mieszkańców, skuteczność działania rozumianą jako relację

zaangażowanych zasobów i wyników osiągniętych na rzecz danej społeczności oraz spójność działań z innymi lokalnie funkcjonującymi organami i instytucjami. W przypadku tych ostatnich idea ekonomii instytucjonalnej – szczególnie w jej nowoczesnej formie skupiającej się na mikroanalizie instytucjonalnej [por. T. Legiędź, 2013] – zakłada nie tylko kluczowe znaczenie instytucji dla długotrwałego wzrostu i rozwoju, ale także konieczność ich dopasowania do specyfiki miejsca, w których funkcjonują [por. D. Rodrik, 2011]. W tym ujęciu ich endogeniczny charakter nie powinien budzić zastrzeżeń.

Wreszcie *last but not least*: handel. O ile kiedyś teoria rozwoju przez handel była synonimem teorii rozwoju egzogenicznego, o tyle dziś wolny handel postrzegany jest jako czynnik rozwoju w modelu rozwoju endogenicznego. Dzięki niemu możliwa staje się m.in. wymiana wiedzy i innowacji, które mogą – ale nie muszą – prowadzić do adaptacji nowych technologii w słabiej rozwiniętych krajach czy regionach. Warunkiem wystąpienia procesu konwergencji jest zdolność danego regionu do akumulacji kapitału inwestycyjnego oraz pełna dyfuzja wiedzy i innowacji [P. Churski, 2005, str. 23-24]. O ile zatem sam wolny handel trudno uznać za czynnik endogeniczny, o tyle odgrywa on niebagatelną rolę w teoriach endogenicznych poprzez zwiększenie znaczenia i siły oddziaływania innych czynników rozwojowych i lokalnych potencjałów.

2. Rozwój lokalny na obszarach wiejskich

2.1 Wprowadzenie

2.2 Kierunki rozwoju na obszarach wiejskich

2.2.1. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce pod kątem możliwości rozwojowych

2.2.2. Konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich

2.3 Samorząd terytorialny a polityka rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich

2.3.1. Strategie i wizje rozwoju Polski

2.3.2. Zadania samorządu terytorialnego – gmina, powiat, województwo

2.3.3. Rola samorządu lokalnego we wspieraniu rozwoju gospodarczego

2.3.4. Domniemanie kompetencji i zadania gminy

2.3.5. Znaczenie strategii rozwoju lokalnego

2.3.6. Kapitał społeczny w rozwoju lokalnym

2.3.7. Samorząd gminny w rozwoju Polski Wschodniej

2.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale przedstawiono charakterystykę obszarów wiejskich pod kątem zaprezentowania ich potencjału, walorów i możliwości rozwojowych. Chodziło przede wszystkim o wskazanie takich możliwości rozwoju, które bazować by mogły na endogenicznych potencjałach wsi, a nie na czynnikach egzogenicznych, do których zaliczyć można np. dogodną pod względem bliskości do miasta lub szlaku komunikacyjnego lokalizację danej gminy. Zakładając za M. Halamską, że wieś ma produkować wiejskość, czyli lepsze środowisko życia, utrzymywać środowisko naturalne i wiejskie krajobrazy dla przyszłych pokoleń [M. Halamska, 2011, str. 18], skoncentrowano się na pokazaniu takich dróg rozwoju, które stanowią naturalną domenę wsi – jak rolnictwo czy turystyka wiejska. Następnie starano się określić dziedziny, w których tereny wiejskie mogą być konkurencyjne gospodarczo. Rozważania dotyczyły zarówno ścieżek rozwoju branży rolno-spożywczej, jak też innych sfer gospodarki, które mogłyby być – bez uszczerbku dla specyfiki obszarów wiejskich – rozwijane. W tym również kontekście starano się pokazać wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawowej działalności produkcyjnej na wsi¹⁸, wielofunkcyjność

gospodarstwa rolnego jako formy prowadzenia działalności gospodarczej oraz wielofunkcyjność wsi jako miejsca do życia. W tej części rozdziału przedstawiono także, na czym może i mogłaby polegać atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich. Warto podkreślić, że nie chodzi tu wyłącznie o pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, ale generalnie o zwiększenie inwestycji w obszary wiejskie, w tym poprzez zakładanie i rozwój różnych form działalności gospodarczej przez samych mieszkańców wsi. Osobno przedstawione zostały strategiczne koncepcje rozwoju Polski Wschodniej – ze względu na specyfikę tej części kraju, która z jednej strony jest najbardziej niedofinansowana i zacofana rozwojowo, z drugiej jej rozwój w największym stopniu uzależniony jest od skutecznych pomysłów opierających się o lokalne potencjały i zasoby.

Jednocześnie w rozdziale tym starano się pokazać, jaką rolę w rozwoju lokalnym pełni samorząd – w szczególności szczebla gminnego – i jakim instrumentarium rozwojowym dysponują lokalne władze. Ta część rozdziału rozpoczyna się od prezentacji obowiązujących strategii rozwoju naszego kraju. Założono, że nie można prowadzić rozważań dotyczących rozwoju bez wiedzy na temat ram strategiczno-institutionalnych, które wyznaczają obecne jego kierunki, bez znajomości nakreślonych odgórnie celów oraz bez świadomości odnośnie do instrumentarium rozwojowego, które może być używane przez poszczególne szczeble władzy – łącznie z kluczowymi instrumentami finansowymi. W dalszej kolejności przedstawiono tło historyczne powstania samorządu w Polsce w jego obecnym kształcie oraz wyjaśniono, jakie zadania i zakresy kompetencji przypisane są poszczególnym szczeblom JST. Następnie skupiono się na tym, na ile samorząd może aktywnie wspierać rozwój gospodarczy (będący podstawą każdego innego rozwoju) na swoim terenie. Przeprowadzono analizę kompetencji gmin określonych w polskim porządku prawnym, łącznie z możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej przez JST. Regulacje prawne w zakresie kompetencji i zadań organów władzy w gminach zestawiono z informacjami na temat praktyki działań organów nadzorczych i orzeczeń sądów administracyjnych w tej materii. Próbowano znaleźć odpowiedź na takie np. pytanie: czy samorząd terytorialny powinien występować jako administrator, wykonawca i dostawca usług publicznych, czy też musi on być dziś gospodarzem terytorium, właścicielem i podmiotem mogącym prowadzić działalność gospodarczą. W dalszej kolejności, z jednej strony podkreślając znaczenie strategicznego myślenia i działania władz samorządowych, z drugiej zaś rolę kapitału społecznego w zapewnieniu

¹⁸ Dostarczającej zarówno towary rynkowe, jak i dobra publiczne.

zrównoważonego i długofalowego rozwoju, starano się pokazać różne funkcje tworzenia i wykorzystywania strategii rozwoju lokalnego. W tym kontekście skupiono się na kwestii podejścia zarówno samorządów, jak i mieszkańców do działań rozwojowych i planowania strategicznego, a także na kooperacji strony publicznej ze społeczną. W ostatniej części rozdziału, w nawiązaniu do odrębnego potraktowania Polski Wschodniej w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, przedstawiono wyniki badań prezentujących podejście samorządu gminnego do kwestii rozwojowych w pięciu wschodnich województwach.

Zdaniem autora niniejszej pracy, działalność samorządów lokalnych, w szczególności szczebla gminnego, będzie miała podstawowe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Samorząd ma bowiem do odegrania rolę kluczową w zakresie stymulowania długoterminowego rozwoju, wpływania na to, w jaki sposób wykorzystywane są lokalne zasoby i potencjały, realizacji niezbędnych inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, wspomagania zaangażowania społecznego i budowy kapitału ludzkiego na swoim terenie, a także działalności na rzecz szeroko rozumianej poprawy jakości życia mieszkańców. O kluczowej roli, jaką ma do odegrania samorząd lokalny, piszą również twórcy raportu o stanie samorządności w Polsce, który to raport jest w tym rozdziale niejednokrotnie przywoływany. Ich zdaniem samorząd nie może jedynie skupiać się na dostarczaniu wysokiej jakości usług publicznych, ale musi stać się aktywnym podmiotem pobudzania rozwoju lokalnego:

Samorząd terytorialny w Polsce był budowany (przynajmniej ojcowie-założyciele to często podkreślają) w celu stworzenia społecznej kontroli nad infrastrukturą publiczną – szkołą, drogą, szpitalem. Chodziło zatem o dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych i społeczną kontrolę nad ich świadczeniem. I w tym zakresie określone zostały podstawowe kompetencje i zadania JST. Są to ogromne osiągnięcia. Równocześnie mamy do czynienia z deficytem instrumentów, które pozwalałyby JST prowadzić skuteczną politykę rozwoju lokalnego lub regionalnego. Dobre wykonywanie usług publicznych jest ważnym czynnikiem rozwoju, ale to nie wystarcza. Tym bardziej, że nowoczesnie działająca administracja publiczna w coraz większym stopniu wypełnia funkcję rozwojową. Nie robi tego sama, lecz w partnerstwie z innymi kluczowymi podmiotami rozwoju. Ale jednak bez jej aktywności nie ma rozwoju, zwłaszcza podtrzymywalnego. To skłania nas do stwierdzenia, że kompetencje i zadania JST powinny być stopniowo uzupełniane o te, które bezpośrednio wiążą się z pobudzaniem rozwoju lokalnego i regionalnego. Szczególnie dotyczy to gminy i województwa. Bowiem w powiecie powinny dominować kompetencje i zadania w zakresie świadczenia usług publicznych. Jeśli tego nie zrobimy, to samorząd czeka stopniowy uwiąd. Stanie się on pomocniczym organem państwa, szczególnie w momencie ograniczenia dostępnej dla Polski puli środków unijnych [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str. 85].

2.2. Kierunki rozwoju na obszarach wiejskich

2.2.1. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce pod kątem możliwości rozwojowych

Obszary wiejskie w Polsce zajmują ponad 90% powierzchni kraju [Obszary wiejskie..., 2011, str. 92-93]. Są to jednak tereny pod wieloma względami zróżnicowane. Dotyczy ono nie tylko warunków glebowych, klimatycznych czy przyrodniczych. Jest ono szczególnie istotne dla takich kwestii, jak: lokalizacja względem miast i szlaków komunikacyjnych, dostępność i jakość usług publicznych, warunki do rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki, w tym turystyki wykorzystującej dziedzictwo kulturowe i zasoby przyrodnicze wsi, konkurencyjność rolnictwa, a ponadto kapitał społeczny i ludzki. Kwestie te są w istotnym zakresie uwarunkowane historycznie, czego najbardziej dobitnymi przykładami są silne zróżnicowanie wyników wielu badań nad obszarami wiejskimi po obu stronach dawnej granicy zaborów pruskiego i rosyjskiego oraz specyfika terenów popegeerowskich [P. Łysoń, 2014, str. 89]. Potwierdzają to m.in. analizy dokonane przez Instytut Ekonomiczny NBP dotyczące efektywności sektora publicznego na poziomie samorządu. Zgodnie z nimi zmienna geograficzna, która określa, w jakim zaborze leżał teren danej gminy, okazuje się istotna z punktu widzenia efektywności JST – dotyczy to jednak wyłącznie gmin wiejskich. Te ostatnie leżące na terenach byłego zaboru pruskiego, okazują się¹⁹ najbardziej efektywne, natomiast gminy leżące na terenie zaboru rosyjskiego – najmniej. Ponadto okazuje się, że średni udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetów gmin ogółem pokazuje, że najwięcej *per capita* inwestują gminy z byłego zaboru pruskiego, a najmniej z byłego zaboru rosyjskiego [B. Karbownik, G. Kula, 2009, str. 26].

Z punktu widzenia infrastruktury drogowej i połączeń komunikacyjnych Polska charakteryzuje się słabo wykształconym transportem i przez to mało funkcjonalnym powiązaniem ośrodków miejskich z obszarami od miast oddalonymi. Jest to wynik nie tylko dużych zapóźnień inwestycyjnych, ale i niewłaściwych priorytetów w polityce transportowej lat 90-ych. Stwarza to generalnie ograniczenia w przenoszeniu bodźców rozwojowych z najbardziej prężnych ośrodków (biegunów wzrostu) na obszary peryferyjne. Strefa peryferyjna, która ma ograniczone szanse wiązania swojego rozwoju

¹⁹ Przy założeniu *ceteris paribus*.

z dużymi ośrodkami miejskimi, zajmuje około 50% powierzchni kraju, a zamieszkuje ją 30% ludności [J. Bański, K. Czapiewski, T. Komornicki, R. Kulikowski, M. Mazur, P. Śleszyński, 2009, str. 97].

Szczegółowej analizie specyfiki, różnic i dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich dokonał zespół badaczy pod kierownictwem Moniki Stanny w projekcie „Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich” [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014a]. Celem realizowanego przez nich projektu jest systematyczna obserwacja zmian zachodzących na obszarach wiejskich w Polsce na poziomie gmin oraz wskazanie lokalnych i regionalnych barier utrudniających rozwój społeczno-gospodarczy tych obszarów. Autorzy raportu kreślą bardzo szczegółowy obraz przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju obszarów wiejskich. Rozwój społeczno-gospodarczy, w rozumieniu tych badaczy, odnosi się do możliwości realizacji potrzeb i aspiracji mieszkańców danej społeczności gminnej. Na bazie 47 wyznaczonych wskaźników wyszczególniono 11 składowych rozwoju społeczno-gospodarczego²⁰, które przyporządkowano do następujących 4 grup:

- dostępności przestrzennej gmin,
- sytuacji gospodarczej²¹,
- sytuacji społecznej²²,
- jakości życia.

Poprzez przypisanie gminom punktacji – w ramach poszczególnych składowych rozwoju – dokonano oceny poszczególnych gmin, a ponadto możliwe stało się ich porównywanie pod kątem poziomu rozwoju. Autorzy badania pogrupowali poszczególne gminy w zbiory, dzieląc je na takie, które charakteryzują się bardzo niskim, niskim, średnim, wysokim i bardzo wysokim stopniem rozwoju [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014a, str. 211-221].

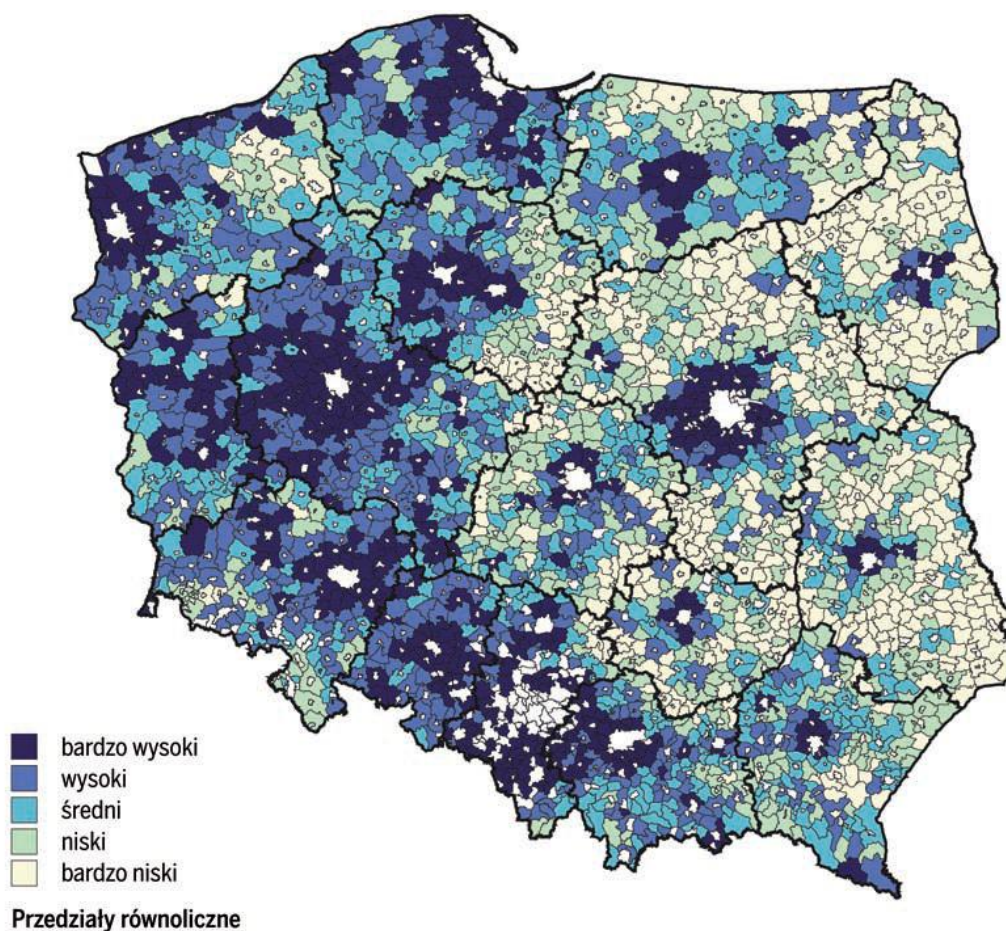
²⁰ Są to w kolejności wartości wag przypisanych poszczególnym składowym (wagi podawane w nawiasach, od największej wartości): stopień desegregacji gospodarki lokalnej (12), problematyka demograficzna (11), stopień zrównoważenia rynku pracy (11), dostępność przestrzenna (10), lokalne finanse publiczne (10), zamożność i spójność społeczności lokalnej (10), sektor rolniczy (8), sektor pozarolniczy (8), problematyka edukacyjna (7), aktywność społeczna (7), elementy warunków mieszkaniowych (6).

²¹ Do składowych opisujących kwestie gospodarcze zaliczono: stopień dezagregacji lokalnej gospodarki, charakterystykę sektora rolniczego, charakterystykę sektora pozarolniczego, charakterystykę sytuacji finansowej gmin, charakterystykę lokalnego rynku pracy.

²² Do składowych opisujących kwestie społeczne zaliczono: sytuację edukacyjną, demografię, zamożność i spójności lokalnej społeczności oraz jej aktywność społeczną.

Rysunek 1. Syntetyczna miara poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Źródło: [Monitoring rozwoju obszarów wiejskich – Synteza, str. 6].



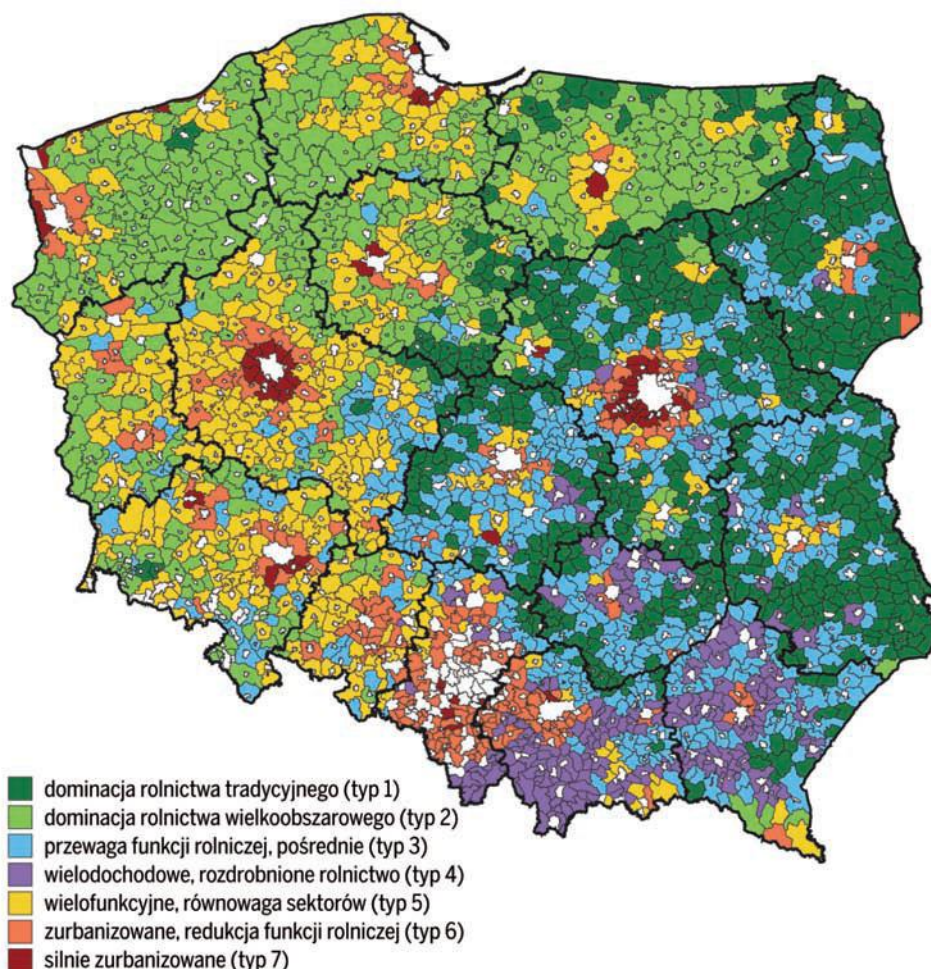
Z badań wprost wynikają dwie prawidłowości związane ze zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Po pierwsze widoczna jest głęboka polaryzacja pomiędzy regionami na linii wschód-zachód. Niższy poziom rozwoju we wschodniej części kraju wynika zarówno z zaszłości historycznych, jak też z przeważającego monofunkcyjnego charakteru lokalnej gospodarki na tym terenie. Po drugie ewidentna jest duża dywergencja wewnątrzregionalna w relacji: centralne ośrodki miejskie – peryferie. W ramach poszczególnych regionów wyróżnić można trzy rodzaje stref, w których zlokalizowane są gminy wiejskie. Są to:

- strefy centralne – silnie powiązane z dużymi ośrodkami miejskimi i znajdujące się pod ich wpływem rozwojowym,
- strefy pośrednie – leżące pomiędzy strefami centralnymi a peryferyjnymi, gdzie oddziaływanie ośrodków miejskich lub szlaków komunikacyjnych ma ograniczony wpływ na ich rozwój,
- strefy peryferyjne – położone z dala od dużych miast, często na granicy województw.

Powyższe badania pozwoliły nie tylko na opracowanie rozkładu przestrzennego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, ale także umożliwiły zdefiniowanie różnych typów gmin charakteryzujących się podobną strukturą składowych wpływających na ich poziom rozwoju. W ten sposób wyznaczono siedem typów gmin, do których należą [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014, str. 223-237]:

1. Gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego (typ 1).
2. Gminy z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego (typ 2).
3. Gminy z przewagą funkcji rolniczej, pośrednie (typ 3).
4. Gminy wielodochodowe z rozdrobnionym rolnictwem (typ 4).
5. Gminy wielofunkcyjne z równowagą sektorów (typ 5).
6. Gminy zurbanizowane z redukcją funkcji rolniczej (typ 6).
7. Gminy silnie zurbanizowane (typ 7).

Rysunek 2. Rozkład przestrzenny zdefiniowanych typów gmin.
Źródło: [Monitoring rozwoju obszarów wiejskich – Synteza, str. 7].



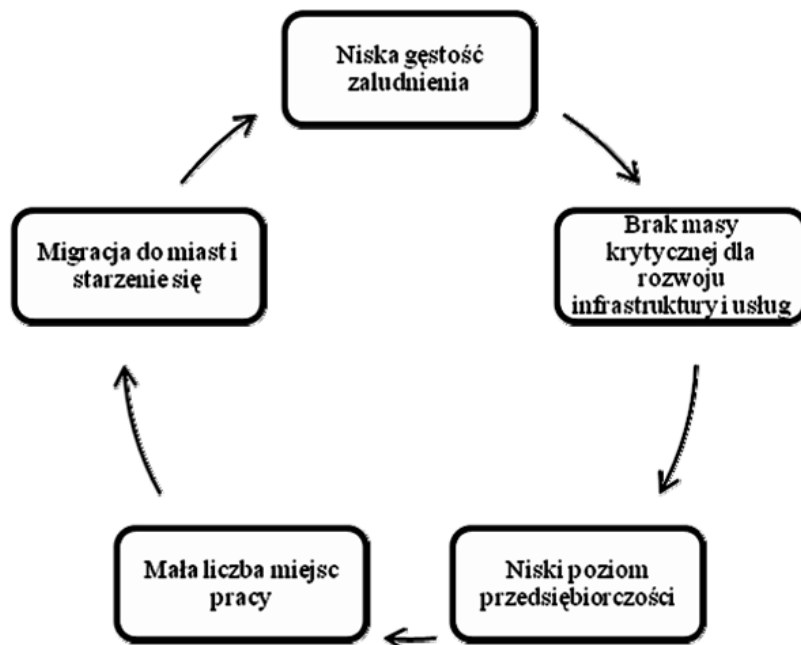
Z punktu widzenia problemów związanych z rozwojem lokalnym, a tym samym tematyką niniejszej pracy, szczególnie istotne i wymagające dogłębnego namysłu nad możliwościami ich rozwoju wydają się być gminy należące do typu 1 oraz 3. Najwięcej gmin wiejskich (23%) należy właśnie do typu pierwszego. Gminy te są skoncentrowane głównie w Polsce środkowo-wschodniej, a zamieszkuje je 15,6% ludności wiejskiej kraju. Gminy typu 3 stanowią natomiast 21% wszystkich gmin wiejskich, a zamieszkiwane są przez 20% populacji wiejskiej. Podobnie jak gminy typu 1 są one zlokalizowane głównie w województwach centralnych i wschodnich. Od tych pierwszych wyróżnia je jednak bliższe położenie względem szlaków komunikacyjnych i ośrodków miejskich – w większości jednak nie jest to bezpośrednie sąsiedztwo dużych lub średnich miast. Patrząc na rozwój społeczno-gospodarczy w poszczególnych typach gmin, sytuacja najgorzej wygląda wśród gmin typu 1. Wszystkie gminy należące do tego typu osiągnęły niski (16,9% gmin) lub bardzo niski (83,1%) poziom rozwoju. Równie zły stopień rozwoju osiągnęło 50% gmin typu 3 (z czego 2,1% gmin poziom bardzo niski, a 47,9% poziom niski), ponad 33% gmin typu 2 (odpowiednio 4,5% i 28,8%) oraz 7,5% gmin typu 4 (odpowiednio 0,5% i 7%). W zdecydowanej większości czynnikiem, który powoduje niski poziom rozwoju wśród tych gmin jest ich peryferyjne położenie – obszary te, szczególnie należące do typu 1, charakteryzują się niekorzystną dostępnością przestrzenną, często słabą lub w ogóle nieistniejącą komunikacją publiczną, złą jakością infrastruktury drogowej. Cechy te zniechęcają do inwestowania na tych terenach, a ponadto uniemożliwiają wahadłowe migracje ludności i dostęp do atrakcyjniejszych rynków pracy. Na terenach tych przeważają również złe wartości wskaźników demograficznych. Wśród gmin typu 1 jedyną cechą wybijającą się ponad przeciętną jest charakterystyka sektora rolnego. W dłuższej perspektywie rolnictwo nie będzie jednak w stanie w wystarczającym stopniu zapewnić środków utrzymania dla ludności wiejskiej zamieszkującej te tereny [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014, str. 9-11] – z wyłączeniem miejsc z przewagą nowoczesnego rolnictwa towarowego lub o rozwiniętej produkcji żywności wysokiej jakości²³, generującej większą niż w rolnictwie konwencjonalnym wartość dodaną z produkcji. Obecnie rynek pracy jest równoważony ujemnym przyrostem naturalnym i dużą skalą trwałą migracji z tych ziem. To ostatnie zjawisko jest spowodowane głównie peryferyjnym położeniem tych gmin, oddaleniem od centrów wzrostu i brakiem atrakcyjnych miejsc pracy, co powoduje, że młodzi ludzie nie widzą dla siebie na tych terenach żadnych perspektyw, a co w horyzoncie wieloletnim nieś będzie ze sobą

²³ Rolnictwo ekologiczne, żywność regionalna i tradycyjna.

bardzo złe skutki rozwojowe. Bowiem to powoduje, iż poszczególne gminy wpadają w tzw. spiralę depopulacyjną dobrze zobrazowaną w poniższym modelu określonym opracowanym przez OECD.

Rysunek 3. Model okrężny obrazujący tzw. spiralę depopulacyjną.

Źródło: [OECD, The New Rural Paradigm: Policies and Governance, 2006, s. 32].



Obszary te, jak również pośrednio wynika z powyższego modelu, charakteryzują się małą dywersyfikacją gospodarki lokalnej, a tym samym również niską liczbą przedsiębiorstw. Znaczna część pozarolniczych miejsc pracy skupiona jest w instytucjach lokalnej administracji i świadczących usługi publiczne (zdrowie publiczne, oświata, służby porządkowe). Średnio w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich odsetek przedsiębiorstw świadczących usługi publiczne wynosi około 10% ogółu zatrudnienia w gminie. Istnieją jednak gminy, gdzie wynosi on aż 30%. Nierzadko zdarza się tak, że sektor publiczny i związany ze świadczeniem usług publicznych jest wręcz głównym pracodawcą w danej gminie. To oczywiście przekłada się na wysokość lokalnych finansów publicznych gmin – wśród których zdarzają się takie, gdzie udział dochodów własnych w całości dochodów wynosi zaledwie ok. 10%. Warto dodać, że w ponad stu gminach w Polsce wartość wpływów z podatku rolnego przewyższa łączne dochody z PIT i CIT. Zważywszy na niską wartość płaconych podatków rolnych wskazuje to na skrajną rolniczą monofunkcyjność tych terenów, co – zważywszy na to, że czynnikiem decydującym o zamożności gmin jest najczęściej (poza rentą wynikającą z dobrego położenia) poziom rozwoju funkcji pozarolniczych –

jest bardzo dużym obciążeniem dla tych obszarów. Badania w ramach monitoringu rozwoju obszarów wiejskich potwierdziły także dwie prawidłowości. Pierwszą, że relatywnie zamożny mieszkaniec wsi mieszka na obszarach podmiejskich oraz w Polsce zachodniej. Drugą, że najniższe dochody podatnicy PIT osiągają w Polsce wschodniej, zwłaszcza w rolniczych częściach województwa podlaskiego i lubelskiego oraz na obszarach peryferyjnych względem dużych miast i ważniejszych dróg [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014, str. 182-200]. Generalnie dochody mieszkańców obszarów wiejskich są istotnie niższe niż średnia dla Polski. Szczególnie duże są dysproporcje w porównaniu z największymi miastami – przeciętne dochody rozporządzalne na osobę na wsi to ok. 80% średniej krajowej, a w metropoliach ponad 150%. Na wsi istotnie wyższy niż średnio w Polsce i w miastach ogółem jest także odsetek osób ubogich (np. poniżej progu ubóstwa dochodowego znajduje się ponad 23% mieszkańców wsi i nieco ponad 10% mieszkańców miast – w metropoliach wskaźnik ten wynosi nieco ponad 5%) [P. Łysoń, 2014, str. 85-86].

Jak zostało powiedziane na wstępie tej części rozdziału, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest bardzo zróżnicowany. Dysproporcje są szczególnie zauważalne pomiędzy województwami wschodniej i zachodniej Polski oraz w ramach poszczególnych regionów, gdzie im dalej od centralnych ośrodków miejskich i szlaków komunikacyjnych, tym zaobserwować można większe zacofanie rozwojowe. Jednocześnie na podstawie zrealizowanych badań można stwierdzić, że dotychczasowe efekty polityki spójności w Polsce nie są zadowalające, czego najlepszym dowodem jest postępująca nie konwergencja, a dywergencja rozwojowa na obszarach wiejskich – zarówno pomiędzy województwami, jak i wewnątrzregionalnie. Należy ponadto założyć, że wzrost wydajności pracy w rolnictwie i jego modernizacja, a także poprawa struktury obszarowej gospodarstw, będą skutkować dalszym spadkiem zatrudnienia w tym sektorze. Będzie to pogłębiać negatywne zjawiska na wiejskim rynku pracy, a brak atrakcyjnych miejsc zarobkowania skutkować będzie nasileniem migracji i wzmocnieniem trendów depopulacyjnych na wsi – w szczególności na obszarach o bardzo niskim i niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Konieczne zatem wydaje się skoncentrowanie się na zmniejszaniu różnic wewnątrz i między regionami. Można próbować to osiągnąć poprzez zastosowanie takich narzędzi, które – dedykowane do poszczególnych typów gmin – w jak najbardziej efektywny sposób wykorzystają endogeniczne potencjały obszarów wiejskich lub przyczynią się do stworzenia nowych zasobów i wytyczenia nowych ścieżek rozwojowych. Celem powinno być generowanie dodatkowych lub alternatywnych

źródeł dochodu, co jest warunkiem koniecznym dla zachowania dalszych szans rozwojowych tych obszarów [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014b, str. 18-19].

2.2.2. Konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich

O konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej danego miejsca decyduje wiele elementów i cech. Oczywiście w przypadku danego inwestora cechy te nabierają bardziej subiektywnego charakteru, bowiem muszą odpowiadać potrzebom wynikającym z wymagań konkretnej, planowanej inwestycji. Można jednak wyróżnić kilka czynników, które – jak wynika z badań realizowanych na zlecenie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych – są najbardziej pożądane z punktu widzenia potencjalnych inwestorów [Klimat inwestycyjny w Polsce, 2011, str. 28]. Podstawowym jest sama lokalizacja względem ośrodka miejskiego czy szlaku transportowego, następnie infrastruktura drogowa i techniczna, połączenia komunikacyjne, zasoby i koszty pracy, czynniki podażowe i popytowe (wielkość wewnętrznego rynku lokalnego), dostępność zasobów, charakter prowadzonej działalności, w tym rolniczej, a także współpraca, wsparcie i klimat inwestycyjny tworzoney przez władze lokalne²⁴. Zanim jednak naświetlona zostanie charakterystyka atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich, omówiona zostanie konkurencyjność wsi pod kątem sektora rolniczego i rozwoju turystyki.

Konkurencyjność rolnictwa

Analizę konkurencyjności obszarów wiejskich warto rozpocząć od przyjrzenia się naturalnym funkcjom produkcyjnym na tych terenach, czyli rolnictwu, a także jego działalności pochodnej lub z nim powiązanej. Obszary wiejskie to naturalny producent żywności, a obszary z konkurencyjnym i towarowym rolnictwem to zaplecze żywnościowe kraju. Funkcje gospodarcze na tych terenach nie powinny kolidować

²⁴ M. Kłodziński wymienia następujące cechy, które powinno się brać pod uwagę oceniając atrakcyjność inwestycyjno-rozwojową danej gminy:

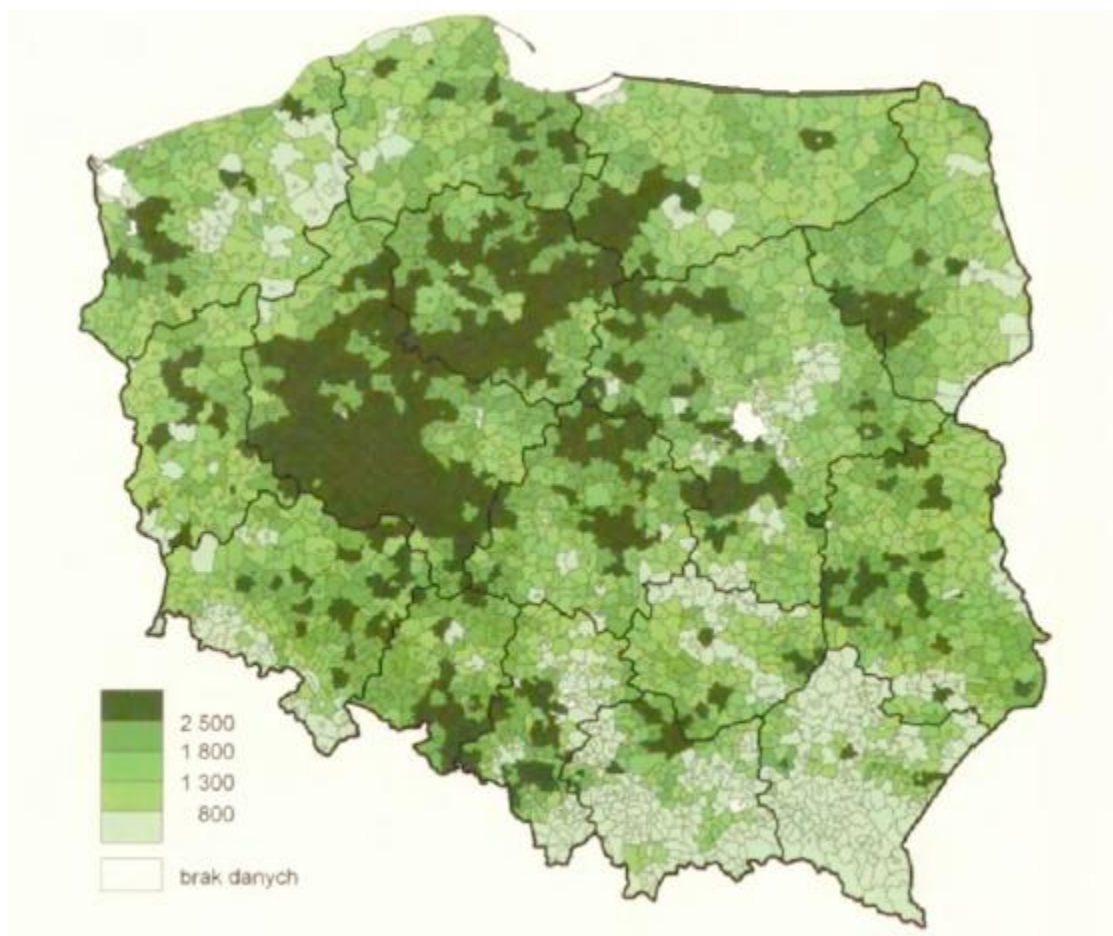
- wolne tereny,
- czyste środowisko,
- bliskość ośrodków miejskich,
- wolna siła robocza,
- poziom kwalifikacji i motywacji pracowników,
- koszty siły roboczej,
- infrastruktura [M. Kłodziński, 2000, str. 137-152].

z potrzebami produkcji rolniczej. Należy na nich również promować i wzmocnić rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego i innych działań poprawiających kondycję gospodarki rolnej. Zdaniem współautorów „Analizy zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku” obszary takie powinny być wręcz chronione przed inwestycjami i rozwojem funkcji gospodarczych zagrażających albo wchodzących w konflikt z rolnictwem lub produkcją żywności [J. Bański, R. Kulikowski, 2009, str. 40]. Wskaźnikiem, którym można posłużyć się do wyznaczenia obszarów o dużej konkurencyjności rolnictwa jest wartość (lub wielkość) produkcji rolnej na 1 ha użytków rolnych lub na zatrudnionego w rolnictwie. Dzięki tej metodologii wyróżnić można w Polsce następujące obszary towarowego rolnictwa, które charakteryzuje na ogół wyraźna specjalizacja produkcji:

- obszar wielkopolski obejmujący środkową i południową część województwa wielkopolskiego specjalizujący się w produkcji trzody chlewnej i intensywnej produkcji roślinnej,
- obszar dolnej Wisły obejmujący zasięgiem Kujawy, Ziemię Chełmińsko-Dobrzyńską, północno-zachodnie Mazowsze i Żuławy Wiślane, wyspecjalizowany w intensywnej produkcji roślin przemysłowych i zbóż (w przypadku Kujaw także chowu trzody chlewnej),
- obszar grójecko-łowicki wyspecjalizowany w produkcji owoców i warzyw,
- obszar podlaski od Łomży po Wysokie Mazowieckie z intensywnym chowem bydła mlecznego,
- obszar południowej Opolszczyzny (prudnicko-raciborski) z intensywną produkcją zbóż, roślin przemysłowych i bydła mlecznego, a także warzyw i owoców [J. Bański, R. Kulikowski, 2009, str. 40-43].

Rysunek 4. Wartość produkcji towarowej rolnictwa w zł. na 1 ha. (2002 r.)

Źródło: [J. Bański, R. Kulikowski, 2009, str. 42].



Oprócz zaprezentowanych na powyższej mapie skupisk obszarów charakteryzujących się konkurencyjnym i towarowym rolnictwem, można w Polsce zidentyfikować także takie tereny, które posiadają wysoki, ale jeszcze do końca nie wykorzystywany potencjał dla produkcji żywności. Są to przykładowo: Ziemia Pyrzycka, Wyżyna Miechowska, Ziemia Raciborska, Ziemia Przemyska. Docelowo mogą one wzmocnić swoją konkurencyjność i stać się częścią zaplecza żywnościowego kraju. Jest to zatem swoisty potencjał endogeniczny drzemiący na tych obszarach, którego wykorzystanie (de facto zwiększenie możliwości produkcyjnych) zależy zarówno od czynników przyrodniczych, jaki i – a nawet przede wszystkim – od zdolności agrotechnicznych, struktury agrarnej, inwestycji w infrastrukturę i otoczenie rolnictwa, czynników społecznych, w tym edukacji, i ekonomicznych. Do tzw. rezerwy produkcyjnej należy także szereg obszarów charakteryzujących się już dziś dobrymi warunkami do produkcji rolniczej (np. posiadają wysoką jakość użytkową gruntów). Niestety tylko część z nich właściwie wykorzystuje swój potencjał produkcyjny, a największe rezerwy pod kątem produkcji tkwią w rolnictwie Wyżyny Małopolskiej,

Pomorza Zachodniego, Warmii i Mazur oraz Wyżyny Lubelskiej i Niziny Śląskiej, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch ostatnich²⁵ [J. Bański, R. Kulikowski, 2009, str. 43, 45-48].

Do obszarów wiejskich, na których możliwe jest prowadzenie dochodowego i konkurencyjnego rolnictwa, zaliczyć należy także tereny o bogatych tradycjach rolniczych i produkcji żywności regionalnej, wyjątkowej ze względu na miejsce pochodzenia i specyfikę upraw lub hodowli. Przy produkcji tego typu żywności wartość dodana i tym samym dochody rolników oraz przetwórców są większe. Do terenów tych zaliczyć można np. miejsca, w których hoduje się endemiczne rasy zwierząt lub uprawia endemiczne odmiany roślin przystosowane do konkretnych warunków geograficznych. Przykładem może być chów owiec górskich w Beskidach i gęsi na Kujawach, uprawa wiśni nadwiślanki w zakolach środkowej Wisły czy różnych odmian fasoli u ujścia Sanu. Do obszarów tych generalnie zaliczają się strefy produkcji wyrobów regionalnych i tradycyjnych, które zostały lub mają szansę być zarejestrowane w europejskich systemach jakości żywności²⁶, jak też w systemach polskich np. w ramach systemu „Jakość, Tradycja”²⁷. Za perspektywiczne z punktu widzenia konkurencyjności uznać też należy obszary, gdzie wytwarzane są produkty rolnictwa ekologicznego z przeznaczeniem rynkowym²⁸ [por. J. Bański, K. Czapiewski, T. Komornicki, R. Kulikowski, M. Mazur, P. Śleszyński, 2009, str.100].

Potencjał turystyczny obszarów wiejskich

Z badań przeprowadzonych zarówno przez zespół badaczy ze Szkoły Głównej Handlowej [por. H. Godlewska-Majkowska, 2011], jak też przez zespół M. Stanny, wynika, że większość gmin wiejskich z dominacją funkcji rolniczej cechuje niska atrakcyjność inwestycyjna [M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014b, str. 19]. Wyjątkiem jest branża turystyczna, dla której obszary wiejskie są jednym z potencjalnych kierunków rozwoju i lokowania inwestycji – dotyczy to jednak niemalże wyłącznie miejsc o ciekawych walorach przyrodniczych lub kulturowych

²⁵ W przypadku Wyżyny Małopolskiej z bardzo niekorzystną strukturą agrarną trudno spodziewać się w najbliższych latach wyraźnej poprawy wykorzystania jej potencjału produkcyjnego [J. Bański, R. Kulikowski, 2009, str. 48-49].

²⁶ Dotychczas 37 produktów regionalnych i tradycyjnych z Polski zostało zarejestrowanych na poziomie UE. Więcej o systemach jakości żywności na: <http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne> – dostęp: 26.04.2016.

²⁷ Więcej o systemie „Jakość, Tradycja” na: <http://www.produktyregionalne.pl/jakosc.html> – dostęp: 26.04.2016.

²⁸ Więcej na ten temat w rozdziale 5.

(tylko nieliczne gminy są „z natury” turystyczne)²⁹. W 2015 roku w ramach prac GUS wykonano badania, które pozwoliło na opracowanie mapy atrakcyjności turystycznej powiatów. Wskaźnik atrakcyjności turystycznej liczony był jako suma wskaźników atrakcyjności kulturowej (waga 0,4), atrakcyjności środowiskowej (waga 0,4) i oraz atrakcyjności biznesowo-hotelowej (waga 0,2)³⁰. Ranking atrakcyjności turystycznej otwierają dwa miasta: obecna i była stolica Polski – Warszawa oraz Kraków. Kolejne 3 lokaty zajmują powiaty górskie województwa małopolskiego tj. tatrzański, nowosądecki i nowotarski, które obok bogatych zasobów własnych, nie tylko środowiskowych, ale i kulturowych, zyskują dodatkowo na wzajemnej bliskości i bogatych zasobach środowiskowych i kulturowych na Słowacji. Kolejne dwie lokaty zajmują Wrocław i powiat kłodzki – najwyżej lokowane w woj. dolnośląskim, które jest szczególnie bogate w zasoby kulturowe. Spośród powiatów nadmorskich najwyższą (ósmą) pozycję ma Gdańsk, który swoją atrakcyjność czerpie zarówno z walorów kulturowych, jak i nadmorskiego położenia. Kolejne pod względem atrakcyjności z powiatów nadmorskich są powiaty kołobrzeski (18 lokata) i słupski (19 lokata), które także dysponują innymi walorami poza samym nadmorskim położeniem. Autorzy badania zwracają uwagę na niedoceniane do tej pory górskie powiaty: bieszczadzki, leski, sanocki i żywiecki, które w rankingu zajęły odpowiednio 11, 13, 16 i 15 pozycję, a których wysoka lokata jest przede wszystkim wynikiem atrakcyjności środowiskowej.

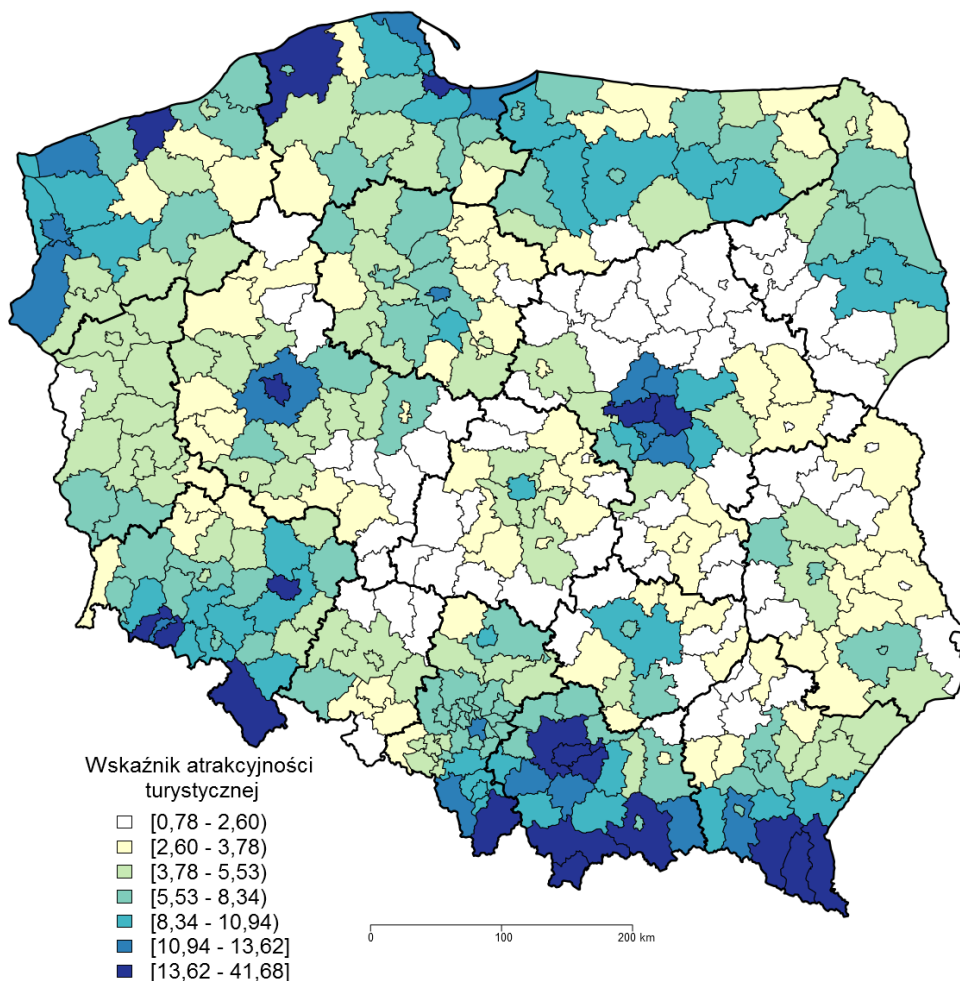
²⁹ Uogólnionej identyfikacji oraz systematyki funkcji kulturowych rolnictwa i wsi, które obok walorów przyrodniczych decydować mogą o atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich, dokonała Marta Bład. Wymienia ona następujące funkcje kulturowe rolnictwa i wsi:

- utrzymanie i konserwacja krajobrazu naturalnego (wiejskiego),
- zachowanie tradycyjnej architektury,
- rolnicza działalności produkcyjna (bioróżnorodność, wiedza rolnicza – metody upraw i hodowli, gospodarka leśna),
- tradycje i zwyczaje kulinarne, żywieniowe, specyfika produkcji, żywnościowe wyroby regionalne,
- pozarolnicza wytwórczość wiejska - wyroby i stroje ludowe, rzemiosło, rękodzieło, zachowanie tzw. „ginących zawodów”,
- obrzędowość, folklor, kultura niematerialna [M. Bład, str. 178-179].

³⁰ W badaniu uwzględniono poprawkę transgraniczną. Poprawka wpływa na podwyższenie wartości wskaźników atrakcyjności turystycznej w tych powiatach przy granicy z innymi krajami członkowskimi UE, które znajdują się w pobliżu parków narodowych lub obiektów z listy UNESCO w tych krajach [P. Łysoń, W Kraśniewska, 2015, str. 6].

Rysunek 5. Wskaźnik atrakcyjności turystycznej powiatów.

Źródło: [P. Łysoń, W Kraśniewska, 2015, str. 58].



Wyniki badania pokazują również, że istnieją powiaty o znacznym potencjale walorów kulturowych bądź środowiskowych, ale jak dotąd słabo wykorzystywane przez turystów. Niektóre z kolei powiaty potrafią przyciągnąć odwiedzających pomimo przeciętnych w skali kraju zasobów kulturowych oraz środowiskowych. Na szczególną uwagę w rankingu zasługują te powiaty (a tym samym te gminy na ich terenie), które zajmują wyższe miejsce w rankingu atrakcyjności turystycznej niż w klasyfikacji dotyczącej liczby udzielonych noclegów. Można założyć, że przynajmniej w części, miejsca te dysponują wciąż niewykorzystanym potencjałem do rozwoju turystyki, wynikającym najczęściej z ich zasobów endogenicznych (bądź zlokalizowanych w ich otoczeniu). Jednocześnie ze względu na fakt, że turystyka dostarcza znacznej liczby miejsc pracy i wprost wpływa na rozwój gospodarczy danego obszaru, to jest to ewidentna szansa rozwojowa dla części terenów wiejskich [P. Łysoń, W Kraśniewska, 2015, str. 55-56, 65].

Wielofunkcyjność rolnictwa, gospodarstwa i wsi

Pisząc o konkurencyjności rolnictwa i obszarów wiejskich, nie można zapomnieć o zachowaniu – w skali kraju, czasem regionu – ich wielofunkcyjnego charakteru. Konkurencyjność jest terminem rynkowym, zakładającym rywalizację i noszącym w sobie znamiona wykluczenia. Tymczasem zarówno od terenów wiejskich, jak i od samego rolnictwa, oczekuje się – ze względu na ich specyfikę oraz szczególną rolę w i dla życia ludzi – że będą dostarczycielami nie tylko dóbr rynkowych, ale także publicznych (czystych i mieszanych). Stąd też w polityce względem rozwoju wsi i rolnictwa, jak też w pracach opisujących ich charakter oraz rzeczywiste i pożądane trendy zmian, nie sposób pominąć kwestię wielofunkcyjności. Staje się ona bowiem m.in. podstawą do wypłacania rolnikom dodatkowych środków, które stanowią swoistą rentę otrzymywaną za produkcję nierynkowych dóbr³¹. Pozakomercyjne funkcje rolnictwa są podstawą legitymizacji i głównym celem publicznego wsparcia dla rolnictwa. Zjawisko nierozłączności zaś, a więc powiązanie pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych (głównie żywności), uniemożliwia wyłączenie elementów protekcjonizmu z polityki rolnej. Ponadto wielość funkcji realizowanych przez poszczególne typy rolnictwa – zarówno w podziale sektorowym (rodzaje upraw i hodowli), wydajnościowym (działalność ekstensywna lub intensywna) i wielkościowym (różnice w strukturze gospodarstw) produkcji rolnej – powoduje, że w skali kraju każdy z tych rodzajów rolnictwa jest potrzebny. Tym samym każdy z nich – pomimo częstej nieefektywności i nierynkowości – przynajmniej teoretycznie powinien być zachowany. Powoduje to zakłócenie tytułowej konkurencyjności i konieczność innego na nią spojrzenia, a także sprawia, że niekonkurencyjne typy szeroko rozumianego rolnictwa nie tylko powinny istnieć, ale także dzięki pomocy publicznej (krajowej lub wspólnotowej) będą nadal trwałe³². Rolą polityki publicznej – czy to krajowej, czy ponadnarodowej – jest jedynie (a może „aż”) stworzenie odpowiedniej równowagi pomiędzy rynkowymi i pozarynkowymi funkcjami rolnictwa [J. Wilkin, 2010, str. 203].

Dokonać trzeba też rozróżnienia pomiędzy wielofunkcyjnością rolnictwa, wielofunkcyjnością gospodarstwa rolnego oraz wielofunkcyjnością obszarów wiejskich [por. J. Wilkin, 2008]. Poprzez wielofunkcyjność obszarów wiejskich rozumie się przede wszystkim dywersyfikację ekonomiczną wsi, a więc zwiększanie możliwości zatrudnienia w działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich. Wielofunkcyjność

³¹ W szczególności związanych z usługami na rzecz środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturowego.

³² Znaczną część kosztów WPR można potraktować jako koszty transakcyjne związane z utrzymaniem w Europie wielofunkcyjnego rolnictwa [J. Wilkin, 2010, str. 199].

gospodarstwa rolnego jest natomiast najczęściej kojarzona z wielozawodowością rolników (podejmowaniu płatnych zajęć poza gospodarstwem) oraz z ekonomiczną dywersyfikacją gospodarstwa. Ta ostatnia różni się od wielozawodowości rolników. W przeciwieństwie do niej ma miejsce głównie w gospodarstwach większych o dużym zgromadzeniu zasobów produkcyjnych, których nie sposób w pełni wykorzystać przy działalności stricte rolniczej³³ [J. Wilkin, 2010, str. 12 i 23-24]. Wielofunkcyjność rolnictwa polega zaś na tym, że:

poza podstawową funkcją rolnictwa, jaką jest wytwarzanie produktów żywnościowych i innych surowców organicznych służących produkcji przemysłowej, wytwarza ono dobra i usługi, a także realizuje inne funkcje mające znaczenie dla bliższego i dalszego otoczenia gospodarstwa rolnego. Efektem działalności rolniczej jest więc wiązka funkcji, z których część przejawia się na rynku – i te mogą być bezpośrednio wycenione, ale część ważnych dla społeczeństwa funkcji nie jest przedmiotem wyceny, transakcji czy kontraktowania, a istnienie niektórych z nich nie jest nawet przez rolnika uświadamiane. (...) Funkcje rolnictwa podlegają zarówno wartościowaniu rynkowemu, jak i wartościowaniu społecznemu. To drugie ma szczególne znaczenie dla kształtowania polityki publicznej wobec rolnictwa [J. Wilkin, 2010, str. 13].

Niekomercyjne funkcje i efekty rolnictwa dotyczą kwestii społecznych, gospodarczych, kulturowych i przyrodniczych.³⁴ Społeczeństwa oczekują spełnienia tych funkcji przez rolnictwo i są skłonne za to zapłacić. Te pozarynkowe funkcje rolnictwa – a także specyfika produkcji rolniczej wynikająca z niemobilności czynnika produkcji jakim jest ziemia – zaowocowały stworzeniem Wspólnotowej (Wspólnej) Polityki Rolnej i Europejskiego Modelu Rolnictwa opartego na gospodarstwie rodzinnym oraz właśnie wielofunkcyjnym rolnictwie [J. Wilkin, 2010, str. 19, 22 i 39].

Warto zauważyć, że wielofunkcyjność rolnictwa i realna możliwość jego pozytywnego oddziaływania na otoczenie przyrodnicze, wartości kulturowe i potrzeby społeczne, bardzo dobrze wpisuje się w ideę zrównoważonego rozwoju. Rozwój wielofunkcyjny oznacza umiejętne wkomponowanie w wiejską przestrzeń nowych

³³ Zasoby te są najczęściej przeznaczane lub inwestowane w działalność przetwórczą, usługi turystyczne, produkcję i usługi zakontraktowane (zlecone).

³⁴ Klasyfikacja najważniejszych dóbr publicznych i merytorycznych dostarczanych przez rolnictwo może być ujęta następująco:

- Dobra środowiskowe – bioróżnorodność, krajobraz rolniczy, konserwacja gleb, właściwe stosunki wodne.
- Dobra ekonomiczne – bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne.
- Dobra społeczno-kulturowe – żywotność ekonomiczna i społeczna wsi, zachowanie i kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej i kulturowej, wzbogacanie kultury narodowej.

W literaturze przedmiotu spotyka się również podział oparty na następującej klasyfikacji pozakomercyjnych funkcji rolnictwa:

- Funkcje zielone – zarządzanie zasobami ziemi, stwarzanie warunków do bytowania dziko żyjących zwierząt i roślin, utrzymanie bioróżnorodności.
- Funkcja błękitne – zarządzanie zasobami wodnymi, zapobieganie powodziom.
- Funkcje żółte – utrzymanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, zachowanie tradycji, kultury i tożsamości wsi.
- Funkcje białe – bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo (jakość) żywności.

funkcji pozarolniczych. Jest to jednoznaczne z odejściem od rozwoju monofunkcyjnego, który opiera się głównie na produkcji surowców rolniczych [por. M. Kłodziński i A. Rosner, 1997]. Zachowanie wielofunkcyjności rolnictwa i wielofunkcyjności obszarów wiejskich, która wielofunkcyjność rolnictwa determinuje, jest zatem wręcz niezbędnym warunkiem prowadzenia zrównoważonego rozwoju – tak na poziomie kraju, jak i całej UE. W dokumencie opisującym reformę Wspólnoty (w tym WPR) w ramach Agendy 2000, Komisja Europejska podkreśliła wielofunkcyjny i zrównoważony charakter europejskiego rolnictwa, które zapewniać powinno również przyszłość bardziej wrażliwym regionom rolniczym. Rolnictwo zostało ponadto przedstawione jako główny czynnik ochrony obszarów wiejskich i zasobów naturalnych oraz zachowania społeczno-ekonomicznej żywotności wsi. Ponadto ma ono zagwarantować, że stan środowiska rolniczego i wiejskiego jest chroniony i poprawiany z myślą i w trosce o przyszłych pokoleniach [Europe's Agenda 2000, 1999, str. 8-11].

Atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich

Ważną cechą wpływającą na rozwój obszarów wiejskich jest ich atrakcyjność inwestycyjna. Wśród gmin o bardzo wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej przeszło 60% stanowiły gminy miejskie, po około 20% wiejskie i miejsko-wiejskie. Wśród gmin, których atrakcyjność inwestycyjną ocenia się na poziomie średnio-niskim, niskim i bardzo niskim zdecydowanie przeważają gminy wiejskie (stanowią one odpowiednio 70%, 85% i 96% gmin o tych charakterystykach), nie ma natomiast wśród nich w ogóle gmin miejskich (patrz Tabela 2). Jednocześnie w grupie wszystkich gmin wiejskich bardzo wysoką i wysoką atrakcyjność inwestycyjną posiada zaledwie odpowiednio 5% i 6% gmin (patrz Tabela 3).

Tabela 2. Atrakcyjność inwestycyjna gmin – oceny w podziale na typy gmin

Źródło: [Na podstawie badań i analiz P. Zarębskiego].

Ocena/Typ gminy	Miejskie	Wiejskie	Miejsko-Wiejskie	Suma
Bardzo wysoka (Bw)	62%	20%	18%	100%
Wysoka (W)	14%	45%	41%	100%
Średnio wysoka (Św)	3%	57%	41%	100%
Średnio niska (Śn)	0%	70%	30%	100%
Niska (N)	0%	85%	15%	100%
Bardzo niska (Bn)	0%	96%	4%	100%

Tabela 3. Atrakcyjność inwestycyjna gmin – typy gmin w podziale na oceny (akronimy – patrz Tabela 2)

Źródło: [Na podstawie badań i analiz P. Zarębskiego].

Typ Gminy/ Ocena	Bw	W	Św	Śn	N	Bn	SUMA
Miejskie	85%	11%	4%	0%	0%	0%	100%
Wiejskie	5%	6%	15%	26%	28%	19%	100%
Miejsko-Wiejskie	12%	16%	28%	29%	13%	2%	100%

Powyższe dane pokazują, że większość gmin wiejskich nie posiada cech pozwalających zakładać, iż ich rozwój może dokonywać się poprzez pozyskiwanie zewnętrznych inwestorów. Gminy te, aby móc się rozwijać, zmuszone są znaleźć dla siebie inne ścieżki rozwoju. Jedną z nich, najbardziej wydawałoby się oczywistą, jest oparcie rozwoju o endogeniczne, lokalne potencjały. Jest to szczególnie istotne w gminach peryferyjnych, które nie mogą skorzystać z renty położenia wynikającej bądź z bliskości miasta i funkcjonalnych z nim powiązań, bądź też z bliskości szlaku przewozowego (drogi, linii kolejowej, szlaku wodnego), dzięki któremu często możliwe jest korzystanie z efektu pozytywnego oddziaływania nawet bardziej oddalonych ośrodków miejskich. Z danych Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wynika, że dla większości gmin wiejskich wskaźnik dostępności czasowej do jednego z 22 kluczowych ośrodków miejskich wykazuje wartość: „niezadowalającą” [T. Komornicki i P. Śleszyński, 2009, str. 30-31]. Dane te wyglądają jeszcze gorzej, kiedy ze zbioru gmin wiejskich wyłącza się i analizuje odrębnie te, leżące w województwach tzw. Polski Wschodniej (Podlasie, Lubelszczyzna, Podkarpacie, Świętokrzyskie oraz Warmia i Mazury).

Rozwój Polski wschodniej w dokumentach strategicznych

O Polsce wschodniej była już mowa w poprzedniej części rozdziału. Ze względu jednak na fakt, że właśnie na obszarach wiejskich w tej części kraju statystycznie najczęściej koncentrują się największe bolączki związane z rozwojem społeczno-gospodarczym, warto przyjrzeć się proponowanym w dokumentach strategicznych ścieżkom rozwoju tych terenów.

Pięć województw zaliczanych do tzw. Polski wschodniej (tj. podlaskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie) stanowi zwarty terytorialnie obszar, charakteryzujący się niskim poziomem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Na obszarze stanowiącym przeszło 30% kraju zamieszkuje około 22% ludności kraju i wytwarzane jest zaledwie około 15% PKB [Strategia Rozwoju

Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, 2013, str. 5]. Regiony te cechuje syndrom zakłętego kręgu zacofania, który tworzą: niska jakość kapitału ludzkiego, bardzo niska dostępność terytorialna, niski poziom rozwoju infrastruktury, bardzo niski poziom dochodów generowanych na tym obszarze, a także wysoki poziom zależności od rolnictwa. Pobudzenie rozwoju tych terenów wymagało i wymaga zastosowania szerokiego spektrum narzędzi rozwojowych, także stricte im dedykowanych czego najlepszym przykładem jest Program Rozwoju Polski Wschodniej [A. Kukliński, 2011, str. 174]. W ramach przygotowania do stworzenia Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej opracowano szereg ekspertyz i analiz. Jedną z nich poświęconą była rekomendacjom strategicznym dla Polski wschodniej autorstwa G. Gorzelaka [G. Gorzelak, 2007, str. 113-118]. Jako dwie pierwsze rekomendacje wymienia on kwestie wykorzystania istniejących na tym obszarze endogenicznych potencjałów oraz prorozwojowe, nie zaś prosocjalne, wykorzystanie środków UE³⁵. Kwestia rozwoju poprzez wykorzystanie endogenicznych potencjałów jest bardzo silnie podkreślana w przyjętej w 2013 roku i obowiązującej do roku 2020 Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej. Czytamy w niej m.in., że:

selektywność celów i będąca jej konsekwencją tematyczna, finansowa i geograficzna koncentracja działań zidentyfikowanych w makroregionalnej Strategii pozwolą na osiągnięcie masy krytycznej niezbędnej do skutecznego wzmocnienia endogenicznych potencjałów Polski Wschodniej oraz przełamywania kluczowych barier dla rozwoju za pomocą zintegrowanych i skoordynowanych przedsięwzięć [Strategia Rozwoju..., 2013, str. 7].

Warto także zauważyć, że słowa „endogenny” lub „endogeniczny” pojawiają się w rzeczonym dokumencie blisko 30 razy. Wydaje się zatem, że planowanie rozwoju poprzez wykorzystanie lokalnych, endogenicznych potencjałów jest naturalną podstawą prowadzenia polityki rozwoju, a w niektórych lokalizacjach, wręcz jedyną szansą na rozwój obszarów wiejskich.

³⁵ Do pozostałych rekomendacji G. Gorzelaka należą:

3. Intensywne rozwijanie ponadlokalnych i ponadregionalnych funkcji największych miast.
4. Integracja stolic wojewódzkich z ich regionalnym otoczeniem.
5. Rozwijanie infrastruktury transportowej o znaczeniu ponadregionalnym i regionalnym.
6. Intensyfikacja współpracy transgranicznej.
7. Przeciwdziałanie „ucieczce mózgów”.
8. Zwiększanie poziomu naukowego placówek badawczych.
9. Intensywna promocja potencjału inwestycyjnego i turystycznego.
10. Budowa efektywnych regionalnych i lokalnych instytucji wspierania przedsiębiorczości.
11. Zacieśnienie współpracy wewnątrz regionu Polski Wschodniej [G. Gorzelak, 2007].

2.3. Samorząd terytorialny a polityka rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich.

Rozwój lokalny to złożony proces, w którym władze lokalne przy wykorzystaniu zasobów własnych oraz zaangażowaniu partnerów i środków zewnętrznych stymulują procesy rozwojowe danej jednostki terytorialnej. W rozwoju lokalnym niezbędne są odpowiednie uwarunkowania egzogeniczne i endogeniczne. Ze względu na znikomy wpływ polityki rozwoju lokalnego na czynniki egzogeniczne, w niniejszych rozważaniach uwaga skupiona zostanie na czynnikach endogenicznych i możliwości wykorzystania przez samorząd własnego instrumentarium na rzecz zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej gminy oraz zagospodarowania lokalnych potencjałów rozwojowych. Badania nad rozwojem lokalnym w Polsce pokazują ponadto, że obszarom starającym zagospodarować własny potencjał endogeniczny (podstawę rozwoju) łatwiej korzystać z zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych (czynników egzogenicznych). Do uruchomienia trwałego rozwoju wykorzystującego potencjał endogeniczny niezbędne jest jednak przekroczenie pewnej wartości progowej, oznaczającej istnienie niezbędnych do tego zasobów ludzkich i materialnych – na co również niebagatelny wpływ ma jakość rządzenia i pomysły rozwojowe lokalnych władz. W sposób szczególnie przeanalizowane zostaną uwarunkowania instytucjonalne mające wpływ na rozwój lokalny i zagwarantowanie odpowiedniego poziomu owej wartości progowej – głównie funkcje, możliwości i narzędzia pozostające w dyspozycji władz samorządowych [por. J. Bański, K. Czapiewski, 2009, str. 55].

Jakość instytucji i relacje między nimi mają podstawowe znaczenie zarówno dla funkcjonowania państwa (we wszystkich jego wymiarach i obszarach), jak i rynku. W wymiarze lokalnym szczególne znaczenie posiadają instytucje wspomagające sprawowanie władzy samorządowej oraz możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego na obszarze danej JST. Jak starano się pokazać w niniejszej części rozdziału, rola, sprawność i wizja rozwojowa samorządu terytorialnego są nie do przecenienia zarówno jeśli chodzi o budowanie kapitału społecznego, jak i tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, zwiększania skali inwestycji i wspomaganie działań rozwojowych w długoterminowej perspektywie. Na samorządzie spoczywa bowiem kreowanie dwóch podstawowych filarów rozwoju lokalnego – bazy społecznej i techniczno-instytucjonalnej – oraz zagwarantowanie ładu pomiędzy sferą publiczną, gospodarczą i społeczną w wymiarze lokalnym [por. J. Wilkin, 2012, str. 273-281]. Według autorów Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, w celu

wzmocnienia swojej funkcji rozwojowej samorządy – zwłaszcza gminy – powinny stawać się propagatorami innowacyjności. Chodzi o to, aby w lokalnej skali wypracowywały indywidualne rozwiązania rozwojowe, które potem – po ich przetestowaniu – będą mogły być upowszechniane. Dla wypełniania przez JST funkcji rozwojowej kluczowe znaczenie ma także wyzwalanie, upowszechnianie i przenoszenie wiedzy społecznej. W cywilizacji informacyjnej (poprzemysłowej) nie ma bowiem sensu rozdzielenie rozwoju gospodarczego i społecznego. Nie chodzi już tylko o to, aby dostrzec, że jeden rozwój wpływa na drugi, ale by przyjąć, że jeden jest drugim: jeśli rozwój nie jest społeczny, to nie jest też gospodarczy – i odwrotnie. Rozwój dokonuje się zatem za sprawą przenikania i wzmacniania się tego, co ekonomiczne i społeczne, materialne i duchowe, twarde i miękkie [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str.13 i 71].

Niezwykle istotne zadanie samorządu związane jest także z właściwym wykorzystaniem środków i narzędzi rozwojowych przewidzianych dla Polski w latach 2014-2020. Jak pokazano poniżej rozwój regionalny w znaczącym zakresie jest obecnie finansowany za pomocą funduszy unijnych. Kluczową kwestią wydaje się relacja między skutecznością absorpcji środków wspólnotowych, a ich efektywnym wykorzystaniem za sprawą kreatywności, przywództwa i zaangażowania lokalnych liderów i społeczności. Zdaniem niektórych badaczy obecnie państwo Polskie swoją energię do działania czerpie niestety nie z siły instytucji i woli obywateli, ale właśnie z samej absorpcji środków unijnych [J. Hausner i S, Mazur, 2015, str. 16]³⁶. Możliwe jednak, że obecna perspektywa finansowa UE jest ostatnią tak korzystną dla naszego kraju. Pozostało kilka lat, aby – korzystając ze wspólnotowego wsparcia – uczynić z obszarów wiejskich tereny o wysokim standardzie życia i dużej dynamice rozwoju. Właśnie samorządy lokalne mają w tym procesie odegrać kluczową rolę – chodzi w szczególności o gminy wiejskie i miejsko-wiejskie stanowiące 88% wszystkich gmin w Polsce. Są one nie tylko ważnymi adresatami i odbiorcami pomocy kierowanej na wieś, ale przede wszystkim kompleksowo odpowiadają za politykę rozwojową na swoim terenie.

³⁶ Dodatkowo, zdaniem tych samych badaczy, wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych w samorządach wypada bardzo słabo. Jest ono wymieniane obok:

- postępującego upaństwowienia samorządu,
- osłabienia samorządowej demokracji,
- ograniczenia samodzielności finansowej JST,
- nieuporządkowanych zasad zarządzania przestrzenią publiczną jako jedno ze zjawisk negatywnie wpływających na funkcjonowanie JST [J. Hausner i S, Mazur, 2015, str. 128].

2.3.1. Strategie i wizje rozwoju Polski

Na wstępie tej części rozprawy konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na fakt, że czas jej powstawania pokrywa się z wieloma zmianami, które zaszły i nadal zachodzą na polskiej scenie politycznej po wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku. Zmiany te dotyczą również sfer związanych z szeroko rozumianym rozwojem kraju. Nową wytyczną dla realizacji tego ostatniego ma być „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” zaprezentowany w lutym 2016 roku przez Wicepremiera Mateusza Morawieckiego i w tym samym miesiącu przyjęty przez Radę Ministrów. Nie jest celem niniejszej pracy analizowanie zamierzeń i planów rozwojowych obecnego rządu – tym bardziej, że zamierzenia te zostały przedstawione w bardzo ogólny sposób, a pierwsze konkretne rozwiązania związane z realizacją wspomnianego Planu (tj. narzędzia prawne, mechanizmy finansowe i zmiany instytucjonalne), mają być znane dopiero w ostatnim kwartale 2016 roku. Niemniej jednak, na kilka spraw mogących mieć wpływ na politykę rozwojową Polski w dłuższym okresie – a tym samym mogących oddziaływać na treści i rozważania zawarte w niniejszej pracy – warto zwrócić uwagę. Po pierwsze obecna ekipa rządowa zapowiedziała odejście od polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju kraju i oparcie rozwoju Polski o model bazujący na rozwoju miast powiatowych traktowanych jako lokalne centra wzrostu. Bez konkretów trudno jednak na tym etapie w jakikolwiek sposób odnieść się do tej koncepcji – poza samym stwierdzeniem zawartym w drugiej części rozdziału, że dotychczas realizowany model polaryzacyjno-dyfuzyjny rozwoju kraju nie sprawdził się, a w wielu miejscach w Polsce nastąpiła dywergencja, a nie konwergencja rozwojowa. Po drugie plany rządzących mogą oddziaływać na kształt strategii rozwojowych opracowanych i przyjętych przez poprzedni rząd. Strategie te z jednej strony będą musiały zostać dostosowane do celów i – z biegiem czasu – treści zawartych w „Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, z drugiej zaś strony zmiany w części strategii wymuszać będzie także inny podział kompetencji administracji rządowej skutkujący likwidacją niektórych „starych” i stworzeniem „nowych” resortów. Z trzeciej strony należy podkreślić, że poważniejsze zmiany w dokumentach strategicznych będą wymagały konsultacji, a być może ponownych negocjacji z Komisją Europejską. Na podstawie strategii rozwoju kraju w ich obecnym kształcie została wynegocjowana i obustronnie (przez polski rząd i Komisję Europejską) zaakceptowana Umowa partnerstwa wyznaczająca zasady i cele

wydatkowania środków z pomocy wspólnotowej na lata 2014-2020³⁷. Jest ona m.in. podstawą do realizacji – w zakresie dotyczącym finansowania rozwoju ze środków UE – tzw. kontraktów terytorialnych, w których zawarto dokładny podział alokacji finansowych (ze środków krajowych i wspólnotowych) dla poszczególnych województw w oparciu o konkretne inwestycje i potrzeby rozwojowe.

Instrumentarium strategiczne zarządzania rozwojem

Od czasu akcesji do UE administracji w Polsce udało się stworzyć i wprowadzić w życie zinstytucjonalizowany system zarządzania rozwojem³⁸. Podstawą do działań w tym zakresie jest Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz szczegółowy dokument – Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, który Rada Ministrów przyjęła 27 kwietnia 2009 r. [Założenia systemu zarządzania..., 2007]. Trzonem systemu są dwie strategię, w oparciu o które Rada Ministrów dotychczas podejmowała decyzje dotyczące rozwoju kraju:

1. Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, która zawiera wizję rozwojową Polski do 2030 r.
2. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, która określa cele rozwojowe państwa do 2020 r.³⁹

Oba dokumenty kładą nacisk na rozwój Polski w trzech obszarach:

1. Konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

³⁷ Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej Wspólnej Polityki Rybołówstwa (<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/> – dostęp: 06.04.2016).

³⁸ <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/czym-jest-zarzadzanie-rozwojem/> – dostęp: 06.04.2016. Jednocześnie nie brakuje głosów, że pomimo wprowadzenia całego szeregu instrumentów wspomagających strategiczne planowanie i długofalowy rozwój, w Polsce możemy zaobserwować deficyt myślenia strategicznego:

- Dość powszechnym zjawiskiem są np. cząstkowe działania sektorowe skoncentrowane na finansowym wymiarze podejmowanych inwestycji (wydatkowaniu środków rozwojowych) i żonglowaniu pustymi wskaźnikami, które choć wydają się poprawne metodologicznie, często nie są adekwatne do zjawisk, które mają opisywać [P. Łysoń, 2014, str. 81].
- Nasze państwo nie radzi sobie zbyt dobrze z wypełnianiem funkcji rozwojowej. W konsekwencji prowadzona przez nie polityka w ograniczonym stopniu przyczynia się do rozwiązywania problemów o naturze strukturalnej oraz tworzenia strategicznych możliwości rozwojowych. Przyczyny tej coraz wyraźniej dostrzegalnej i coraz dotkliwiej odczuwalnej niesprawności rozwojowej uwiadcniają się poprzez trzy stanowiące syndrom cechy: (1) pasywne przywództwo polityczne; (2) proceduralno-ekstensywny system polityki rozwoju; (3) słabość mechanizmów systemowego i organizacyjnego uczenia się [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str. 72].

³⁹ Strategię długookresową opracował Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów oraz były Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Rząd przyjął ją 5 lutego 2013 r. Strategię średniookresową przygotowało były Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Rozwoju), a rząd przyjął ją 25 września 2012 r.

2. Efektywności i sprawności państwa.
3. Wyrównywania różnic w poziomie rozwoju województw.

Analiza m.in. powyższych dokumentów, ze względu na przedmiot niniejszej rozprawy związany z jakością rządzenia (tematyka ta zawiera się w szczególności w obszarze „efektywności i sprawności państwa”), zostanie dokonana w kolejnym rozdziale pracy. W tej części rozprawy zarysowany zostanie schemat prowadzenia polityki rozwoju w Polsce w oparciu o dotychczas funkcjonujące dokumenty strategiczne.

W systemie zarządzania rozwojem do głównych dokumentów strategicznych należy też 9 strategii zintegrowanych, które uszczegóławiają Strategię Rozwoju Kraju 2020:

1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (koordynator – Ministerstwo Gospodarki, obecnie Ministerstwo Rozwoju).
2. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (koordynator – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
3. Strategia rozwoju transportu (koordynator – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa).
4. Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (koordynator – Ministerstwo Gospodarki, obecnie Ministerstwo Energii, Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Ochrony Środowiska).
5. Strategia Sprawne państwo (koordynator – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Cyfryzacji).
6. Strategia rozwoju kapitału społecznego (koordynator – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego).
7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego – Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, (koordynator – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, obecnie Ministerstwo Rozwoju).
8. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa (koordynator – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi).
9. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP (koordynator – Ministerstwo Obrony Narodowej).

Strategie te nazywają się zintegrowanymi, ponieważ łączą w sobie planowanie społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Biorą też pod uwagę powiązania pomiędzy różnymi dziedzinami i sektorami. Dzięki temu pozwalają na lepszą koordynację i większą skuteczność działania. Wszystkie rządowe programy rozwoju powinny być zgodne z zapisami strategii zintegrowanych.

W systemie zarządzania rozwojem kraju jest również miejsce na inne strategie – np. w innym podziale geograficznym lub sektorowym. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określiła, jakie warunki musi spełniać taki dokument i jaka jest procedura jego przyjęcia. Takie strategie powstają dla dwóch lub więcej województw, które wiąże nie tylko geograficzne sąsiedztwo, ale też ze względu na inne czynniki, np. wspólne cele i wyzwania rozwojowe, potrzeby inwestycyjne, zbliżone warunki naturalne, historię. Prace nad strategiami ponadregionalnymi odbywają się zawsze w konsultacji z samorządami oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Powstały 4 strategie ponadregionalne:

1. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.
2. Strategia Rozwoju Polski Południowej do roku 2020.
3. Strategia Rozwoju Polski Zachodniej do roku 2020.
4. Strategii Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030.

Jako że rozwój odbywa się w przestrzeni, częścią systemu zarządzania rozwojem Polski jest także Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), przyjęta przez rząd w grudniu 2011 r. To najważniejsza rządowa strategia dotycząca zagospodarowania przestrzennego kraju, która:

- przedstawia wizję zagospodarowania przestrzennego kraju do 2030 roku,
- określa cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- wskazuje zasady, według których działalność człowieka powinna być realizowana w przestrzeni.

KPZK 2030 wraz z średnio- i długookresową Strategią Rozwoju Kraju oraz z dziewięcioma strategiami zintegrowanymi prezentują wizję rozwoju Polski przygotowaną przez poprzedni rząd. Na ile wizja ta znajdzie uznanie i zostanie wykorzystana przez obecnie rządzących – na tym etapie pozostaje to niewiadomą.

Dokumenty strategiczne w samorządzie lokalnym

Ważnym momentem w budowaniu nowego systemu zarządzania rozwojem Polski była zmiana ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 24 stycznia 2014 r. Najważniejsze zmiany w ustawie to m.in.:

- wprowadzenie nowego instrumentu – Kontraktu terytorialnego, czyli umowy zawieranej pomiędzy rządem a województwem, która określa cele i najistotniejsze inwestycje dla obu stron, sposób ich finansowania i realizacji,
- ujęcie w systemie dokumentów strategicznych Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i Polityki miejskiej,
- prostsze zasady opracowywania dokumentów strategicznych dotyczące ich struktury, zawartości i terminów aktualizacji.

Zadaniem kontraktów terytorialnych jest zwiększenie skuteczności polityki rozwoju regionalnego⁴⁰. W kontraktach rząd i władze poszczególnych województw uzgadniają cele rozwojowe i inwestycje, które są dla obu stron kluczowe. Kontrakty wskazują, jakie działania podejmie rząd, a jakie będą wspierane z poziomu samorządowego (przez województwo, powiat, gminę). Inwestycje zapisane w Kontraktach są finansowane ze środków unijnych i krajowych. Szacuje się, że na politykę rozwoju, w skali całego kraju w latach 2014-2023, zostanie przeznaczony około 400 mld zł ze środków unijnych i krajowych. W poszczególnych regionach będzie to:

- ok. 27,9 mld zł w woj. dolnośląskim,
- ok. 20,6 mld zł w woj. kujawsko-pomorskim,
- ok. 26,3 mld zł w woj. lubelskim,
- ok. 11,8 mld zł w woj. lubuskim,
- ok. 25,2 mld zł w woj. łódzkim,
- ok. 32,8 mld zł w woj. małopolskim,
- ok. 49,1 mld zł w woj. mazowieckim,
- ok. 10,1 mld zł w woj. opolskim,
- ok. 21,9 mld zł w woj. podkarpackim,
- ok. 18,5 mld zł w woj. podlaskim,
- ok. 30,6 mld zł w woj. pomorskim,
- ok. 40,9 mld zł w woj. śląskim,

⁴⁰ Idea Kontraktów została nakreślona w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, przyjętej przez rząd 13 lipca 2010 r. Podstawą prawną do zawarcia kontraktów jest Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

- ok. 14,3 mld zł w woj. świętokrzyskim,
- ok. 18,8 mld zł w woj. warmińsko-mazurskim,
- ok. 29,6 mld zł w woj. wielkopolskim,
- ok. 21,5 mld zł w woj. zachodniopomorskim.

Kontrakty zapewniają korzyści dla obu stron. Pozwalają skoordynować działania podejmowane na różnych szczeblach, a przez to bardziej racjonalnie planować wydatki. Dzięki nim można dostosować wsparcie krajowe do regionalnych potrzeb. Zwiększa się też odpowiedzialność województw za prowadzenie polityki rozwoju – władze województw były zobligowane do włączenia w uzgodnienia samorządy niższych szczebli z całego regionu. Aneksami do kontraktów są zapisy wynikające z zaakceptowania przez Komisję Europejską regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, które są jednym ze źródeł finansowania inwestycji zapisanych w kontraktach (patrz Załącznik 1. – Dokumenty strategiczne i programowe związane z realizacją polityki rozwoju w latach 2014-2020 (2023)).

Polityka rozwoju prowadzona jest zatem nie tylko na poziomie krajowym, ale też regionalnym, subregionalnym i lokalnym. Taką politykę prowadzą władze samorządowe różnych szczebli – wojewódzkie, powiatowe i gminne. Poziom rozwoju lokalnego jest jednak niedoceniany przez państwo, które skupiło się raczej na poziomie rozwoju regionalnego⁴¹ – traktując gminy jako przede wszystkim dostawcy usług publicznych, a powiaty jako przede wszystkim wykonawców klasycznych funkcji administracyjnych. Tymczasem, głównym inwestorem – wykonawcą polityk rozwojowych – są gminy. Zostały one w dużej mierze pozostawione z tą odpowiedzialnością same sobie. Dlatego często ich działania prorozwojowe bywają chaotyczne, a nałożone przez prawo obowiązki programowania rozwoju niekoniecznie układają się w całość i sprzyjają harmonijnemu rozwojowi. Samorządowi lokalnemu nie przypisano także żadnych konkretnych ról w ramach systemu zarządzania rozwojem. Zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy samorząd lokalny ma być wyłącznie beneficjentem polityki rozwoju a jego organizacje stroną konsultującą projekty strategii czy też aktywnym współtwórcą tej polityki? [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str. 76-78].

Jak dotąd nie zostały wypracowane jakiegokolwiek mechanizmy koordynacji lokalnych strategii rozwoju ze strategiami rozwoju województw, a tym bardziej strategiami krajowymi. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2014 r. – w celu przygotowania rekomendacji dla samorządów w zakresie zarządzania prowadzoną przez

⁴¹ Partnerem państwa przy ustalaniu polityk rozwojowych są przede wszystkim województwa.

nich polityką rozwoju – zleciło wykonanie ekspertyzy pt. „Przeгляд i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym”. Autor tego opracowania analizuje m.in. system obligatoryjny planowania gminnego, co wydaje się być kluczowe z punktu widzenia tematu niniejszej rozprawy. System ten obejmuje 24 dokumenty, wśród których 21 opracowuje się dla obszaru gminy. Większość, bo 21 planów (programów) ma charakter operacyjny, a 11 dokumentów nie posiada horyzontu czasowego. Bezpośrednie odniesienie do problematyki przestrzennej dotyczy 13 planów (programów), przy czym to właśnie na poziomie gminy ustala się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP), mające status prawa miejscowego. Samorząd gminny uchwała i wdraża wszystkie 24 dokumenty⁴², w przypadku 16 uwzględniając inne podmioty na różnych etapach opracowania, uchwalania, wdrażania i monitorowania [A. Noworól, 2014, str. 9].

W ekspertyzie znalazła się również rekomendacja usprawnienia i ujednoczenia modelu planowania strategicznego na wszelkich szczeblach samorządu terytorialnego. Zdaniem autora, w odniesieniu do szczebla gminnego, planowanie rozwoju uwzględniać powinno znaczne zróżnicowanie wielkości gmin. Różnią się one ilością mieszkańców, powierzchnią, potencjałem społeczno-gospodarczym i budżetem. Dlatego rekomenduje on zastosowanie dwóch modeli planowania w gminach:

1. Modelu podstawowego, stosowanego do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, który różni się od sytuacji bieżącej głównie w zakresie programowania operacyjnego.

⁴² Na poziomie gminy opracowuje się:

- 3 dokumenty związane z rozwojem lokalnym, z czego 2 z zakresu gospodarki przestrzennej,
- 7 planów/programów polityki społecznej,
- 2 dokumenty gospodarki komunalnej,
- 2 dokumenty dotyczące kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,
- 2 plany/programy ochrony środowiska,
- 2 plany związane z energetyką,
- 1 dokument związany z polityką oświatową,
- 1 program ochrony zdrowia,
- 1 plan rozwoju sieci drogowej,
- 3 dokumenty odnoszące się do zarządzania JST (finansami, sytuacjami kryzysowymi).

Ogółem, na 24 dokumenty, istnieje konieczność opracowania 3 planów strategicznych. Przy czym do planów o charakterze strategicznym włączono studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego [A. Noworól, 2014, str. 29].

2. Modelu miejskiego, stosowanego do miast na prawach powiatu i – opcjonalnie – innych miast, a różniącego się istotnie od aktualnych rozwiązań w sferze planowania strategicznego, operacyjnego i planowania zagospodarowania przestrzennego.

W modelu podstawowym, podobnie jak w obecnym systemie planowania na poziomie gminnym, rolę dokumentu zawierającego politykę rozwoju pełniłoby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZPG). Zasadne jest jednak, by w SUiKZPG dokonywać podziału (o statusie prawa miejscowego) obszarów gminy na „tereny zabudowane”, „tereny rozwojowe” i „tereny bez prawa zabudowy” oraz by zróżnicować politykę gminy w tych terenach. Autor rekomenduje także opracowywanie, równoległe do SUiKZPG – nieobligatoryjnej w tym modelu – Strategii Rozwoju Gminy (SRG), o 10-letnim horyzoncie czasowym. Gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i niektóre miejskie przyjmowałyby dwa dokumenty: SRG oraz SUiKZPG⁴³. Należy – w procesie opracowania i stanowienia obu dokumentów – doprowadzić do pełnej jedności ustaleń w zakresie: wizji, misji, celów głównych oraz polityk rozwojowych, z tą różnicą, że SRG mogłaby zawierać więcej szczegółów w kwestiach horyzontalnych, podczas gdy SUiKZPG zawierałby rozwiązania przestrzenne: delimitacje, dyslokacje i rozwiązania strukturalne wykorzystujące reprezentacje graficzne. Kluczowym elementem przedstawionej koncepcji jest założenie, że SRG, analogicznie jak w przypadku województwa i powiatu, agreguje różne polityki i nie jest zasadne odrębne uchwalanie częściowych i niepowiązanych strukturalnie dokumentów o wymiarze strategicznym. [A. Noworól, 2014, str. 12-13 i 92]. Dotychczas przedstawione powyżej koncepcje pozostały na etapie propozycji i nie doczekały się choćby częściowego ich odzwierciedlenia w prawie.

⁴³ Oba dokumenty powinny bazować na tych samych ustaleniach kierunkowych, wynikających z polityki krajowej i regionalnej oraz – ewentualnie – subregionalnej. Powinny bazować na tych samych danych diagnostycznych, opisujących zasoby i procesy charakteryzujące sytuację w gminie. W konsekwencji – oba dokumenty powinny być opracowywane w tym samym czasie lub w niewielkim przedziale czasowym [Przegląd i ocena..., str. 92].

2.3.2. Zadania samorządu terytorialnego – gmina, powiat, województwo

Po upadku systemu komunistycznego w Polsce przystąpiono do odbudowy samorządu terytorialnego. Kwestia niezależnego od władzy centralnej samorządu pojawiła się już podczas obrad okrągłego stołu, choć – jak wspominał J. Regulski, jeden z twórców samorządu terytorialnego w Polsce – doprowadzenie do tego, aby temat samorządu w ogóle zaistniał podczas okrągłostołowych rozmów, nie było rzeczą łatwą [por. J. Regulski, 2014]. Środowisko ówczesnej „Solidarności”, kiedy myślało i mówiło o innym, niż na poziomie centralnym, samostanowieniu i samodecydowaniu, miało na myśli głównie zarządzanie w zakładach pracy przez reprezentacje pracownicze – co było prostym przełożeniem aliansu robotniczo-inteligenckiego, który doprowadził do obalenia poprzedniego ustroju. Mało kto z ówczesnej opozycji rozumiał i chciał podejmować rozmowy związane z samorządnością administracji. W naturalny i oczywisty sposób nie parła do tego również ówczesna, jeszcze komunistyczna, władza [J. Regulski, 2005]. Samorząd terytorialny, na skutek m.in. ustaleń okrągłego stołu, zaczął nabierać instytucjonalnych kształtów i ewoluować po 1989 roku. Pierwszym krokiem była odbudowa struktur władzy lokalnej, a następnie – m.in. w wyniku decentralizacji administracji publicznej – działania na rzecz wzrostu jej znaczenia poprzez zwiększanie zakresu obowiązków i pól oddziaływania. Formalny początek polskiego samorządu to wejście w życie serii ustaw w 1990 roku, w tym w szczególności Ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Kolejne regulacje dot. samorządu znalazły się w tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku, która ustanowiła samorząd terytorialny podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego w Polsce [B. Karbownik, G. Kula, 2009, str. 8]. Ostatnie reformy struktury administracyjnej w Polsce⁴⁴ były uwarunkowane realizacją założeń uchwalonej w 1997 roku Konstytucji. W szczególności chodziło o oparcie ustroju terytorialnego Polski na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust 1. Konstytucji) oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Kompetencje przekazane samorządowi terytorialnemu rozdzielono – w wyniku tzw. reformy ustrojowej państwa z 1998 r roku – zgodnie z zasadą pomocniczości pomiędzy gminę, powiat i województwo.

⁴⁴ Reforma struktury administracyjnej z 1998 r.

Zasada ta nakazuje przekazanie kompetencji i zadań tej społeczności lokalnej lub regionalnej⁴⁵, która jest w stanie udźwignąć rozwiązanie problemu⁴⁶. Zasadniczy podział terytorialny państwa został oparty na zastanych więzach społecznych, gospodarczych i kulturowych, przez co zapewniał jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Konstytucja wprost wspomina jedynie o podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Inne jednostki, określane przez nią jako lokalne oraz regionalne, znajdują legitymację do powstania i zdefiniowania ich formy oraz kształtu w odrębnych ustawach. Konstytucja, określając zadania samorządu terytorialnego, dzieli je – w zależności od znaczenia dla funkcjonowania państwa (jako całości) i społeczności lokalnej – na zadania własne i zlecone. Jednocześnie ustawa zasadnicza precyzuje, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek podziału administracyjnego⁴⁷.

Dziś Polska jest podzielona na 16 województw, 314 powiatów i 2479 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatów. Każdy ze szczebli samorządu został stworzony w innym celu, ma inne kompetencje i zadania do zrealizowania oraz dysponuje innym instrumentarium do osiągnięcia tych celów. Aby uporządkować zagadnienia administracyjno-prawne związane z podziałem terytorialnym, należy zwrócić uwagę, że na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej występuje dualizm władzy podzielonej między struktury centralne (rządowe) i samorządowe. Istnienie struktur centralnych jest podyktowane tym, że samorząd nie jest w stanie i nie powinien wykonywać całokształtu zadań administracji publicznej. Zadania samorządu terytorialnego dotyczą bowiem zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej i regionalnej społeczności [J. Juja, 2012, str. 170-171].

Zadania gminy

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i – co zostało już powiedziane – jedyną do której wprost odnosi się konstytucja. Zgodnie z art. 2 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu

⁴⁵ W 2002 r. wprowadzono jednak ważną zmianę w konstrukcji organów samorządu gminnego. Zastąpiono kolegiałne zarządy, wybierane i odwoływane przez rady, jednoosobowymi organami wykonawczymi pochodzącymi z wyborów bezpośrednich. Uczyniono tak bez dokonania zmian w dotychczasowym podziale zadań i kompetencji między radę i organ wykonawczy [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str. 17].

⁴⁶ Dalsze przeobrażenia samorządu terytorialnego były rezultatem Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984) [B. Karbownik, G. Kula, 2009, str. 8].

⁴⁷ Na podstawie art. 15, 164 i 166 Ustawy zasadniczej – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997.

własnym i na własną odpowiedzialność. Odpowiada ona za zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, a ustawodawca pozostawił otwartym katalog zadań własnych gminy. Wymienił jednak szereg obowiązków ciążyących bezsprzecznie na gminnych władzach, do których to obowiązków należą m.in.:

- realizacja usług komunalnych, jak np. wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie ścieków, utrzymanie porządku i czystości, usuwania śmieci, unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię i gaz,
- troski o lokalne drogi publiczne, ulice, mosty i place,
- kwestie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami i gminnego budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej.

Do zadań gminy należy także prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz opieka zdrowotna, w szczególności zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (za szpitale odpowiadają powiaty).

Bardzo ważnym jest fakt, że to na gminie spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie polityki rozwoju, w tym np. tworzenie sprzyjających warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, uchwalanie i realizacja programów gospodarczych, dbanie o jakość instytucji lokalnych, tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju, prowadzenie działań promujących gminę. Aby móc realizować swoje zadania gmina może m.in. stosować ulgi w podatkach i opłatach lokalnych czy też tworzyć zachęty dla inwestorów poprzez rozsądną politykę planowania przestrzennego. W celu realizacji swych zadań gminy mają zagwarantowany udział w dochodach z podatków PIT i CIT. Otrzymują one także subwencję ogólną, której najważniejszą część stanowi subwencja oświatowa na dofinansowanie kosztów prowadzenia placówek edukacyjnych⁴⁸. Dodatkowym źródłem pozyskiwania środków przez gminy, zazwyczaj niewielkich, są tzw. dochody własne gminy pochodzące z podatków lokalnych m.in. podatku od nieruchomości. Głównym źródłem finansowania inwestycji i rozwoju w gminach są obecnie środki unijne – dlatego tak ważnym jest, aby fundusze te były wydawane w sposób, który umożliwi gminie dalszy rozwój, a docelowo uniezależni jej budżet od finansowania z UE.

⁴⁸ Oświata stanowi najważniejszą pozycję w budżetach gmin. Procentowy udział wydatków oświatowych w samorządach waha się od 35% w miastach do 45% w gminach wiejskich. Najmniejsze gminy wiejskie dopłacają do subwencji najwięcej, ponieważ utrzymanie uczniów w małych szkołach wiejskich kosztuje najwięcej, czego nie uwzględnia mechanizm dzielenia subwencji. Subwencja, która liczona jest wg zasady, że pieniądź podąża za uczniem, w małych gminach wiejskich - gdzie uczniów jest mało, a koszty stałe duże - nie może zrównoważyć kosztów płac.

Gmina może też tworzyć swoje jednostki pomocnicze, które z punktu widzenia prawa są organami podległymi gminie. Należą do nich dzielnice, osiedla i – co ważne z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich – sołectwa. Te ostatnie obejmują najczęściej obszar jednej wsi, a w Polsce jest ich ponad 40 tysięcy. Jednostki pomocnicze wykonują zadania, które zleci im gmina, a jest to najczęściej przeprowadzanie drobnych remontów, odpowiedzialność za utrzymanie tzw. małej infrastruktury: parków, placów zabaw, zieleni miejskiej, a także organizowanie imprez kulturalnych, sportowych, inicjatyw dla lokalnej społeczności. Gmina została także uprawniona, co ma niebagatelne znaczenie dla możliwości prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, do działalności poza sferą użyteczności publicznej. Może ona, pod pewnymi warunkami, tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich⁴⁹.

Zadania powiatu

Powiat realizuje te zadania, z którymi gmina – ze względu na małą liczbę mieszkańców czy też powierzchnię – nie byłaby w stanie sobie poradzić. Niektóre z zadań są zadaniami tożsamymi z zadaniami gminy, ale realizowanymi na większą skalę (patrz art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, dalej u.s.p.). Przykładowo powiaty odpowiadają za prowadzenie szpitali oraz za zarządzanie i prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych takich jak licea i szkoły zawodowe. Zadaniem powiatu jest przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy – na poziomie tej jednostki samorządowej ulokowane są urzędy pracy. Powiat prowadzi także politykę na rzecz osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania problemom społecznym. Na poziomie powiatu znajdują się także urzędy należące do tzw. administracji zespolonej, podległej wojewodzie czyli władzy centralnej (rządowej). Powiat odpowiada za wiele zadań zleconych przez administrację centralną, a realizowanych m.in. przez straż pożarną, policję, służby weterynaryjne i geodezyjne.

Odmiennie w stosunku do gminy czy województwa powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 6 u.s.p.). W jedynie znikomym i najczęściej pośrednim stopniu (np. poprzez właściwe utrzymanie infrastruktury, w tym dróg powiatowych) ma on wpływ na politykę długofalowego rozwoju oraz konkurencyjność gospodarczą terenów wchodzących w jego skład.

⁴⁹ Więcej o zadaniach i kompetencjach gminy, w szczególności w zakresie realizacji zadań wykraczających poza użyteczność publiczną, w punkcie 2.3.4. niniejszego rozdziału.

Zadania Województwa

Województwo pełni szczególną rolę w hierarchii podziału administracyjnego kraju. Stanowi szczebel, na którym w sposób wyraźny występuje podział ośrodków władzy między struktury rządowe (wojewoda) i samorządowe (sejmik i zarząd województwa). Poniżej poruszone zostaną wyłącznie zadania przypisane temu drugiemu ośrodkowi władzy w regionach. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy (patrz art. 2 i 4 ustawy o samorządzie województwa, dalej u.s.w.) – organy samorządu wojewódzkiego nie stanowią wobec powiatów i gmin organów nadzoru, kontroli ani też nie są organami wyższego stopnia z punktu widzenia administracyjnego. Podstawowym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie szeroko rozumianej polityki rozwoju (art. 11 u.s.w.), na którą składają się m.in.:

- tworzenie warunków dla długofalowego rozwoju gospodarczego i społecznego regionu (województwa), w tym tworzenie różnych form wsparcia biznesu (np. specjalne strefy ekonomiczne, parki technologiczne, agencje rozwoju itp.),
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, wspieranie rozwoju nauki i współpracy pomiędzy sferą nauki a gospodarki, działania na rzecz innowacji i postępu technologicznego,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Samorząd województwa odpowiada także za szpitale wojewódzkie, infrastrukturę kolejową i transport kolejowy, a także odgrywa ważną rolę w dziedzinie kultury poprzez zarządzanie np. operami, filharmoniami czy częścią muzeów.

Województwo realizuje swoje zadania, bazując w znacznej mierze na wykorzystywaniu funduszy unijnych. Do samorządów województw trafia ok. 60 proc. wszystkich środków z funduszy spójności, które są przeznaczone na wspieranie rozwoju regionalnego. Samorząd województwa pełni także rolę grantodawcy dla gmin, powiatów oraz różnych organizacji i instytucji, w szczególności działających na rzecz

wzrostu zatrudnienia, poziomu dochodów i wykształcenia. Ta ostatnia działalność jest ściśle powiązana z faktem, iż samorząd województwa przy opracowywaniu strategii rozwoju województwa współpracuje ze zlokalizowanymi na jego obszarze powiatami i gminami.

Samorząd realizuje swoje programy rozwojowe i działania właśnie w oparciu o strategię rozwoju województwa, a finansuje je w oparciu o kontrakt terytorialny i głównie za pomocą środków wspólnotowych, o czym była już mowa wcześniej. Co istotne, samorząd wojewódzki – podobnie jak gmina – może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć i przystępować do spółek, gdy działalność ich koncentruje się na kwestiach promocyjno-edukacyjnych lub wydawniczych. Odmiennie zatem niż w przypadku gmin ustawodawca nie przewidział warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej przez województwo – określił jednak zakres takiej działalności [J. Juja, 2012, str. 178-180].

2.3.3. Rola samorządu lokalnego we wspieraniu rozwoju gospodarczego

Procesy decentralizacji władzy, które zaszły w krajach Europy (w tym w Polsce) w ostatnich dziesięcioleciach sprawiają, że środek ciężkości w zakresie odpowiedzialności za dynamikę rozwoju lokalnych gospodarek w coraz większym stopniu spada na barki samorządu terytorialnego – w Polsce ma to zastosowanie w szczególności w odniesieniu do gmin realizujących zadania publiczne na szczeblu lokalnym. Stymulowanie rozwoju gospodarczego jest realizowane poprzez aplikację narzędzi, których celem jest pobudzanie aktywności gospodarczej podmiotów lokalnych, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększanie mobilności zawodowej, a także transfer nowych rozwiązań i technologii. Z punktu widzenia lokalnej gospodarki największe znaczenie ma drobna przedsiębiorczość, która pomaga rozwiązywać lokalne problemy społeczne takiej jak np. bezrobocie, wykluczenie społeczne itp. [T. Skica, A. Bem, 2014, str. 80-81]. Oczywiście problemy niejednej gminy rozwiązałoby pojawienie się na jej terenie dużego inwestora, który nie tylko zmniejszyłby bezrobocie i zwiększył dochody ludności, ale także podreperowałby budżet gminy, a może nawet poprawił infrastrukturę drogową lub techniczną. Pozyskanie takiego inwestora w gminach, które nie charakteryzują się wysoką rentą położenia, jest bardzo trudne

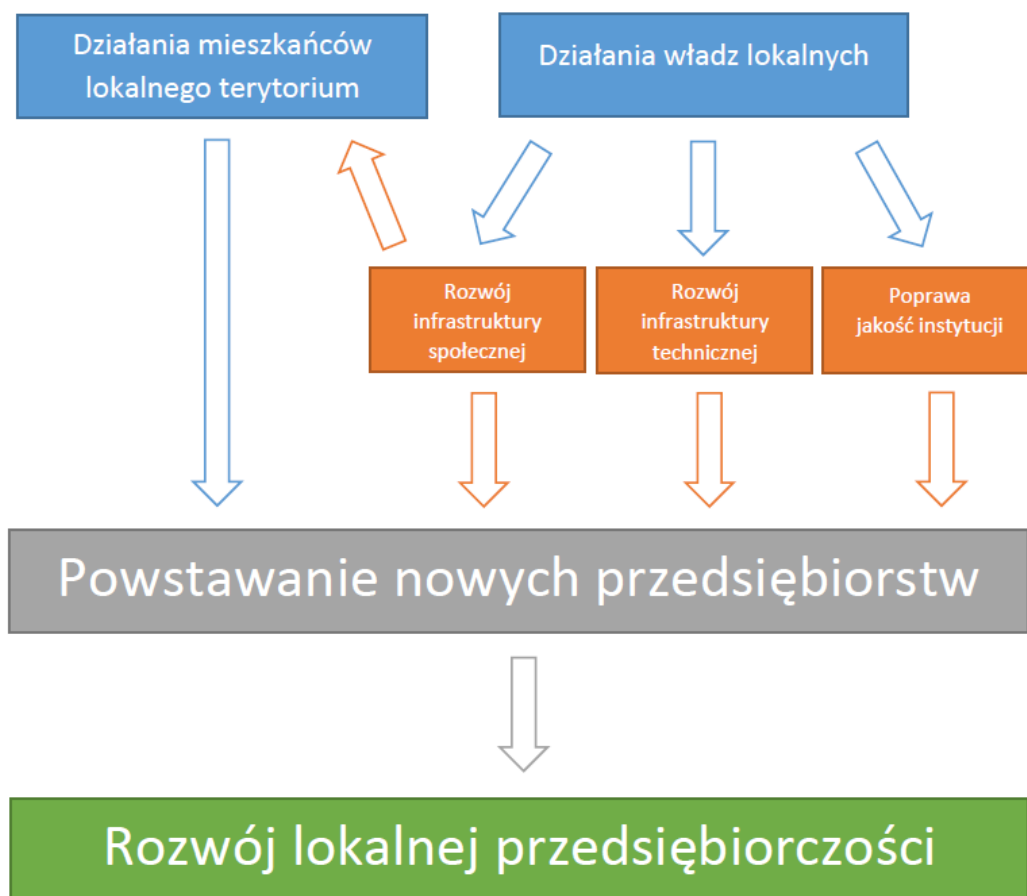
i bardziej zależne od szczęścia lub przypadku, niż troski i starań lokalnych władz o warunki sprzyjające umiejscowieniu takiej inwestycji właśnie na terenie ich jednostki terytorialnej. Dlatego też w pierwszej kolejności uwaga lokalnych władz powinna kierować się w stronę drobnych przedsiębiorców – zarówno mikro i małych firm, jak też, co ma szczególne znaczenie na obszarach wiejskich, rozwojowych gospodarstw rolnych czy też różnych form kooperacji rolniczej lub przetwórczej. Siła drobnych przedsiębiorców – polegająca np. na ich stosunkowo dużej elastyczności czy potencjale rozwojowym – która tworzy lokalne systemy produkcyjne, zależy jednak od ich bezpośredniego otoczenia, głównie instytucjonalnego. Jakość tego ostatniego to właśnie domena lokalnych władz.

Działalność administracji terytorialnej w zakresie kreowania przedsiębiorczości można określić mianem budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu. W rezultacie działania władz lokalnych prowadzące do rozwoju przedsiębiorczości koncentrują się w obrębie dwóch obszarów – rozwoju infrastruktury technicznej oraz rozwoju infrastruktury społecznej. W obydwu przypadkach, co zostało pokazane we wcześniejszej części rozdziału, gmina odgrywa niebagatelną rolę i posiada całkiem duże instrumentarium oddziaływania⁵⁰. Niezwykle istotnym polem jej oddziaływania jest również rozwój i jakość funkcjonowania lokalnych instytucji samorządowych. Aby zatem przedsiębiorczość w gminie się rozwijała, potrzebna jest z jednej strony chęć i wola samych mieszkańców, z drugiej działania lokalnych władz. Zależności te przedstawia poniższy rysunek:

⁵⁰ Do instrumentów finansowych wpływających na wspieranie przedsiębiorczości zaliczyć można m.in.: budżet gminy, ulgi, zwolnienia podatkowe, stawki podatków i opłat lokalnych, polityka cen za usługi komunalne, wydatki inwestycyjne, fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń. Zaś do instrumentów pozafinansowych w procesach wspierania przedsiębiorczości zaliczyć można np.: instytucje wsparcia biznesu (pomoc techniczna, agencje rozwoju, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne itp.), rozwój rynku pracy, promocję gminy, promocja lokalnych produktów i współpracę lokalnych producentów, stabilną politykę podatkową, czynszową i prywatyzacyjną gminy, strategię rozwoju gminy, „przyjazny klimat” instytucjonalny dla inwestorów, pozytywne nastawienia lokalnych społeczności [T. Skica, A. Bem, str. 83].

Rysunek 6. Działania na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości

Źródło: [Opracowanie własne na podstawie M. A. Saar, str. 11].



Klasyfikacji działalności, które podejmować może samorząd gminny na rzecz rozwoju gospodarczego dokonał M. Kłodziński. Do potencjalnych działań samorządu na rzecz wspierania prywatnej przedsiębiorczości zaliczył on:

- tworzenie strategicznego planu rozwoju gminy oraz ukazanie obszarów kluczowych dla rozwoju gminy (przy partycypacji mieszkańców),
- promocję gminy oraz przyciąganie zagranicznych i krajowych inwestorów,
- popularyzowanie już podejmowanych inicjatyw,
- szerzenie wiedzy o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej,
- tworzenie preferencyjnych warunków dla lokalizacji inwestycji np. poprzez obniżenie podatków, przygotowanie terenów inwestycyjnych, sprawne wydawanie pozwolenia na budowę,
- tworzenie ośrodków wspierania biznesu oraz wsparcie w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania,

- pobudzenie lokalnego patriotyzmu, reinwestycje zysku w gminie, wsparcie lokalnej produkcji i usług [M. Kłodziński, 2000, str.151].

Szczególnie ten ostatni punkt jest ciekawy z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy – wykorzystania lokalnych, endogenicznych potencjałów w zgodzie z zasadami teorii rynków zakorzenionych (ang. *nested market*), o której będzie mowa w kolejnych rozdziałach rozprawy.

Przy tak szerokim instrumentarium jak powyższe rodzi się pytanie o to, jak połączyć te działania w długofalową i spójną politykę rozwoju gminy – co wymaga od lokalnych władz perspektywicznego podejścia, nierzadko wykraczającego poza doraźny interes polityczny oraz współpracy z rzeczywistymi i potencjalnymi zainteresowanymi (mieszkańcami, przedsiębiorcami, inwestorami)⁵¹. Od dopasowania narzędzi pobudzających gminną gospodarkę i przedsiębiorczość do lokalnych możliwości, potencjałów i potrzeb zależeć będzie, na ile poszczególne instrumenty znajdujące się w dyspozycji samorządu staną się faktycznie skuteczne⁵². Badacze zajmujący się tematem wspierania rozwoju gospodarczego przez władze lokalne stwierdzają, że gminy dysponują bardzo szerokim zestawem instrumentów pozwalających na stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości. Jednocześnie relatywnie rzadko wykorzystują go w formie kompleksowej i przemyślanej strategii, o wielopłaszczyznowej sile oddziaływania. Podstawowym argumentem władz samorządowych związanym z faktem, że nie prowadzą one długofalowej polityki wspierania inicjatyw gospodarczych są ograniczenia budżetowe [T. Wołowicz, 2005, str. 65 i T. Piecuch, 2010, str. 141]. Władze samorządowe najczęściej utożsamiają bowiem prowadzenie wsparcia inicjatyw rozwojowych przede wszystkim, a niekiedy wyłącznie, z rozbudową infrastruktury (co faktycznie generuje duże koszty po stronie budżetów gmin). Dowodzi to niestety

⁵¹ Do ciekawych wyników doszli naukowcy z Łodzi zajmujący się badaniem zachowań władz samorządowych. Do najczęściej wskazywanych przez samych samorządowców barier utrudniających bądź uniemożliwiających badanym gminom współpracę z podmiotami prywatnymi (poza obszarem bezpośredniej realizacji zadań publicznych) należy zaliczyć brak wystarczających środków finansowych – tak stwierdziło 64,7% spośród 476 reprezentantów gmin, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie. W następnej kolejności ankietowani wskazywali na brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców – 59,2% oraz obowiązujące przepisy prawne – 57,1% [E. Wojciechowski, A. Podgórnica-Krzykacz, M. Kalisiak-Mędelska, J. Chądzyński, 2014, str. 127-130].

⁵² Badania wykazują, że gminy korzystają najczęściej z instrumentarium w zakresie poprawy infrastruktury (dbałość o stan dróg, rozwój sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, elektryfikację i gazyfikację, wydzielanie atrakcyjnych działek pod inwestycje). Działania w tym zakresie deklaruje – w zależności od badania – od 60% do 80% gmin. Ważnym z punktu widzenia gmin obszarem stymulującym rozwój biznesu jest także promocja. Aktywność w tym obszarze deklaruje 65-80% gmin. W dalszej kolejności gminy wskazywały na możliwość stosowania ulg podatkowych (45-80% gmin zadeklarowało takie działania), a także udzielanie pożyczek i dotacji, rozwój instytucji poręczeń i gwarancji oraz tworzenie ośrodków wspierania przedsiębiorczości (10% gmin preferuje te formy wsparcia). Ostatnią formą możliwej pomocy jest pomoc publiczna (w tym bezpośrednia pomoc finansowa), której udzielenie musi być zgodna z zasadami i ograniczeniami pomocy *de minimis* – zarówno w zakresie kwot pomocy, jak i podmiotów objętych wsparciem. [T. Skica, A. Bem, 2014, str. 83-84].

nieznajomości instrumentarium i możliwości wsparcia postaw przedsiębiorczych przez lokalne władze lub wręcz niechęci do ich stosowania. Jednocześnie oczekiwania podmiotów gospodarczych ewoluują, a infrastruktura staje się absolutnym minimum, jeśli chodzi o zachęty do rozwoju gospodarczego na danym terenie. Zdecydowanie nie można jej obecnie traktować jako czynnika sprawczego sukcesu. Dobór instrumentów wsparcia przedsiębiorczości – a w zasadzie ograniczenie go do działań w obszarze infrastruktury – wskazuje, że działania te są podejmowane niejako „przy okazji” realizacji innych, obligatoryjnych zadań gminy, a co za tym idzie nie mogą tworzyć spójnej strategii. Dla wspierania rozwoju i przedsiębiorczości – zarówno wśród mieszkańców, jak też w zakresie pozyskiwania inwestorów zewnętrznych – co najmniej równie istotne znaczenie mają usprawnienia administracyjne, racjonalna gospodarka przestrzenną, uregulowany stan prawny dotyczący własności czy wysoka jakość lokalnych instytucji, w tym kompetencje urzędników odpowiedzialnych za rozwój gminy.

Wydaje się, że samorzady lokalne powinny w większym stopniu skupiać się na lokalnym potencjale i możliwościach jego efektywnego wykorzystania. Tu jednak niebagatelne znaczenie ma to, czy same władze lokalne przejawiają skłonność do przedsiębiorczości oraz mają wizję rozwoju swojej gminy – efektywną politykę prorozwojową władz samorządowych powinny charakteryzować następujące cechy: kreatywność i świadomość roli, jaką w gospodarce spełnia samorząd lokalny, skuteczność podejmowanych decyzji, racjonalne planowanie polityki rozwoju, a także wprowadzanie nowoczesnych form rządzenia (w tym współrządzenia – *gouvernance*) i zarządzania. Badania i analizy dowodzą, że czynnikiem sprawczym niedomagań w zakresie efektywnego wspierania przedsiębiorczości jest w głównej mierze zachowawcza polityka władz gminy. Ich działalność pozbawiona długofalowych i strategicznych celów nie pozwala na aktywne kreowanie lokalnej gospodarki [T. Skica, A. Bem, 2014, str. 85-88]. Im szybciej władze samorządowe dostrzegą potrzebę oddolnego budowania przewag wzrostu i potencjału wzrostu, tym większe jest prawdopodobieństwo szybszego rozwoju gminy – i to zarówno w oparciu o potencjał endogeniczny, jak i kapitał zewnętrznych inwestorów [K. Pakoński, 2003, str. 9].

2.3.4. Domniemanie kompetencji i zadania gminy

Konstytucja RP w art. 15 stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, zaś w art. 163 stwierdza, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Stanowi to klauzulę ogólnego domniemanie kompetencji samorządu w systemie władzy publicznej. Natomiast art. 164 Konstytucji dookreśla, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina i to właśnie ten szczebel samorządu jest zobowiązany do wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla samorządów innego szczebla (patrz art. 164 ust. 3). Zwrócić należy także uwagę na brzmienie art. 16 ustawy zasadniczej, który precyzuje, że istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Podejście takie jest zgodne z ratyfikowaną przez Polskę w 1994 roku Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, która w swoim art. 3 stwierdza, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców [Europejska Karta Samorządu Lokalnego, 1994]. Z tego względu gmina, rozumiana jako wspólnota samorządowa, czyli ogół obywateli zamieszkujących jej terytorium, wydaje się być kluczowym podmiotem w kwestii dbania o zbiorowy interes mieszkańców, a tym samym zapewnienia ciągłości rozwoju w wymiarze lokalnym.

Kategorie zadań gminy

Zadania gminy podzielić można na zadania własne i zadania zlecone. Zadania zlecone, zarówno jeśli chodzi o tryb ich przekazywania, jak i sposób wykonywania, określać musi ustawa (patrz art 166 Konstytucji). Zadania własne polegające de facto na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty, są – już z samej tylko definicji – bardzo zróżnicowane i najczęściej zależne od specyfiki, potrzeb i możliwości rozwojowych danej gminy. Podzielić je można na „ustawowe zadania własne”, które są szczegółowo unormowane i określone w ustawach oraz na „zadania własne”, które podejmowane są na podstawie ogólnych, a czasem wręcz domniemanych kompetencji. Opisane na wstępie klauzule konstytucyjne w zakresie domniemanie kompetencji samorządu dotyczą właśnie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a nie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej [Izdebski, 2014, str. 38-39]. Konstytucyjne domniemanie kompetencji gminy nabiera szczególnego wyrazu w art. 6

i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (dalej „u.s.g.”), które to artykuły stanowią, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów oraz, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Co prawda w art. 7 u.s.g. wymienionych zostało kilkadziesiąt obszarów spraw, które w szczególności zaliczyć należy do zadań własnych gminy, to jednak – jak twierdzi Izdebski – art. 164 ust. 3 w związku z art. 163 Konstytucji RP wyklucza możliwość przyjęcia zasady enumeratywnego ustawowego wyliczenia zadań gminy, czyli zamkniętego katalogu tych zadań [Izdebski, 2014, str. 40].

Teoria etatystyczna i naturalistyczna – działanie na podstawie lub w granicach prawa

Konstytucyjne klauzule generalne z pewnością skierowane są do ustawodawców. Kluczową kwestią jest jednak to, na ile klauzule generalne mogą być wykorzystywane także przez podmioty stosujące przepisy ustawowe, w tym np. władze gminy. Jest to pytanie fundamentalne w kontekście rozważań o możliwościach kierowania lokalnym rozwojem przez władze samorządowe i lokalną społeczność. Chodzi bowiem o to, na ile władze gminy, działając w granicach prawa, mogą wykazywać się kreatywnością, wspomnianą już innowacyjnością, pomysłowością i inicjatywami, które wykraczają poza ściśle określone delegacje ustawowe, a jednocześnie dotyczą spraw związanych z rozwojem lokalnym i troską o zbiorowy interes mieszkańców. Dylemat ten ściśle związany jest z różnymi, historycznie ugruntowanymi spojrzeniami na istotę państwa i rolę samorządu. Z jednej strony samorząd może być uważany za element architektury społeczeństwa obywatelskiego – jest to podejście naturalistyczne, w którym kluczowe jest działanie samorządu w granicach prawa oraz zasada pomocniczości. Z drugiej strony samorząd może być traktowany jako szczególna, bo zdecentralizowana, forma administracji państwowej. W tym przypadku dla wszelkich przejawów aktywności samorządowej poszukuje się konkretnej ustawowej podstawy prawnej – podejście takie nazywa się etatystycznym [H. Izdebski, 2014, str. 39]. Tej drugiej, etatystycznej optyce zdecydowanie sprzeciwiał się prof. M. Kulesza, zdaniem którego status ustrojowy samorządu oparty jest na jego odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym, co gwarantuje mu samodzielność w podejmowaniu zadań publicznych, a art. 6 i 7 u.s.g. stanowią samodzielną podstawę do podejmowania przez gminę działań organizatorskich i wykonawczych [M. Kulesza, 2009, str. 7].

Kompetencje władz gminy a praktyka działań organów nadzorczych i sądów administracyjnych

Niestety najczęściej spotykana praktyka działań organów nadzorczych i linia orzecznicza sądów administracyjnych zdają się nie podzielać opinii jednego z twórców polskiego samorządu. Poza przytoczonymi poniżej orzeczeniami i rozstrzygnięciami administracyjnymi częsta jest sytuacja, gdy o zakresie zadań gminy decyduje Regionalna Izba Obrachunkowa kontrolująca zasadność i podstawę prawną wydatkowania środków publicznych na realizację danego zadania [Izdebski, 2014, str. 40].

W celu przeanalizowania opinii i rozstrzygnięć nadzorczych konieczne jest przyjrzenie się podziałowi kompetencyjnemu organów gminy. Zgodnie z art. 18 ust 1. u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 30 ust 1 u.s.g. stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Analiza tych norm prawnych i ich korelacji wykazuje, że ustawodawca zawarł w tych przepisach generalną klauzulę kompetencyjną wskazującą organ stanowiący, jakim jest rada gminy, jako generalnego realizatora zadań gminy – wyjątek od tej zasady mogą wprowadzić tylko te przepisy prawa, które realizację określonej sprawy gminnej w sposób wyraźny, a nie dorozumiany, powierzają organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) [A. Wierzbica, 2013]. Kluczowe jest zatem pytanie, czy w zakresie ogólnego domniemania kompetencji gminy wynikającego z art. 6 i 7 u.s.g. rada gminy, korzystając z uprawnień, które przyznaje jej art 18 ust. 1 u.s.g., może podejmować uchwały w odniesieniu do spraw o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych organów lub podmiotów – a więc de facto czy art. 18 ust. 1, w świetle klauzul generalnych dotyczących domniemania kompetencji gminy zawartych w u.s.g., stanowi samodzielną podstawę prawną do takich działań rady.

Zazwyczaj organy sprawujące nadzór na działalnością gminy prezentują stanowisko odmawiające radzie możliwości prawnej podejmowania uchwał wyłącznie na podstawie art. 18 ust. 1. Przykładem może być rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 30.04.2015 roku, w którym zostało stwierdzone, że „art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem uzupełniającym i nie może stanowić samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał (przez radę gminy – J.J)” [Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Mazowieckiego, 2015]. Podobny pogląd zaprezentował Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym

z 30.04.2009 r., który przyjął, że „ogólne przepisy kompetencyjne, wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, wymagają istnienia przepisów szczególnych, w innych ustawach” [Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, 2009]. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 5.03.2008 r. zostało ponadto stwierdzone, że „godzi się zauważyć, że art. 18 ust. 1 u.s.g. jest klauzulą generalną, gdzie uznano radę gminy właściwą we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy. W orzecnictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że ogólna norma kompetencyjna, zawarta w art. 18 ust. 1, nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwały przez radę gminy. Uprawnienie to musi wynikać z przepisu szczególnego” [Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, 2008]. Podobnie w tej sprawie brzmi stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, która w uchwale z 26.07.2010 r. stwierdziła, że:

(...) zgodnie z normą ogólną, zawartą w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeśli ustawy nie stanowią inaczej. Katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy zakreślono w art. 18 ust. 2 u.s.g., przy czym zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z powyższego wynika, że oprócz spraw wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należą sprawy zastrzeżone do kompetencji rady innymi przepisami ustawowymi [Uchwała RIO w Opolu, 2010].

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze w uchwale z 2.07.2008 r. przyjęła natomiast, podobnie jak cytowany powyżej w swym rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Mazowiecki, że „art. 6 i 18 ust. 1 u.s.g. nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwał przez radę miasta i gminy” [Uchwała RIO w Zielonej Górze, 2008]. Tożsamą opinię znaleźć można również w komentarzu do ustaw o samorządzie lokalnym pod redakcją R. Hausera i Z. Niewiadomskiego [Ł. Złakowski, 2011, str. 188]. Inny pogląd w tej kwestii prezentował wspomniany już prof. M. Kulesza:

Mimo wystarczających podstaw o charakterze ogólnym podejmuje się przygotowanie kolejnych ustaw szczegółowych po to tylko, by zaspokoić magiczną potrzebę znalezienia szczegółowego przepisu prawnego, jakby przepis ogólny (klauzula generalna z art. 6 i art. 7 ust. 1 in principio u.s.g.) nie był «przepisem prawa powszechnie obowiązującego». (...) Nie może budzić wątpliwości, że art. 7 ust. 1 in principio ustala konkretne zadanie gminy: jest nim właśnie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Aby postawić kropkę nad «i», przywołajmy tu jeszcze art. 18 ust. 1 u.s.g.: «Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej» oraz cytowany już wyżej art. 6 u.s.g., zwłaszcza zaś jego ust. 2: «Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy» [M. Kulesza, 2009, str. 13-15].

Ciekawe rozstrzygnięcie w tej sprawie, które pozwala mieć nadzieję, że rada gminy może jednak w niektórych przypadkach podejmować uchwały w interesie

lokalnej wspólnoty wyłącznie na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g. zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 6.10.2008 r. Według niego odpowiedź na pytanie, czy art. 18 ust. 1 u.s.g. może stanowić samodzielną podstawę prawną podjęcia uchwały, jest uzależniona od tego, czy mocą tej uchwały rada podejmuje działania o charakterze władczym (imperium), czy niewładczym (dominum) [A. Wierzbica, 2013]. Zdaniem sądu:

Norma kompetencyjna zawarta w omawianym art. 18 ust. 1 określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Artykuł 18 ust. 1 powołanej ustawy zasadniczo nie stanowi więc samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa [Wyrok WSA w Gliwicach, 2008].

W literaturze przedmiotu coraz częściej odnaleźć można głosy nawołujące do stworzenia normy prawnej zawierającej zasadę domniemania kompetencji gminy. Przepis taki powinien zakładać, że realizacja zadań publicznych nie uregulowanych przez odrębne ustawy, lecz służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty mieszkańców, należy do zakresu obowiązków gminy. Wprowadzenie tego rozwiązania mogłoby umożliwić wyeliminowanie błędnej linii orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych, co – jak pokazano powyżej – staje się powszechnym zjawiskiem [J. Hausner, H. Izdebski i inni, 2014, str. 18].

Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę – uwarunkowania i możliwości

Zadania gmin mogą być realizowane m.in. poprzez prowadzenie działalności gospodarczej albo bezpośrednio przez jednostkę samorządu, albo pośrednio, przez powołane w tym celu podmioty. Gmina może, a w niektórych przypadkach ma obowiązek, prowadzić działalność gospodarczą w celu realizacji zadań użyteczności publicznej, za które – zgodnie z art. 9 ust. 4 u.s.g. – uznaje się zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców. Dotyczyć to może m.in. prowadzenia szpitali, przedsiębiorstw transportowych czy też utrzymywania infrastruktury drogowej. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.g. gmina może także prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Działalność taka jest jednak ograniczona wyłącznie do przypadków określonych w odrębnej ustawie,

a mianowicie ustawie o gospodarce komunalnej (dalej u.g.k.)⁵³. Działalność gospodarcza gminy poza sferą użyteczności publicznej podlega również ograniczeniom przedmiotowym⁵⁴ [H. Szlachetko, 2014]. Zgodnie z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do takich spółek wyłącznie w następujących sytuacjach:

1. Jeżeli łącznie zostaną jednocześnie spełnione następujące warunki:
 - istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
 - występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.
2. Gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.
3. W zakresie czynności bankowych, ubezpieczeniowych oraz działalności doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Celem powyższych ograniczeń jest ochrona konkurencji oraz podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą bez udziału i wsparcia gminy w tym samym obszarze rynku. Wsparcie to może przybrać dowolną formę – od ulg i zwolnień podatkowych aż do wniesienia nieruchomości aportem do spółki, ale jego efektem

⁵³ Poza sferą użyteczności publicznej gmina może prowadzić działalność gospodarczą w formie spółek prawa handlowego, zgodnie z zakazem, ustanowionym w art. 7 u.g.k. Mogą to być dowolne spółki handlowe. W sferze użyteczności publicznej gmina może natomiast prowadzić działalność gospodarczą w jednej z form: samorządowych zakładów budżetowych lub następujących spółek prawa handlowego – spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również, na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych. Ponadto zgodnie z art. 3 u.g.k., gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej [H. Szlachetko, 2014].

⁵⁴ Zauważyć należy, że ustawodawca wśród różnych sfer samorządu bezsprzecznie preferuje gminę w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Powiat, zgodnie z art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.), w ogóle nie może prowadzić działalności gospodarczej, wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, natomiast województwo, zgodnie z treścią art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596, z późn. zm.), poza sferą użyteczności publicznej może tworzyć tylko spółki kapitałowe i to wyłącznie wówczas, gdy ich działalność służy rozwojowi województwa oraz polega na wykonywaniu działań promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych, oraz w zakresie telekomunikacji [H. Szlachetko, 2014].

zawsze będzie ograniczenie kosztów prowadzenia działalności i tym samym zwiększenie konkurencyjności spółek z udziałem gmin w stosunku do innych podmiotów [H. Szlachetko, 2014]. Jednocześnie analiza treści art. 10 ust 1-3 u.g.k. wyraźnie wskazuje na zasadność angażowania się gminy w aktywność wykraczającą poza realizację zadań spoza stricte określonej sfery użyteczności publicznej. Przemawia za tym chociażby konieczność przeciwdziałania bezrobociu, racjonalnego gospodarowania mieniem gminy czy też rozwój (w tym również gospodarczy) gminy. Warto zauważyć także, że zakres działalności gospodarczej gminy dopuszczalnej poza sferą użyteczności publicznej nie jest oznaczony precyzyjnie. Opiera się bowiem na klauzulach generalnych i pojęciach niedookreślonych: „niezaspokojone potrzeby”, „w znacznym stopniu wpływa ujemnie”, „znaczące ożywienie rynku”, „poważna strata majątkowa” czy też „ważne dla rozwoju gminy” [M. Etel, 2012]. Jak zauważa C. Kosikowski, mając na uwadze przyjęte brzmienie art. 10 u.g.k., Polska należy do grupy państw, w których działalność gospodarcza gmin dopuszczona jest szeroko [C. Kosikowski, 2012]. W rezultacie nieostre i nieprecyzyjne granice dopuszczalnej działalności mogą być odczytywane uznaniowo. Ma to zarówno swoje dobre strony, jeśli chodzi o potencjalne możliwości działania gminy i pozytywnie rozumianą kreatywność jej władz, jak również może mieć negatywne skutki, jeśli patrzy się na dotychczasowe działania organów nadzoru (m.in. wojewodów, regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych).

2.3.5. Znaczenie strategii rozwoju lokalnego

W wielokrotnie przywoływanej już tutaj pozycji, badacze zauważają, że:

Fundamentem myślenia o samorządzie terytorialnym w kontekście rozwoju jest dostrzeżenie, że terytorium musi być jednocześnie traktowane jako aktor i jako arena. Jeśli nie jest areną, nie może być aktorem (podmiotem), a wtedy staje się obszarem zewnętrznej penetracji. Aby terytorium było areną, musi w społeczności lokalnej (gminie, powiecie) lub województwie wykształcić się trwałe mechanizmy partnerstwa. Muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele, a potem je realizują. Przy czym, przynajmniej niektóre z takich sieci muszą się charakteryzować „inteligencją strategiczną”, czyli zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, prospektywnego widzenia terytorium, na którym działają. To oznacza, że pojawia się współzarządzanie (governance), w którym uczestniczą różne podmioty, ale koniecznie podmioty władzy publicznej (w naszym przypadku JST i ich agencje) [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str. 73-74].

Gminy posiadają szereg ważnych instrumentów oddziaływania na lokalne struktury gospodarcze, wspierania inicjatyw społeczności gminnej, przyciągania zewnętrznych inwestorów, kreowania polityki podatkowej. Jednak faktyczna działalność samorządu zależna jest od konkretnych ludzi i ich przygotowania do pełnienia roli władzy lokalnej [M. Rzeczowska-Owczarek, 2005, str. 190]. W sytuacji wielopodmiotowego

zarządzania polityką rozwoju (uwzględniającego głos podmiotów zewnętrznych i wspierającego ich zaangażowanie w sprawy gminy) w samorządzie szczególna rola przypada właśnie lokalnym liderom. Ich pozycja jest wtedy silna, gdy odgrywają rolę rzeczywistego koordynatora, moderatora już istniejących lokalnych powiązań i zależności, jak też mogą inicjować powstawanie nowych – co ma bardzo duże znaczenie np. podczas prac nad strategią rozwoju danego samorządu. Przywództwo związane z realizacją tak pojmowanej funkcji koordynacji jest bardzo pojemne. Powinno ono obejmować zarówno inicjatywy przekraczające granice terytorialne jednostki, jak też całościowe rozwiązywanie problemów i podejmowanie wyzwań oraz strategiczne planowanie rozwojowe, co zapewnić może większą skuteczność działań samorządu terytorialnego, w szczególności w długofalowej perspektywie. Ponadto rządzenie z uwzględnieniem i przy dużym zaangażowaniu strony społecznej⁵⁵ wymusza na lokalnych liderach bardziej kompleksowe, złożone i strategiczne myślenie oraz działanie [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013a, str. 176].

Strategia jako wspólna koncepcja rozwoju lokalnych władz i mieszkańców

Kwestia spójności pomiędzy lokalnymi zasobami i potencjałem, zaangażowaniem lokalnej społeczności, a kierunkiem podejmowanych przez władze lokalne działań jest kluczowa dla rozwoju gminy [por. A. Szlaska, 2007, str. 102]. Tę spójność powinna pomóc osiągnąć i utrzymać strategia będąca wspólnym efektem prac lokalnych władz i mieszkańców. Władze gminy w żadnym razie nie powinny oczekiwać, że strategia rozwoju może zostać opracowana wyłącznie przez ekspertów zewnętrznych i niejako „z góry” narzucona lokalnej wspólnoty. W toku tworzenia strategii niezbędny jest ciągły udział władz samorządowych, lokalnych liderów, mieszkańców i jak największej liczby podmiotów, których będzie ona dotyczyć. Tylko strategia, która zostanie uznana za wynik wspólnej pracy, może być uznana za własną i de facto mieć szansę realizacji. Sukces w opracowaniu strategii polega na umiejętnym aktywizowaniu wokół tej działalności lokalnych organizacji i poszczególnych osób [M. Kłodziński, 2002, str. 131-132].

Rozwój lokalny w dużej mierze jest zatem uwarunkowany aktywnością i kreatywnością władz oraz ich pomysłem na rozwój, postrzeganiem przez nich problemów lokalnej wspólnoty, umiejętnością wyboru kierunków rozwoju gminy, skutecznością w realizacji poczynionych zamierzeń i zdolnością do wielopłaszczyznowego (sieciowego) zarządzania poprzez włączenie w procesy

⁵⁵ Mowa tutaj de facto o współrządzeniu – o czym więcej w rozdziale 3.

współdecydowania partnerów społecznych. Kierunki rozwoju gminy oraz długofalowe zadania, jakie stawiają sobie władze gminy, formułowane są najczęściej w strategiach rozwoju – i nie chodzi tu o obligatoryjnie tworzone w gminie plany lub programy rozwojowe głównie o charakterze przestrzennym, o których była mowa w końcowej części podrozdziału 2.3.1. Strategia stanowić powinna całościową koncepcję zarządzania rozwojem. Planowanie strategiczne jest też ważnym wyznacznikiem działalności władz gminy i ich podejścia do rozwoju. Istotnym zagadnieniem dla lokalnej elity politycznej jest bowiem wskazanie – przy udziale partnerów społecznych – takich kierunków i celów rozwoju, które wykorzystywałyby endogeniczne potencjały i lokalne atuty oraz eliminowały występujące bariery rozwojowe [A. Szlaska, 2007, str. 90]. Budowa strategii gminy sprowadza się najczęściej do trzech podstawowych czynności:

1. Opracowania diagnozy, raportu o stanie i zasobach gminy, co pozwala określić miejsce gminy na ścieżce rozwojowej.
2. Zarysowania wizji stanu docelowego, tzn. określenie miejsca, w którym chcielibyśmy, aby gmina znalazła się za 10 lub 15 lat.
3. Ustalenie w jaki sposób i za pomocą jakich środków należy osiągnąć tak zarysowany cel. [M. Kłodziński, 2002, str. 129].

Pytanie tylko, kto będzie tę strategię przygotowywał oraz w jaki sposób i przy udziale których partnerów społecznych, zostanie ona opracowana.

Budowa strategii jest niezbędnym elementem prawidłowego zarządzania każdą jednostką administracyjną⁵⁶. Przygotowywanie strategii daje ponadto niepowtarzalną szansę na aktywizację i integrację mieszkańców oraz podmiotów i organizacji działających na danym terenie – poprzez włączenie ich w procesy decyzyjne związane z planowanymi kierunkami rozwoju [M. Kłodziński, 2002, str. 127]. Aktywizującą rolę strategii rozwoju gminy rozpatrywać można na trzy sposoby, jako:

- impuls do aktywizowania społeczności lokalnej, rodzaj legitymizacji działania instytucji i osób (lokalnych moderatorów), które chcą zaktywizować lokalną społeczność,

⁵⁶ Argumenty przemawiające za tworzeniem strategii. Strategia:

- pozwala uporządkować priorytety i wyznaczyć długofalowe cele,
- pozwala ocenić potencjały, jakie posiada gmina, a także gminy sąsiednie,
- pozwala zaktywizować mieszkańców podczas opracowywania strategii i wzbudzić wśród nich poczucie współodpowiedzialności za lokalny rozwój,
- pozwala zwiększyć racjonalność i efektywność wydatkowania środków z budżetu gminy,
- ułatwia sięgać po środki rozwojowe, głównie pochodzące z funduszy UE (niekiedy jest warunkiem koniecznym, aby o środki takie w ogóle aplikować),
- uczy, że rozwój długoterminowy wymaga czasem rezygnacji z zaspokojenia bieżących potrzeb [por. M. Kłodziński, 2002, str. 127-129].

- czas i przestrzeń do aktywizacji – praca nad strategią, to praca wspólna, to okazja do rozmów i poszukiwania nowych rozwiązań,
- źródło inspiracji i zasób informacji – strategia może mobilizować do działania i zorientowania się na cele rozwojowe przez same swoje zapisy [W. Idziak, 2002, str. 363].

Wstępny projekt strategii należy poddać szerokiej konsultacji społecznej, co jest na ogół – wobec obserwowanego dość powszechnie braku zainteresowania ze strony społeczności wiejskich – zadaniem bardzo trudnym. Nie istnieją gotowe recepty na skuteczne „uspołecznienie” strategii. Każda społeczność jest inna i wymaga innych metod zachęcających do wspólnego działania – dotarcie do mieszkańców jest zadaniem władz gminy. [M. Kłodziński, 2002, str. 132].

Ciekawe podejście do przygotowania strategii zaprezentował W. Idziak. Sugeruje on odejście przy opracowywaniu dokumentów strategicznych od diagnozy problemów i skupienie się na poszukiwaniu lokalnych szans, potencjałów i zasobów. Jego zdaniem nie wolno koncentrować się na problemach, co często prowadzi do negatywnego myślenia, poszukiwania winnych zdiagnozowanych błędów lub zaniedbań, a także zamknięcia się na nowe rozwiązania i szukania ratunku wyłącznie w pomocy poza gminą. Zdaniem Idziaka przeważa wtedy najczęściej taka konstatacja, że skoro problemy trapiące gminę są najczęściej natury zewnętrznej, to nie jest ona w stanie sama sobie pomóc. Alternatywą dla „podejścia problemowego” może być takie działanie, w którym na początku dana społeczność wskazuje rzeczy, którymi może się pochwalić i z których może być dumna – tworzy się mapę zasobów gminy i spis jej sukcesów. Przy takim podejściu łatwiej o mobilizację uczestników procesu tworzenia strategii chętnych do poszukiwania nowych, nieszablonowych rozwiązań. Podejście to określane jest mianem podejścia zorientowanego na zasoby [W. Idziak, 2002, str. 367-368]⁵⁷. Kłodziński zauważa ponadto, że z doświadczeń gmin, które opracowały strategiczne plany rozwoju wynika, że najistotniejszym elementem rozwoju jest właśnie oparcie go na własnym potencjale i zasobach. Niewiele jest gmin wiejskich w Polsce, którym udało się oprzeć rozwój wyłącznie na kapitale zewnętrznym. Dlatego rozwijanie

⁵⁷ Zdaniem Idziaka podejście to jest możliwe do zastosowania także w sytuacji gmin, w których trudno zidentyfikować potencjalne zasoby i naturalne przewagi. W takich przypadkach można np.:

- poszerzyć pole poszukiwań, pokazując, że np. dana społeczność może dysponować różnym kapitałem np. finansowym, przyrodniczym, kulturowym, społecznym i ludzkim oraz że częsty brak kapitału finansowego nie jest ostateczną barierą rozwoju,
- wyjść w poszukiwaniu potencjału także poza granice gminy,
- zwrócić uwagę na niematerialne czynniki rozwoju, głównie związane z dziedzictwem kulturowym [W. Idziak, 2002, str. 368-369].

i wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców gminy powinno być priorytetem każdej strategii⁵⁸ [M. Kłodziński, 2002, str. 138].

Podejście samorządów do działań rozwojowych i planowania strategicznego

Wśród niektórych wójtów panuje przekonanie, że strategia jest nie tylko mało przydatnym narzędziem w kierowaniu gminą, ale wręcz przeszkadza w rządzeniu. Dlatego też tak częste są przypadki zamawiania opracowania strategii w zewnętrznych firmach – wyłącznie w celu spełnienia formalnej potrzeby jej posiadania.⁵⁹ Autorzy raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce ostrzegają, że nie należy zakładać, iż wyrazem aktywności prorozwojowej JST jest samo posiadanie przez nie strategii rozwoju. Badania wskazywały, że ponad 80 proc. gmin deklaruje posiadanie takiego dokumentu – można zatem mówić o praktycznie pełnym nasyceniu samorządów strategiami. Zdaniem autorów kwestiami bardzo ważnymi i jednocześnie niezwykle dyskusyjnymi w kontekście dzisiejszej praktyki rządzenia w samorządach są:

1. „Strategiczność” postanowień i koncentracja na tych działaniach, które będą indukować rozwój – zbyt często strategie mają charakter inwentaryzacyjny: opisują niemalże wszelkie możliwe sfery aktywności i stanowią zbiór potrzeb inwestycyjnych; często można spotkać się z argumentem, że problemem dla realizacji strategii jest brak środków. Tymczasem myślenie powinno być odwrócone: to strategia powinna stanowić odpowiedź na niedostatek środków, a jej realizacja poszerzać w dłuższej perspektywie bazę podatkową. Stąd też konieczne jest takie podejście do formułowania strategii, które przesądzi o odrzuceniu celów (działań) nie stanowiących „rdzenia” dla rozwoju.
2. Spójność strategii z innymi dokumentami o takim charakterze, między innymi z zakresu planowania przestrzennego.
3. Opieranie zarządzania JST o strategię: zbyt często strategia jest traktowana jako „użyteczny” dokument (dający możliwość ubiegania się o środki czy wręcz

⁵⁸ Zdaniem M. Kłodzińskiego w planowaniu rozwoju lokalnego wiele uwagi trzeba także poświęcić środowisku naturalnemu terenów wiejskich. Ożywienie gospodarcze gminy nie może bowiem oznaczać degradacji zasobów naturalnych, które są bardzo ważnym i często niedocenianym potencjałem każdej gminy [M. Kłodziński 2002, str. 138].

⁵⁹ Pomijając fakt, że jakość strategii opracowywanych przez zewnętrzne firmy pozostawia często bardzo wiele do życzenia, to – jak twierdzi M. Kłodziński – nawet bardzo dobry projekt strategii opracowanej na zlecenie będzie miał słabą siłę mobilizującą, jeśli nie zostanie poddany społecznej weryfikacji. [M. Kłodziński, 2002, str. 134]. Optymalną byłaby taka sytuacja, aby w opracowanie strategii włączyć wszystkie siły i opcje polityczne w danej gminie. Takie podejście, które niestety rzadko spotykane jest w politycznej praktyce, pozwoliłoby na uniknięcie zmian w strategii lub wręcz odrzucenia całej strategii w przypadku zmiany opcji rządzącej w danym samorządzie.

wyraz pewnej mody), ale jej przyjęcie nie pociąga za sobą odpowiedniego dostosowania struktur wykonawczych i działań operacyjnych.

4. Sam sposób podejścia do procesu planowania strategicznego: najczęściej zlecenie opracowania strategii podmiotom zewnętrznym, brak przemyślanego uczestnictwa różnych grup interesariuszy i gotowości uwzględniania ich istotnych potrzeb [J. Bober, J. Hausner i inni, 2013, str. 77].

Badania potwierdzają niestety konstatacje zawarte w powyższym pkt. 4. Władza samorządowa w polskich gminach najczęściej nie pełni jeszcze funkcji koordynatora czy moderatora lokalnej polityki rozwoju, ograniczając się bardziej do wypełniania funkcji administracyjnych. Można pokusić się o stwierdzenie, że nadal mamy do czynienia z tradycyjnym samorządem terytorialnym, opartym na bezpośrednim zaangażowaniu się w proces decyzyjny władz politycznych, a nie lokalnym współzarządzaniu, dla którego charakterystyczne jest wypracowywanie decyzji na bazie luźnych powiązań i interakcji (często nieformalnych) z zainteresowanymi podmiotami [E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz i inni, 2014, str. 200]. Niezdolność do korzystania z różnych trybów rządzenia przejawia się zatem także w nieumiejętności ich doboru do osiągnięcia celów strategicznych. Tam, gdzie należałoby stosować zasady współzrządzenia publicznego lub tryby zarządzania rynkowego stosuje się mechanizmy hierarchiczne. Wadliwy dobór mechanizmów rządzenia względem potrzeb i celów prowadzi często do niezadowolających lub wręcz przeciwnych od zamierzonych rezultatów. Zdaniem autorów raportu „Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej” ta niezdolność wynika z niskiego potencjału uczenia się sfery publicznej, co wyraża się w nieumiejętności odpowiedniego formułowania celów strategicznych, poprawnego odczytywania strukturalnych i koniunkturalnych uwarunkowań działania oraz antycypacyjnego reagowania na wyzwania. Wielu urzędników nie rozumie zasad i pojęć kojarzonych z rynkowymi i sieciowymi mechanizmami zarządzania publicznego, w tym współzrządzenia. Odwołują się oni do tych zasad w sposób rytualny, czasem pod presją społecznych oczekiwań, jednak bez rzeczywistych efektów [J. Hausner i S. Mazur, 2015, str. 14-15]. Powyższe konstatacje potwierdzają także inne badania nad jakością rządzenia w Polsce, według których niechęć do współzrządzenia i generalnie niska jakość sprawowania władzy wynikają z trzech głównych powodów, u podstaw których leży słabość państwa:

1. Polska jest krajem niedokończonej transformacji, gdzie wiele instytucji nie przeszło koniecznych zmian i nosi na sobie piętno poprzedniego ustroju (zjawisko *path dependence*).

2. Wiele importowanych z zagranicy regulacji nie jest dostosowanych do polskiej specyfiki oraz lokalnych uwarunkowań, możliwości i potrzeb.
3. Podczas transformacji budowano rynek, zapominając niejako o polepszeniu sprawności i jakości instytucji oraz państwa jako takiego [J. Wilkin (red.), 2008, str. 140].

W tym miejscu warto przytoczyć wypowiedź Andrzeja Porawskiego, byłego samorządowca, sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, dyrektora w Związku Miast Polskich i eksperta w dziedzinie rozwoju lokalnego, która może stanowić puentę tej części rozdziału. Podane przez niego przykłady dotyczą głównie miast, niemniej idee i myśli, które stara się przekazać, wydają się aktualne w odniesieniu do wszelkich szczebli i typów samorządu terytorialnego. Na pytanie o to, jakie zadania widzi przed samorządami na następne 25 lat, udzielił on następującej odpowiedzi:

Konieczne jest przemodelowanie zainteresowania rozwojem. Tworzenie rozmaitych strategii nie powinno wynikać tylko z konieczności załączenia ich do wniosku o środki unijne. Chodzi o to, aby przyspieszyć rozwój gospodarczy. Od tego rozwoju zależy wielkość wpływów z PIT, CIT i podatku od nieruchomości. W różnych miejscach w Polsce już tak się dzieje. Marek Miros odmienił Gołdap, a było to miasto borykające się z gigantycznym bezrobociem po upadku PGR-u. Wyszków prowadzi znakomitą, stymulującą rozwój gospodarkę nieruchomości. Nową Sól uratował Wadim Tyszkiewicz, biznesmen z wyobraźnią. Wałbrzych podnosi się od kiedy rządy czy raczej reanimację miasta przejął Roman Szelemej. Oni wszyscy myślą o rozwoju gospodarczym, bo wiedzą, że tylko on zapewni lepsze możliwości działania. Samorząd nie ma dziś – na szczęście – bezpośredniego wpływu na gospodarkę, ma jednak w swoich rękach planowanie przestrzenne, podatek od nieruchomości, ma decyzje lokalizacyjne, możliwość kształtowania infrastruktury, i może tymi instrumentami grać, żeby uaktywniać określone fragmenty miasta. Nowe inwestycje, nowe miejsca pracy – na tym polega rozwój. Innym wyzwaniem, które coraz więcej osób sobie uświadamia, jest współdziałanie ponad granicami administracyjnymi. Wspólne rozwiązywanie problemów, wspólne kreowanie rozwoju, nawet wspólne świadczenie niektórych usług jest bardziej efektywne, zwłaszcza w aglomeracjach. Najlepszym przykładem jest aglomeracja wałbrzyska. Dotąd gminy konkurowały tam między sobą – o inwestorów, o turystów, nawet o mieszkańców. Teraz lepiej rozumiemy, że konkurować, po łacinie *competare*, w dosłownym tłumaczeniu znaczy „zмагаć się razem”, współzawodniczyć [Wywiad z A. Porawskim].

2.3.6. Kapitał społeczny w rozwoju lokalnym

Aktywność społeczności lokalnych jest uważana współcześnie za jeden z głównych czynników wspierających rozwój gospodarczy, przyczyniających się do kreacji więzi i zaufania pomiędzy członkami tych grup społecznych [por. M. Hałamska, 2008]. Kapitał społeczny może mieć wręcz 20% udział w sukcesie gospodarczym. Na obszarach o wysokiej aktywności lokalnej mieszkańcy w relatywnie wysokim stopniu wierzą, że mają wpływ na przebieg procesów rozwojowych, angażują się w działania podejmowane przez różne grupy społeczne oraz starają się o to, aby władze lokalne były aktywne i kompetentne [J. Bański, K. Czapiewski, 2009, str. 70]. Pozytywny

wpływ lokalnej aktywności społecznej na lokalną aktywność gospodarczą został przedstawiony przez D. Kołodziejczyk, która twierdzi, że „mapa wiejskich obszarów rozwijających się w Polsce będzie się zmieniać w zależności od aktywności ludzkiej pozwalającej efektywniej i dynamiczniej kreować oblicze tej przestrzeni” [D. Kołodziejczyk, str. 27]. Stwierdzenia te są zgodne z wnioskami, do których doszedł R. Putnam, badając determinanty różnic rozwojowych w Północnych i Południowych Włoszech. W swoich badaniach wykazał on, że wyższy poziom gospodarczy tych pierwszych jest silnie związany z jakością więzi społecznych oraz istnieniem zakorzenionych norm współpracy i zaufania. Cechy te pozwalają na skoordynowanie (nierzadko spontaniczne) działań wielu podmiotów, osiągnięcie dzięki temu efektu synergii oraz wdrożenie skutecznych działań prorozwojowych. Umiejętność spontanicznej samoorganizacji często nieznaną się wcześniej członków regionalnych społeczności w celu realizacji określonych, pragmatycznie zdefiniowanych celów – niezależnie od różnorodnych afiliacji rodzinnych, lokalnych czy kulturowych – Putnam uznał za jeden z kluczowych czynników sukcesu gospodarczego Północnych Włoch. Rozwój, jego zdaniem, oparty jest bowiem zarówno na narzuconych odgórnie normach (np. poprzez obowiązujące prawo) i na jakości instytucji, jak i – w równej mierze – na niepisanych normach współpracy i organizacjach stanowiących tej współpracy urzeczywistnienie [por. R. Putnam, 1995]. Tym, co napawa niepokojem w odniesieniu do znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju, jest jego bardzo niski wskaźnik w gminach typu 1 i 2⁶⁰, o których była mowa w pkt. 2.2.1 niniejszego rozdziału. Swoistym najłabszym ogniwem w tych gminach jest bierność społeczna mieszkańców w życiu publicznym, która skorelowana jest z niedostatecznym poziomem kompetencji i wysokim ubóstwem. Niski kapitał społeczności lokalnych okazuje się być niewystarczający do stymulowania trwałego rozwoju. W przypadku gmin typu 1 jest to spowodowane dziedzictwem PGR-ów oraz powojennymi migracjami, zaś w przypadku typu 2 jest to efekt długotrwałych procesów depopulacyjnych [por. M. Stanny, M. Drygas, M. Zagórski i inni, 2014a].

Kapitał wiązujący (więzowy) i kapitał pomostowy

Wśród różnych typów kapitału społecznego wyróżnić można m.in. kapitał wiązujący i kapitał pomostowy. Pierwszy odnosi się do zakorzenienia w strukturach

⁶⁰ Gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego (typ 1) i gminy z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego (typ 2).

społecznych na najniższym poziomie – od poziomu rodziny do małej społeczności lokalnej. Cechą charakterystyczną jest to, że wszyscy członkowie wspólnoty znają się osobiście, a ich wzajemne zaufanie oparte jest na bliskich związkach społecznych, często wręcz na więzach krwi. Drugi typ kapitału społecznego – kapitał pomostowy – charakteryzuje się zaufaniem i umiejętnościami współpracy z osobami, których nie znało się osobiście, z którymi nie posiada się bezpośrednich kontaktów. W szczególności wiąże się to z działaniem w ramach organizacji formalnych czy też kooperacją w celu realizacji nowego zadania z grupą nieznaną wcześniej osób. Istotne jest, aby osoby angażujące się w takie przedsięwzięcia charakteryzowała otwartość na nieznaną i pragmatyczna współpraca z nimi, bazująca na powszechnej znajomości i akceptacji zasad współżycia społecznego i tradycji współdziałania wykształconych w ramach szerszej społeczności np. regionalnej czy obywatelskiej w skali kraju [T. Zarycki, 2008, str. 51]. Badania nad kapitałem społecznym w Polsce pokazują, że w naszym kraju możemy mówić o swoistym geograficznym podziale społeczeństwa pod kątem przynależności do powyższych typów kapitału [por. P. Swianiewicz, J. Herbst i inni, 2008]. Kapitał wiązający zdecydowanie przeważa w Polsce południowo-wschodniej. Mieszkańcy tej części kraju są dobrze zakorzenieni w swoich rodzinnych, przyjacielskich i lokalnych społecznościach. Dla odmiany w Polsce północno-zachodniej identyfikuje się ponadprzeciętny w skali kraju poziom zasobów kapitału społecznego pomostowego. Mieszkańcy położonych tam regionów mają większe poczucie autonomii i lepiej czują się w ramach pragmatycznie zorientowanych organizacji [T. Zarycki, 2008, str. 52]. Jednocześnie, co warto zauważyć, Polska północno-zachodnia to także znaczące obszary popegeerowskie charakteryzujące się bardzo niskimi wskaźnikami kapitału ludzkiego. B. Łopaciuk-Gonczaryk w swych badaniach nad kapitałem społecznym zauważa, że – z punktu analizy ogólnokrajowej – w Polsce przeważa kapitał wiązający (wiązowy). Społeczny kapitał pomostowy, który jest przez nią uważany za podstawę społeczeństwa obywatelskiego, znajduje się dopiero w fazie kształtowania [B. Łopaciuk-Gonczaryk, 2013, str. 185].

Problemem z budową w Polsce kapitału społecznego pomostowego i tym samym społeczeństwa obywatelskiego, jest to, że dla wielu Polaków, władza państwowa, państwo czy sfera publiczna to coś zewnętrznego, od nich samych niezależnego, więc obcego i niewartego ani uwagi, ani wysiłku na rzecz jego poprawy lub naprawy. Odsetek Polaków, którzy widzą jakikolwiek związek między władzą publiczną, a ich własnym życiem wynosi ok. 7% – jest więc bardzo niski. Zmiana relacji między władzą

państwową, samorządami, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w rozwiązywanie problemów sfery publicznej, wydają się być kluczowe zarówno dla poprawy jakości rządzenia w naszym kraju, jak też dla poprawy stanu demokracji w Polsce – a tym samym dla długofalowego rozwoju kraju⁶¹ [J. Wilkin, 2013, str. 24-25].

Współpraca samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi

Wśród przedstawicieli samorządów akceptacja dla prowadzenia polityk lokalnych w ramach czynnej i aktywnej współpracy z podmiotami zewnętrznymi jest raczej przeciętna. Zaledwie 36,6% badanych reprezentantów gmin (wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast) jest zdania, że rządzenie w gminie powinno przebiegać w ramach sieci powiązań z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi. Niemal 12% nie ma zdania na ten temat, natomiast aż 51,5% przedstawicieli gmin uważa, że takie zjawisko nie powinno mieć miejsca⁶². Jednocześnie, co ciekawe, zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy „usieciowienia” realizacji lokalnych polityk, zwracają uwagę na możliwość wygenerowania pozytywnych efektów w ramach takiego sposobu zarządzania. Do potencjalnych pozytywnych efektów zaliczono: lepsze dopasowanie oferty usług publicznych do potrzeb społecznych (68,8%), wypracowywanie lepszych decyzji przy uwzględnieniu pluralizmu poglądów i postaw interesariuszy (33,3%), zwiększenie elastyczności procesu decyzyjnego i tym samym działalności gminy (25,2%) [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013a, str. 172]. Powyżej zaprezentowane postawy administracji publicznej (tu: szczebla samorządowego) muszą rodzić podobne nastawienia po stronie obywateli. Dlatego w naszym kraju obserwować możemy wiele negatywnych postaw obywatelskich. Autorzy raportu o stanie samorządności w Polsce wyróżniają przede wszystkim poniższe trzy:

- dominację roszczeniowych postaw obywateli wobec państwa, którzy oczekują znacznie więcej niż w rzeczywistości państwo może im zapewnić, a jednocześnie są oni coraz mniej skłonni do ponoszenia ciężarów podatkowych,
- pasywność obywateli w zakresie rozliczania funkcjonariuszy publicznych i wywierania na nich presji w imię lepszego rządzenia i zarządzania,

⁶¹ Prowadzone od wielu lat międzynarodowe oceny i rankingi dobrego rządzenia pozwalają jednak dostrzec postęp, jaki czynią kraje (w tym postsocjalistyczne) i grupy krajów, na trajektorii: *governing – governance – good governance* [J. Wilkin 2013, str. 29].

⁶² Mimo wielu przeciwników sieciowych powiązań w polityce lokalnej, tylko nieliczni respondenci wskazali na ich negatywną konsekwencję w postaci ograniczenia kontroli gminy nad realizacją swoich zadań (6,8%).

- niezdolność do samorzutnej organizacji, aby samodzielnie zaspokajać potrzeby swoich środowisk, o czym była mowa w części 2.3.6.1 [J. Hausner i S. Mazur, 2015, str. 18].

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań i opinie wyrażone na ich podstawie przez osoby badania te przeprowadzające. Spośród 494 gmin, które wzięły udział w badaniu, zaledwie 8 (1,6%) nie współpracuje w żaden sposób z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Tam, gdzie do tej współpracy dochodzi, polega ona najczęściej na zleceniu przez samorząd tego rodzaju organizacjom realizacji zadań publicznych. W 2/3 przypadków taka forma współpracy jest systematyczna, w ponad 20% przypadków dochodzi do niej sporadycznie. Inną formą relacji pomiędzy JST i podmiotami zewnętrznymi jest – przywoływane w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zsynchronizowania tych kierunków przez samorządy i organizacje pozarządowe. W tym przypadku odsetek gmin, które nie wykorzystują możliwości tej formy współpracy, jest wyższy i wynosi 18,7%. Częściej też informowanie ma charakter sporadyczny – 31,8% wskazań. Trzecia z form współpracy, o którą zostali zapytani przedstawiciele badanych gmin, to konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej funkcjonujących na ich terenie organizacji pozarządowych. Odsetek gmin, które nie decydują się na skorzystanie z takiej możliwości, jest jeszcze większy niż w przypadku informowania i wynosi 23,7%. Niestety, oznacza to, że w prawie co czwartej badanej gminie decyzje, które mogą wpływać na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, są podejmowane poza nimi, bez możliwości odniesienia się do nich jeszcze na etapie przygotowawczym. Zdaniem autorów badania, aby sytuacja uległa poprawie, a przyjmowane przez gminy rozwiązania lepiej odpowiadały potrzebom organizacji pozarządowych, wskazane byłoby tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, w których przedstawiciele podmiotów pozarządowych mieliby możliwość bezpośredniego wpływania na tworzoną i realizowaną wobec nich politykę gmin. Problem polega na tym, że w ponad 40% badanych gmin takich zespołów nie ma wcale, a w kolejnych 35% są one tworzone jedynie okazjonalnie. Trudno w takiej sytuacji być optymistą i liczyć na szybką, radykalną zmianę w tym zakresie.

Z tych samych badań wynika, że na skłonność do podejmowania współpracy i jej częstotliwość ma wpływ wielkość gminy i typ gminy. W przypadku gmin najmniejszych (poniżej 5 tys. mieszkańców) ponad 1/4 wskazała na brak współpracy w formie zlecenia realizacji zadań publicznych, a niecała połowa współpracuje

z organizacjami pozarządowymi w tej formie regularnie. Natomiast wszystkie badane gminy liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców zlecają realizację niektórych zadań publicznych organizacjom pozarządowym, a w gminach od 50 tys. mieszkańców zlecenie ma w każdym przypadku charakter ciągły⁶³. Podobna zależność (im mniejsza gmina tym mniej relacji z organizacjami) występuje w przypadku każdej z potencjalnych, przebadanych form kooperacji. Przykładowo aż 36% gmin do 5 tys. mieszkańców nie konsultuje z podmiotami zewnętrznymi projektów aktów normatywnych. W przypadku gmin powyżej 20 tys. mieszkańców odsetek ten jest znacząco niższy od 10% i maleje wraz z wielkością gminy. Podobne zależności można obserwować w przypadku typu gminy. Najbardziej chętne do współpracy z NGO (na każdym polu) są gminy miejskie, a najmniej gminy wiejskie. Wydaje się, że zależności te wynikają przede wszystkim z tego, że gminy wiejskie są z reguły mniejsze od miejsko-wiejskich (te z kolei od miejskich). Ponadto, w gminach wiejskich występuje mniejszy zakres zadań, które mogą być wykonywane w ramach samoorganizacji mieszkańców [E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz i inni, 2014 str. 114-116].

Zjawisko niechęci do współpracy ze stroną społeczną wykazywane po stronie samorządu jest tym bardziej niepokojące, że jak twierdzi B. Łopaciuk-Gonczonek, to właśnie na samorządzie (ale także na władzach wszystkich innych szczebli) w największej mierze spoczywa odpowiedzialność za budowanie zaufania i kapitału społecznego. Jej zdaniem elementy kapitału ludzkiego, które mają największe znaczenie dla jakości rządzenia i włączenia społeczności lokalnych w procesy współrządzenia, związane są z mentalnością i kulturą – dlatego zmieniają się bardzo wolno. Wyniki badań w naszym kraju pokazują jednocześnie, że ważniejsze od prób wpływania na zwiększanie zaangażowania w organizację społeczeństwa obywatelskiego i promowanie ich roli w procesie sprawowania władzy, jest tworzenie dobrej jakości instytucji publicznych. W Polsce, co już zostało powiedziane, przeważa bowiem kapitał wiążący, a nie pomostowy będący bazą społeczeństwa obywatelskiego. Przekłada się to na trudności m.in. z wdrażaniem zasady partycypacji społecznej i partnerstwa, przejawiające się np. w trakcie prób konsultacji społecznych. Poprawa funkcjonowania instytucji, administracji i władz publicznych może natomiast wprost przyczynić się do poprawy poziomu kapitału społecznego oraz – w przyszłości – do umożliwienia realizacji idei „współrządzenia” [B. Łopaciuk-Gonczonek, 2013, str. 184-185].

⁶³ Autorzy badania w następujący sposób tłumaczą otrzymane wyniki: w większej gminie funkcjonuje większy rynek potencjalnych odbiorców usług, a w konsekwencji, więcej działających na nim organizacji. Im więcej działających na rynku organizacji, tym więcej możliwości podejmowania z nimi współpracy przez gminę i podlegające jej podmioty. Wydaje się, że jest to główna przyczyna takiego stanu rzeczy.

2.3.7. Samorząd gminny w rozwoju Polski Wschodniej

We wcześniejszej części rozdziału wyodrębniono informacje poświęcone temu, w jaki sposób rozwój Polski Wschodniej uwzględniony został w dokumentach strategicznych. Celowym wydaje się również odrębne (w osobnym podrozdziale) przytoczenie badań, które pokazują, jakie znaczenie dla rozwoju tej części kraju ma samorząd gminny. Jest to istotne również z tego powodu, że w Polsce Wschodniej najwięcej jest gmin, które ze względu na kompleksowe niedoinwestowanie oraz infrastrukturalne i gospodarcze zacofanie tej części kraju, w swojej długofalowej strategii rozwoju muszą polegać na własnych potencjałach rozwojowych i umieć je odpowiednio efektywnie wykorzystywać. Badania poświęcone rozwojowi lokalnemu i działaniom taki rozwój stymulującym przeprowadzono na próbie 120 najszybciej rozwijających się gmin województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego⁶⁴. Według przedstawicieli badanych JST (wójt, sekretarz, skarbnik) kluczowymi czynnikami (zewnętrznymi i wewnętrznymi) odpowiedzialnymi za społeczno-gospodarcze procesy rozwojowe w gminach są:

- ilościowe i jakościowe zmiany w infrastrukturze technicznej i społecznej, na które wskazało 90% badanych,
- przedsiębiorcy lokalni – ponad 73% wskazań,
- korzystne położenie i bliskość połączeń komunikacyjnych – także ponad 73% wskazań,
- atrakcje turystyczne, na które wskazało blisko 2/3 respondentów.

Powyżej przedstawiona lista czynników rozwojowych wskazuje na uzależnienie procesów rozwojowych przede wszystkim od działalności samorządu lokalnego, a także od specyfiki (np. lokalnych zasobów czy struktury lokalnej gospodarki) i położenia danego obszaru. W zakresie współpracy z instytucjami zewnętrznymi najwięcej gmin Polski Wschodniej deklaruje przynależność do związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin oraz kooperację z organizacjami pozarządowymi – na współpracę tę wskazywało odpowiednio 63% i 50% badanych. Zdecydowanie niska jest natomiast liczba gmin kooperujących z przedsiębiorcami – działania takie deklarował jedynie co czwarty samorząd, z czego zaledwie 11% współpracuje z organizacjami przedsiębiorców lub klastrami oraz jedynie 2% jest zaangażowanych we współpracę

⁶⁴ Badania przeprowadził w latach 2009-2010 zespół pod kierunkiem naukowym prof. Bogusława Plawgo z Uniwersytetu w Białymstoku.

z instytucjami otoczenia biznesu lub ich tworzenie (inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju, ośrodki badawczo-szkoleniowe itp.) [E. Małek, 2010, str. 48-49].

W ramach badań zdiagnozowano lukę pomiędzy diagnozą potencjałów gmin i planowaniem rozwoju, a rzeczywistymi działaniami rozwój ten wspomagającymi. Spośród badanych gmin 68% podejmowało działania związane z opracowywaniem strategii rozwoju gminy, 60% ustalało cele rozwojowe gminy, 65% przyjęło studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a 52% miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Można zatem stwierdzić, że większość gmin koncentrowała się na stronie formalnej procesu planowania. Niestety tylko w ograniczonym zakresie samorządy te podejmowały działania umożliwiające właściwą realizację zapisów przyjętych w tych dokumentach. Zaledwie 23% respondentów deklarowało realizację działań na rzecz formułowania i wdrażania konkretnych planów operacyjnych, zaś 18% na rzecz bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju i wynikającej z niej korekt działania. Jedynie 16% badanych deklarowało inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin. Z badań wynikało również istnienie znacznego rozdźwięku pomiędzy formułowaniem i rozpowszechnianiem strategicznej wizji rozwoju gminy, a rzeczywistym udziałem społeczności lokalnej w opracowywaniu strategii rozwoju. Przedstawiciele władz gmin są zatem świadomi potrzeby posiadania planistycznych instrumentów rozwoju, ale niestety tylko w nieznacznym tylko stopniu je stosują. Luka pomiędzy rzeczywistym, a pożądanym zakresem wykorzystania narzędzi rozwojowych, występuje we wszystkich obszarach zarządzania badanych JST za wyjątkiem funkcji finansowych⁶⁵. Oznacza to, że zakres wykorzystania poszczególnych narzędzi zarządzania jest niewystarczający w stosunku do roli, jaką mogą one odgrywać w stymulowaniu rozwoju.

Jednocześnie badania wykazały, że w opinii respondentów za jeden z głównych czynników warunkujących możliwości rozwojowe gminy uznać należy osobę lokalnego lidera będącego przedstawicielem administracji samorządowej – twierdzi tak 93% respondentów. Przykładowo badane gminy tym częściej i z większą efektywnością aplikowały o unijne wsparcie, im częściej deklarowano posiadanie lokalnego lidera w osobie wójta lub burmistrza. Aż 80% badanych wskazywało, że to wójt zdobywa i umiejętnie maksymalizuje źródła finansowania gminy (w tym zdobywa fundusze od administracji centralnej). Ponadto 91% badanych – dla przypomnienia: osób

⁶⁵ Wśród działań gmin podejmowanych w ramach finansowej funkcji zarządzania rozwojem 70% respondentów wskazywało na uchwalanie i realizację wieloletnich planów finansowych, również 70% deklarowało finansowanie dużych inwestycji komunalnych, 68% oszczędną gospodarkę finansową, a 59% stosowanie niższych niż maksymalne stawek podatków i opłat dla przedsiębiorców.

związanych z danym urzędem gminy – charakteryzowało osobę wójta jako posiadającą określoną, jasną wizję rozwoju swojego terenu działania, zaś 75% jako osobę inicjującą partnerstwo, tworzącą szerokie sieci współpracy z innymi JST. W opinii ponad 40% respondentów wójt potrafi także utrzymać poparcie i spójność działania w sytuacji podzielonych interesów [E. Małek, 2010, str. 50-51].

Z analizy uwarunkowań rozwoju Polski Wschodniej wynika dość jednoznacznie, że jak na razie działania na rzecz strategicznego rozwoju, choć dokonywane w sferze formalnej (dość powszechne przygotowanie dokumentów planistycznych), nie są realizowane w rzeczywistości i nie znajdują odzwierciedlenia w działaniach operacyjnych – nawet takich, które miałyby być dokonywane na bazie uchwalonych strategii i planów. Kluczowa wydaje się natomiast silna osobowość lokalnego lidera – wójta lub burmistrza. Niestety pokazuje to przewagę funkcji i cech personalnych nad sprawnością instytucjonalną. Choć podejście takie – przy pełnej świadomości pozytywnej roli, jaką ma do odegrania lokalny lider – może być jednostkowo (w konkretnej gminie) i krótkoterminowo skuteczne i potrzebne, nie będzie jednak sprzyjać zrównoważonemu i długoterminowemu rozwojowi. Wejście Polski Wschodniej na ścieżkę trwałego rozwoju zależeć będzie bowiem m.in. od tego, do jakiego stopnia i w jakim czasie lokalne elity są w stanie przystosować się do zmieniających się warunków funkcjonowania, o czym w znacznej mierze decyduje zakres rzeczywistego wykorzystywania i stosowania strategii, planów i narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

3. Koncepcje dobrego rządzenia i jego modelowanie na poziomie lokalnym

3.1 Wprowadzenie

3.2 Cele i zastosowanie systemów mierzenia jakości rządzenia

3.3 Dobre rządzenie w wybranych dokumentach krajowej i unijnej polityki rozwoju

3.3.1. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

3.3.2. Strategia Rozwoju Kraju 2020

3.3.3. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

3.3.4. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

3.3.5. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013

3.3.6. Umowa partnerstwa

3.3.7. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

3.4 Modelowanie *good governance* na poziomie lokalnym

3.1. Wprowadzenie

Jeśli – w ślad za założeniami ekonomii instytucjonalnej – przyjmie się, że kluczowy wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy posiadają instytucje oraz jakość zarządzania publicznego, to wpływ ten w sposób szczególny – bo konkretny, bezpośredni (czyli "namacalny") i upodmiotowiony – znajduje swój wyraz w odniesieniu do społeczności lokalnych i samorządów. Sprawność instytucji i jakość rządzenia na poziomie lokalnym wprost przekładają się na jakość życia na danym terenie – m.in. poprzez ich oddziaływanie na zaangażowanie obywateli w rozwiązywanie lokalnych problemów, zmniejszenie wykluczenia społecznego, tworzenie korzystnych warunków do rozwoju biznesu czy poprawę spójności terytorialnej. Celem niniejszego rozdziału jest zbudowanie podstaw modelu teoretycznego, swoistej podstawy łączącej różne wymiary składające się na zasady dobrego rządzenia na poziomie lokalnym. Wymiary te zostały przedstawione w taki sposób, aby w kolejnych częściach pracy możliwe stało się wyznaczenie zestawu wskaźników, które uwzględniać będą specyfikę sprawowania władzy w samorządzie (prawną, instytucjonalną, mentalną). Kluczowe zatem wydaje się znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, jakie wymiary, cechy i obszary dobrego rządzenia należy

uwzględnić, chcąc opracować zestaw szczegółowych wskaźników, a następnie badać jakość rządzenia na lokalnych szczeblach władzy w polskiej rzeczywistości. Zanim jednak możliwe będzie skupienie się na fundamentach powyższego modelu, konieczne wydaje się naświetlenie – na konkretnych przykładach – jak w różny sposób systemy mierzenia jakości rządzenia są wykorzystywane i jak różnym celom potrafią służyć. Pokazana zostanie również zmiana, która z biegiem czasu i w odniesieniu do różnych miejsc zachodzi względem rozumienia, postrzegania i oczekiwań wobec systemów jakości rządzenia, w szczególności rządzenia na poziomie lokalnym. Ostatnim tematem, który poprzedzi część rozdziału poświęconą kwestiom modelowym, jest opis kluczowych dokumentów strategicznych – krajowych i unijnych – które miały lub mają znaczenie rozwojowe, a które wprost nawiązują do zasad *good governance*, niejednokrotnie uzależniając osiągnięcie zawartych w nich celów właśnie od sprawności instytucji i jakości rządzenia.

3.2. Cele i zastosowanie systemów mierzenia jakości rządzenia

Pierwsze próby zdefiniowania pojęcia „dobrego rządzenia” (*good governance*) podjął Bank Światowy na początku lat 90. Były one wynikiem problemów związanych z niską efektywnością programów rozwojowych prowadzonych przez Bank na rzecz krajów rozwijających się. Przyczyn nieefektywności pomocy upatrywano głównie w słabości lokalnych instytucji oraz w braku odpowiedniego potencjału administracyjnego, który pozwalałby na właściwe zagospodarowanie i wykorzystanie zewnętrznego wsparcia. W celu poprawy skuteczności projektów i programów pomocowych rozpoczęto prace nad przygotowaniem odpowiednich norm i zasad dedykowanych wzmocnieniu instytucji i poprawie rządzenia. Z biegiem czasu stosowanie zasad dobrego rządzenia w administracji stało się mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych oraz generalnym warunkiem otrzymania pomocy. Pierwsze wskaźniki jakości sprawowanych rządów dotyczyły poprawy uwarunkowań makroekonomicznych, zmniejszania ubóstwa, wykluczenia społecznego i rozwoju poszczególnych krajów. Dopiero nieco później zaczęto dzielić je na kwestie polityczne związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz na warunki ekonomiczne, związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów i donatorów [M. Rutkowski, 2009, str.69-70]. Z czasem koncepcja dobrego

rządzenia nabrała uniwersalnego charakteru i zaczęła być wykorzystywana – także w krajach wysokorozwiniętych – do skutecznego realizowania polityk publicznych [T. G. Grosse, 2009, str. 26]. Przykładowo w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) rządzenie jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracji, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy oraz wspólnoty mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych [M. Rutkowski, 2009, str.70].

Problemem jakości rządu i kwestiami związanymi z badaniem tej tematyki zajmuje się dziś wiele instytucji i organizacji na całym świecie. Niektóre z pomiarów odnoszą się do badania jakości rządu (współrządzenia) na poziomie lokalnym. Termin „lokalny” w odniesieniu do systemu pomiaru jakości rządu jest bardzo różnie rozumiany. Przykładowo *Local Governance Barometer* opracowany przez Institute for Democracy in South Africa, jest dedykowany badaniom jakości rządu w 10 afrykańskich krajach. Jakość rządu jest w nim analizowana pod kątem pięciu – najbardziej wrażliwych w tych państwach – obszarów: skuteczności, przejrzystości i rządów prawa, rozliczalności, partycypacji i zaangażowania społecznego oraz równości [A Users' Guide..., 2008, str. 60-62].

Ciekawy – a ponadto dedykowany krajom Europy Środkowej i Wschodniej – jest system oceny jakości rządu o nazwie *Indicators of Local Democratic Governance* opracowany przez Open Society Institute we współpracy z Tocqueville Research Center w Budapeszcie. Do obszarów oceny w ramach tego systemu należą: osiągnięcia realizowanych polityk (oceniane pod kątem uzasadnienia i koordynacji decyzji politycznych), sprawność demokratyczna (oceniana z punktu widzenia otwartości, bezstronności i uczciwości władz lokalnych), implementacja polityk (oceniana pod kątem skuteczności), reaktywność (analizowana z punktu widzenia satysfakcji obywateli, stosowności i trafności celów) czy wreszcie poziom świadczonych usług publicznych [G. Soos, 2001, str. 7 i 11-20].

Do systemów analizy jakości rządu na poziomie lokalnym zaliczyć należy także *Methodological Guidelines for Local Governance Analysis*. Został on opracowany przez UNDP z myślą o przemianach ustrojowych w krajach Ameryki Łacińskiej. W tych ostatnich – w większości przypadków od kilkunastu lat – następuje bowiem stały proces decentralizacji i zwiększania uprawnień samorządów. Wiąże się to również

ze znacznym wzrostem wielkości funduszy zarządzanych bezpośrednio przez administracje regionalne i lokalne, które są obecnie odpowiedzialne za zapewnienie podstawowych usług społecznych. Jednym z najpilniejszych zadań publicznych w Ameryce Łacińskiej stało się polepszenie szeroko rozumianej jakości rządu władz lokalnych, które starają się na nowo zdefiniować swoją rolę i tożsamość. Stąd też UNDP zdecydował o skoncentrowaniu się na dwóch celach:

- opracowaniu narzędzi do diagnozowania jakości rządu na poziomie lokalnym,
- przygotowaniu planu działań na rzecz wzmocnienia i utrzymania wysokiej jakości rządu na poziomie lokalnym.

Do wytypowanych w ramach tego systemu kluczowych obszarów badawczych należą: wizja i strategia (oceniane pod kątem istnienia strategii rozwoju lokalnego i kontynuacji polityki na rzecz jej realizacji), legitymizacja i przywództwo, dobre i aktywne relacje pomiędzy aktorami (chodzi w szczególności o relacje pomiędzy różnymi szczeblami władzy, ale także lokalnymi organizacjami i instytucjami a samorządem), sprawność instytucjonalna (oceniana poprzez transparentność w działaniu, kompetencje pracowników, zrównoważone finanse, jakość usług publicznych), partycypację obywatelską oraz koncentrację na rozwoju mieszkańców (oceniane przez pryzmat poziomu edukacji, wzrostu jakości kapitału ludzkiego) [A Users' Guide..., 2008, str. 78-80].

Choć polskie reformy samorządowe zostały przeprowadzone w latach 90-ych XX wieku, to jednak wiele z obszarów badawczych wyznaczonych w omawianym systemie oceny jakości rządu dla krajów Ameryki Łacińskiej oraz powiązanych z tymi obszarami wskaźników, wydaje się mieć zastosowanie – a przynajmniej być polem do inspiracji – w polskiej rzeczywistości. Wiąże się to z faktem, że także polski samorząd stoi przed koniecznością zmiany w zakresie jakości rządu przejawiającej się w szczególności w strategicznym planowaniu, działaniu nastawionym na długofalowy rozwój (a to było jednym z zamierzeń UNDP) i większym otwarciu na stronę społeczną. Coraz większa jest także odpowiedzialność naszych samorządów za prorozwojowe wykorzystanie środków pomocowych, w zapewne ostatnim tak hojnym dla nich okresie programowania finansowego UE.

Warto w tym kontekście wspomnieć, że znaczeniu jakości rządu dla efektywności i skuteczności wydatkowania funduszy rozwojowych poświęcona jest istotna część tzw. 6 raport kohezyjności UE z 2014 r., który omówiony zostanie

precyzyjniej w kolejnej części tekstu [Szósty raport na temat spójności gospodarczej..., 2014]. Autorzy raportu stwierdzają, że jakość rządzenia należy postrzegać także – co ma szczególne znaczenie w odniesieniu do rozwoju lokalnego – jako czynnik determinujący skuteczność polityki spójności. W opracowaniu tym przytacza się badanie prowadzone w 2014 r. przez Rodrigueza-Pose i Garcilazzo, w ramach którego analizowano realny wzrost PKB na mieszkańca w regionach UE-15 między rokiem 1995 a 2006. Celem badania było określenie czynników determinujących i korelacji między efektywnością wydatków ponoszonych w ramach polityki spójności i jakością rządzenia. Wyniki pokazały, że wydatki miały istotny wpływ na wzrost PKB na mieszkańca, a w regionach, które otrzymały istotną kwotę finansowania (głównie słabiej rozwiniętych), można zaobserwować, że im wyższa jakość rządzenia, tym lepsze efekty polityki. Wyniki sugerują też, że niska jakość rządzenia stanowi przeszkodę, której nie da się pokonać jedynie zwiększeniem wydatków oraz że poprawa jakości rządzenia jest kluczowa dla uzyskania lepszych wyników przy realizacji polityki spójności [Szósty raport na temat spójności gospodarczej..., 2014, str. 177].

Jak zostało pokazane powyżej, historia zinstytucjonalizowanych pomiarów jakości rządzenia ma swój początek w Banku Światowym i powstała niejako „przy okazji” szukania rozwiązań mogących zwiększyć efektywność programów rozwojowych w zacofanych krajach. Na tej podstawie eksperci Banku Światowego – w raporcie poświęconym analizie jakości rządzenia na świecie tj. „Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008” – opracowali pokaźny zbiór wskaźników dedykowanych tej tematyce. Badaniem objętych zostało aż 212 krajów i terytoriów na przestrzeni lat 1996-2008. Do głównych obszarów badawczych należały: swoboda wypowiedzi i możliwość rozliczania rządzących, stabilność polityczna w połączeniu z nieużywaniem przemocy i brakiem terroryzmu, skuteczność rządu, jakość narzędzi regulacyjnych oraz praworządności w powiązaniu z kontrolą korupcji. Te, zagregowane, często bardzo uniwersalne i tym samym ogólne, wskaźniki opierają się na setkach zmiennych zaczerpniętych z 35 źródeł danych dostarczonych przez 33 różne organizacje [D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, 2009, str. 2-6]. Do dziś prace Banku Światowego z dziedziny badania jakości rządzenia, które w znacznej swej części znalazły odzwierciedlenie w corocznym raporcie „Doing Business” [zob. <http://www.doingbusiness.org/>], stanowią ważny element i punkt odniesienia dla badaczy zajmujących się zagadnieniami *good governance*.

Warto jednak zwrócić uwagę, że dylematy związane z jakością rządu w coraz większym stopniu wymagają dostosowania obszarów badawczych i wskaźników do lokalnych warunków i potrzeb. Także eksperci Banku Światowego, bazując na swojej wiedzy, zdobytym doświadczeniu i dostępie do danych, zaczęli skupiać się na takich zagadnieniach jak wpływ jakości zarządzania w miastach na możliwości rozwoju i maksymalizację korzyści płynących z urbanizacji [Sustainable Development in a Dynamic World..., 2003, str. 108-109] czy też na efektywności świadczonych usług publicznych i dostępie do infrastruktury [D. Kaufmann, F.Léautier i M. Mastruzzi, 2004, str. 37]. Również w przypadku sztandarowego rankingu Banku Światowego, jakim jest obecnie raport „Doing Business” zdecydowano się na utworzenie jego wersji „lokalnej”, która porównuje ze sobą nie poszczególne państwa, ale regiony czy miasta w ramach tych państw – jest to tzw. „Subnational Doing Business”. Ranking, który zaczął być opracowywany w 2006 roku w odniesieniu do niektórych krajów Ameryki Środkowej i Południowej, w roku 2015 został przygotowany także dla Polski [zob. <http://www.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/>].

Specyfika geograficzna – a co się z nią wiąże mentalna, instytucjonalna i rozwojowa – determinowała wytypowanie odrębnych obszarów badawczych w odniesieniu do dobrego rządu w Afryce, Ameryce Łacińskiej i w Europie. Na tej samej zasadzie – w szczególności jeśli w badaniu uwzględniony ma być wzajemny wpływ zasad rządu oraz strategicznego planowania i długofalowego rozwoju – konieczne jest uwzględnienie specyfiki samorządowej i lokalnej. Nie da się w całości i wprost przenieść na szczebel lokalny obszarów badawczych i wskaźników wykorzystywanych do badania analizy *good governance* na szczeblu państwowym. Dobre rządy nie ogranicza się bowiem wyłącznie do zabiegania o wysoką jakość świadczonych usług publicznych, ale oznacza także m.in. efektywną, opartą o strategiczne decyzje politykę rozwojową czy też zagwarantowanie wspólnotom lokalnym możliwości rozwiązywania własnych problemów, poprzez aktywne współuczestnictwo mieszkańców w procesach rządu i rzeczywistego podejmowania decyzji [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2011, str. 413].

Podobnego zdania są włoscy badacze z uniwersytetu w Padwie, którzy jako jedni z pierwszych w Europie zaczęli dostosowywać narzędzia badawcze w zakresie jakości rządu do lokalnej specyfiki wsi, a następnie badać jakość rządu na obszarach wiejskich. Według szerzonej przez nich definicji *good governance* jest to sposób lub system zarządzania, czyli zbiór procesów, procedur, zasobów, instytucji i podmiotów,

które określają i determinują podejmowanie i realizowanie decyzji w określonym obszarze lub w pewnym zakresie działań politycznych, takich jak rozwój obszarów wiejskich. Według nich można określić dwa główne modele *governance*. Pierwszy, bardziej tradycyjny, gdzie proces decyzyjny przebiega „z góry na dół” (*top-down*). W takiej sytuacji główna rola spoczywa na jednostce publicznej (władzy publicznej), która ma jasno sprecyzowane i jednocześnie ograniczone kompetencje. Jednocześnie jest ona w stanie, poprzez wyznaczenie politycznych celów i ich skuteczną realizację, wpływać na oraz kontrolować społeczność mieszkańców i lokalną gospodarkę. Drugi model *governance*, bardziej nowoczesny, bazuje na konsensusie i kolektywnym podejmowaniu decyzji, a hasłem przewodnim tego stylu rządu jest „*networking*”. Termin *governance* odnosi się zatem w tym przypadku do zdolności administracji publicznej do „sieciowania” i wielopoziomowego zarządzania zarówno podmiotami publicznymi, prywatnymi, jak też działającymi w ramach trzeciego sektora. Zarządzanie to ma szczególne znaczenie w odniesieniu do procesu podejmowania politycznych decyzji i częściowego dzielenia się odpowiedzialnością za nie przy jednoczesnym promowaniu i wykorzystywaniu takich narzędzi, jak dialog, partycypacja czy koordynacja działań wśród różnych środowisk i grup interesu [L. Secco, R. Da Re, D. Pettenella, L. Cesaro, 2010, str. 61]. Poprawa sprawności zarządzania publicznego ma zatem wynikać z zaangażowania w procesy podejmowania decyzji publicznych różnych podmiotów (publicznych, społecznych i prywatnych), czyli z poziomej dystrybucji władzy w sferze definiowania celów i sposobów rozwoju lokalnego. Celem tych działań ma być podejmowanie decyzji publicznych w jak najszerszym zakresie odpowiadających realnym potrzebom społeczności, które wypracowywane są na drodze konsensusu i negocjacji [A. Podgórnica-Krzykacz, 2013a, str. 169].

3.3. Dobre rządy w dokumentach krajowej i unijnej polityki rozwoju

Poniżej zaprezentowano wybrane dokumenty strategiczne i programowe szczebla krajowego oraz unijnego, które poruszają kwestie dobrego rządu lub też takie, na podstawie których opracowywane mają być instrumenty, narzędzia lub mierniki związane z przestrzeganiem zasad dobrego rządu – w szczególności w wymiarze szerokiej partycypacji społecznej, sprawnością instytucji państwowych oraz zależności między jakością sprawowanej władzy a rozwojem społeczno-gospodarczym. Wśród

przytoczonych dokumentów są zarówno takie, które odnoszą się do minionej lub obecnej perspektywy finansowej UE, jak też takie, które wykraczają swoją perspektywą poza obecny horyzont budżetowania na poziomie unijnym – te ostatnie zostały zaprezentowane w pierwszej kolejności. W zestawieniu umieszczono również projekt Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, która po zakończeniu procesu konsultacji ma się stać głównym dokumentem wyznaczającym ramy rozwojowe Polski⁶⁶. Poniższe zestawienie pokazuje, że kwestie związane z dobrym rządzeniem w zamyśle autorów tych dokumentów lub instytucji je przygotowujących, obecne są od lat. Nie jest tematem niniejszego rozdziału ocena, na ile zostały one wdrożone lub wykorzystane w praktyce. Ciekawy natomiast wydać się może coraz większy nacisk, który kładziony jest w nich na ten aspekt rozwojowy, który wiąże się właśnie ze sprawnością państwa, efektywnością instytucji i jakością rządu – w niektórych opracowaniach traktowane nawet jako warunek kluczowy w odniesieniu do realizacji polityki spójności UE.

3.3.1. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności

Dokument rządu RP, który określa główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, a także kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju to Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”. Głównym celem tego dokumentu jest poprawa jakości życia Polaków mierzona wskaźnikami jakościowymi, a także wartością oraz tempem wzrostu polskiego PKB. Projekt kładzie nacisk na jednoczesny rozwój w trzech strategicznych obszarach: konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski oraz efektywności i sprawności państwa. Nie można wyobrazić sobie synergii w stosowaniu narzędzi innowacyjności i dyfuzji w osiągnięciu celu głównego, jakim jest poprawa jakości życia, bez sprawnego państwa. A sprawne państwo to państwo:

- przejrzyste,
- przyjazne,
- pomocnicze,
- partycypacyjne.

⁶⁶ Koniec konsultacji społecznych Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju zaplanowano na październik 2016 r. Należy oczekiwać, że finalny dokument powinien zostać przyjęty przez rząd jeszcze w 2016 roku.

Istotnym elementem działań na rzecz poprawy jakości usług publicznych ma być nie tylko zmiana w zakresie regulacji, ale również praktyki działania. W nowym, proponowanym modelu zmiana ta przeciwstawiana jest państwu nadodpowiedzialnemu, blokującemu de facto energię obywatelską, swobodę przedsiębiorczości. Ten ostatni, przestarzały już model sprawowania władzy i kreowania roli państwa obniża poziom zaufania obywateli wobec instytucji państwa i nie sprzyja rozwojowi kapitału społecznego.

3.3.2. Strategia Rozwoju Kraju 2020

Jest to główna strategia rozwojowa Polski w średnim horyzoncie czasowym, która wyznacza trzy obszary strategiczne – sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka, spójność społeczna i terytorialna, w których koncentrować się będą główne działania oraz określa, jakie interwencje są niezbędne w perspektywie średniookresowej, aby przyspieszyć procesy rozwojowe. Integruje wokół celów strategicznych wszystkie podmioty publiczne, a także środowiska społeczne i gospodarcze, które uczestniczą w procesach rozwojowych i mogą je wspomagać zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Podstawowym elementem procesu monitorowania „Strategii Rozwoju Kraju 2020” są zawarte w tym dokumencie wskaźniki kluczowe. Mają one służyć przede wszystkim ocenie, w jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzone cele poprawy poziomu życia obywateli. Do najważniejszych z nich należą:

- PKB na mieszkańca w PPS (UE27=100),
- dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem (2010=100),
- saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB (podane w %),
- Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności – miejsce w rankingu.

Znaczącym jest, że wśród priorytetów Strategii, pierwszy strategiczny obszar zainteresowania nosi nazwę: Sprawne i efektywne państwo. W ramach tego obszaru z kolei pierwszym celem jest „przejście od administrowania do zarządzania rozwojem”, a używając nomenklatury zasad dobrego rządu – przejście z *governing* w *governance* [por. J. Wilkin, 2013, str. 20-23]. Wśród celów szczegółowych tego obszaru znajdujemy zarówno takie, które mierzą uporządkowanie kompetencji

umożliwiającej realizację działań rozwojowych i zwiększenie efektywności instytucji publicznych, w tym wprowadzenie jednolitych zasad e-administracji, jak też takie, które skupiają się na poprawie jakości stanowionego prawa i sprawności wymiaru sprawiedliwości.

3.3.3. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Ta Strategia ma być głównym dokumentem rozwojowym Polski – począwszy już od 2016 roku. Zdaniem autorów tego dokumentu warunkiem rozwoju nowoczesnej gospodarki i efektywnej współpracy jest kapitał społeczny. Zasada współpracy i partnerstwa oznacza zaś zaangażowanie i szeroko zakrojone współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach planowania i realizacji działań rozwojowych. Zgodnie z założeniami strategii różne podmioty stać się mają nie tylko współuczestnikami działań rozwojowych, ale także je współtworzyć. Wolą twórców strategii jest wzmocnienie roli dialogu społecznego i obywatelskiego. Za czynniki kluczowe w tym zakresie uznano: kulturę współpracy, kreatywność i tolerancję, zaufanie i gotowość do tworzenia zinstytucjonalizowanych i niesformalizowanych sieci współpracy i partnerstwa pomiędzy jednostkami administracji publicznej, przedsiębiorcami oraz przedstawicielami społeczeństwem. Aby móc te czynniki rozwijać w Strategii proponuje się m.in.:

- skuteczniejsze wykorzystywanie różnych form partnerstwa, takich jak współpraca instytucji, zarówno rządowych, samorządowych, jak i pozarządowych,
- upowszechnienie i wspieranie tworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez administrację publiczną,
- usprawnienie systemu konsultacji publicznych zarówno projektów aktów prawnych znajdujących się w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, jak również założeń aktów prawnych będących na wstępnym etapie przygotowywania oraz udział interesariuszy w analizie ex-post,
- poprawę umiejętności organizowania debat publicznych w istotnych dla społeczeństwa sprawach oraz poprawa komunikacji rządu ze społeczeństwem,
- praktykę inspiracji inicjatywami lokalnymi i obywatelskimi, udzielanie wsparcia dla tych działań,

- debatę o przestrzeni oraz systematyczne akcje informacyjne, publikacje, media, edukacja społeczna, programy oraz interaktywne formy nauki o przestrzeni dedykowane różnym grupom wiekowym,
- upowszechnienie dobrych praktyk partycypacyjnego tworzenia lub zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz sformułowanie rekomendacji w zakresie roli konsultacji społecznych na wczesnym etapie planowania przestrzennego do nowelizacji ustawy.

W strategii wiele mówi się również o poprawie efektywności i otwartości instytucji publicznych oraz jakości usług przez nie świadczonych. Ponadto proponuje się wprowadzenie powszechnego systemu monitorowania usług publicznych oraz zastosowanie wskaźnika efektywności rządu (na wzór wskaźników opracowanych przez Bank Światowy).

3.3.4. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

To dokument opracowany w celu realizacji w latach 2007-2013 na terytorium Polski polityki spójności Unii Europejskiej. Warto wspomnieć, że był to pierwszy polski dokument strategiczny, który dotyczył całego okresu tzw. „europejskiej siedmiolatki” budżetowej. W NSRO zawarta została strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym cele polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 oraz zasady wdrażania funduszy unijnych.

Celem głównym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia było: tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Do realizacji celu głównego NSRO przyczynić się miało 6 celów szczegółowych, do których – obok m.in. podniesienia innowacyjności przedsiębiorstw, wzrostu konkurencyjności polskich regionów czy wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich – zaliczono również poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa (cel 1), a także poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej (cel 2). Określono również wskaźniki, za pomocą których chciano mierzyć poprawę jakości instytucji i rządu (de facto realizację celu 1):

- średni czas egzekucji wyroków sądowych,

- wskaźnik postrzeganej korupcji,
- jakość stanowionego prawa,
- efektywność rządu (wskaźnik),
- średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w programach operacyjnych.

3.3.5. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013

Program służyć miał przyspieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, wzrostowi zatrudnienia oraz zwiększeniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z krajami Unii Europejskiej. Celem PO KL było umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, w tym również wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. Wśród priorytetów Programu znajdował się Priorytet V pn. „Dobre rządzenie”, który przyczynić się miał do zapewnienia partnerskiego modelu współpracy administracji oraz partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, a także wzmocnienia mechanizmów konsultacyjnych oraz społecznego nadzoru nad instytucjami publicznymi. Cele Priorytetu V PO KL:

- podniesienie potencjału administracji publicznej w obszarze stanowienia prawa oraz wzmocnienie zdolności administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości do świadczenia usług wysokiej jakości,
- wspieranie współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego w zakresie realizacji zadań publicznych.

Cele szczegółowe Priorytetu V PO KL:

- cel szczegółowy 1: poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej,
- cel szczegółowy 2: poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw,
- cel szczegółowy 3: modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości,
- cel szczegółowy 4: budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej.

3.3.6. Umowa partnerstwa

Zgodnie z Umową Partnerstwa fundusze unijne w latach 2014-2020 mają zostać zainwestowane w te obszary, które w największym stopniu przyczynią się do rozwoju Polski. Wśród nich:

- zwiększenie konkurencyjności gospodarki,
- poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju,
- podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

Wśród kilkunastu celów tematycznych zawartych w umowie partnerstwa znajduje się również „Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej” (Cel tematyczny 11). Realizacja tego celu służyć ma poprawie warunków administracyjno-prawnych dla rozwoju gospodarki, w tym przede wszystkim rozwoju przedsiębiorczości. Przedsięwzięcia w tym obszarze mają być realizowane wg następujących priorytetów:

- Poprawa istniejącego prawa poprzez zmniejszanie obciążeń biurokratycznych, deregulacje, etc.
- Usprawnienie procesu legislacyjnego poprzez:
 - lepsze wykorzystanie instrumentów oceny wpływu regulacji (np. ocena skutków regulacji, ocena ex-ante i ex post),
 - większe zaangażowanie interesariuszy (partnerów społeczno-gospodarczych) w proces stanowienia prawa,
 - lepsze informowanie o istniejącym, zmienianym i tworzonym prawie.
- Poprawa dostępu i podniesienie efektywności wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i gospodarczych:
 - usprawnienie procesów zarządzania i komunikacji w sądownictwie i prokuraturze,
 - poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększanie skuteczności ich egzekwowania.
- Poprawa jakości usług świadczonych przez administrację publiczną:
 - wzrost jakości świadczenia usług administracyjnych istotnych z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej, w tym: skrócenie czasu wydawania decyzji i poprawa ich jakości, obniżenie kosztów związanych z uzyskaniem decyzji przez przedsiębiorców.

- Poprawa jakości planowania przestrzennego oraz usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego.

Rezultatem podejmowanych działań ma być zatem m.in. poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej i podniesienie jakości zarządzania strategicznego, skróceniu ulec ma czas wydawania i egzekwowania wyroków sądowych i decyzji administracyjnych, większa ma być racjonalność wykorzystania zasobów sądownictwa i poprawiony ma zostać dostęp do sądów.

3.3.7. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Dokument został przygotowany przez Komisję Europejską w kontekście zbliżającej się rewizji przyjętej strategii „Europa 2020” oraz mając na uwadze rozpoczętą nową perspektywę finansową UE na lata 2014-2020. Raport przedstawia analizę sytuacji Unii w zakresie spójności. W sprawozdaniu podkreślono wyzwania, z jakimi borykają się władze krajowe, regionalne i lokalne w przewyżnianiu skutków kryzysu finansowego i gospodarczego. Szósty raport na temat spójności różni się od poprzednich. Podkreślono w nim powiązania między polityką spójności a strategią „Europa 2020” poprzez dodanie rozdziału na temat inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Pokazano także, w jaki sposób polityka ewoluowała w kierunku wzmocnienia oddziaływania na unijne cele wzrostu i zatrudnienia oraz na ile dobre sprawowanie władzy jest kluczowe dla jej skuteczności. Tej ostatniej tematyce dedykowana jest część 5, która stricte traktuje o znaczeniu dobrego sprawowania władzy dla rozwoju gospodarczo-społecznego. Zdaniem autorów raportu niska jakość rządu prowadzi do nieefektywności polityki spójności w Unii Europejskiej, w szczególności:

- ogranicza oddziaływanie polityki spójności,
- może spowolnić inwestycje, prowadząc do utraty środków,
- może ograniczać efekt dźwigni wynikający z polityki spójności.

3.4. Modelowanie *good governance* na poziomie lokalnym

Jakość rządu to jakość tworzonych ram instytucjonalnych dla funkcjonowania sfery publicznej (państwa), jakość działania organów świadczących usługi publiczne oraz jakość uwarunkowań instytucjonalnych dla działania obywateli, organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. To także troska o zapewnienie standardów wolności ekonomicznej i poprawę konkurencyjności [J. Wilkin, 2012]. Standardy rządu na poziomie lokalnym powinny jednak uwzględniać również – o czym była już wcześniej mowa – prowadzenie polityki rozwoju, a więc nie tylko odnosić się do działań, które polegają na poprawie świadczonych usług publicznych, ale także do tych inicjatyw, które zapewnią długofalowy rozwój w oparciu o lokalne zasoby. Jak pokazano powyżej instytucje i organizacje zajmujące się tematyką *good governance* opracowały wiele modeli i zestawów wskaźników, które używane są do badania i mierzenia jakości rządu na różnych szczeblach sprawowania władzy. Modele te różnią się między sobą zarówno z punktu widzenia zainteresowań, potrzeb, celów i kompetencji podmiotu wykonującego badanie oraz ze względu na specyfikę miejsca, w którym analiza jest przeprowadzana, jak też z uwagi na charakter instytucji i osób, które są bezpośrednim przedmiotem poznania.

W polskiej literaturze traktującej o zagadnieniach jakości rządu najczęściej spotkać można odniesienia do wskaźników *good governance* zawartych w dokumentach Banku Światowego, Komisji Europejskiej lub w przygotowanych przez polski rząd Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia. Wskaźniki wiodące (modelowe) opracowane w ramach powyższych trzech „podejść” są w większości zbieżne względem siebie (patrz. Tabela 4). Są jednak zbieżne również w swoim niedopasowaniu do specyfiki rządu na poziomie lokalnym w Polsce.

Tabela 4. Obszary badawcze i wiodące kryteria/obszary dobrego rządzenia – przykłady

Źródło: [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013, str. 170 i J. Wilkin (red.), 2008, str. 16-17].

Instytucja	Bank Światowy	Komisja Europejska	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia oraz PO Kapitał Ludzki (Priorytet V – Dobre rządzenie)
kryteria, obszary	1. Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli 2. Stabilność polityczna i brak przemocy 3. Efektywność administracji publicznej 4. Jakość stanowionego prawa 5. Rządy prawa 6. Kontrola korupcji	1. Otwartość 2. Partycypacja 3. Rozliczalność 4. Efektywność 5. Koherencja	1. Demokratyczne państwo prawne 2. Przejrzystość 3. Rozliczalność 4. Partycypacja 5. Społeczna inkluzja 6. Skuteczność i efektywność

Koncepcja dobrego rządzenia w powyższych ujęciach abstrahuje od lokalnych uwarunkowań, w jakich dokonuje się proces wyłaniania, sprawowania oraz wymiany władzy. Takie ogólne podejście stoi także w sprzeczności z założeniem, że wszelkiego typu rozwiązania instytucjonalne, na których także opiera się koncepcja dobrego rządzenia, muszą być dostosowane do konkretnych uwarunkowań miejsca i czasu [por. D. Rodrik, 2007]. Zasady dobrego rządzenia powinny być zróżnicowane i dostosowane do warunków na poszczególnych poziomach rządzenia: lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym [B. Łopaciuk-Gonczaryk, J. Fałkowski, 2012, str. 27 i 30]⁶⁷.

Dotychczasowe badania jakości rządzenia oraz porównania pomiędzy tradycyjnym (governing) i nowoczesnym (good governance) sposobem sprawowania władzy, koncentrowały się na poziomie władzy krajowej, rządzie wojewódzkiej. Jeśli badacze zajmowali się tymi zagadnieniami także w odniesieniu do niższych szczebli Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST), to głównie po to, by badać jakość zarządzania urzędem [por. W. Szumowski, 2012], a nie zarządzania (współrządzenia) gminą, rozumianą jako lokalna wspólnota obywateli – ze wszelkimi konsekwencjami takiego podejścia. Z tego punktu widzenia konieczne wydaje się przygotowanie obszarów badawczych i zestawu wskaźników dedykowanych rozwojowi lokalnemu, które uwzględnić będą zarówno specyfikę i możliwości działania samorządu gminnego

⁶⁷ Autorzy w swym opracowaniu wskazują także na liczne rozdziwki pomiędzy powszechnie wykorzystywanymi, dość ogólnymi zasadami dobrego rządzenia, a wnioskami płynącymi z Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, Nowej Ekonomii Politycznej i Teorii Kapitału Społecznego.

w Polsce, jak też charakter miejsc, w którym przeprowadza się badanie oraz istniejących tam lokalnych potencjałów i szans rozwojowych (patrz Tabela 5).

Tabela 5. Porównanie cech tradycyjnego, nowoczesnego i lokalnego sposobu rządzenia

Źródła: [J. Wilkin (red.), 2008 str. 13, A Users' Guide..., str. 74-80, opracowanie własne].

tradycyjny (<i>governing</i>)	nowoczesny (<i>good governance</i>)	lokalny (<i>local governance</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • nacisk na skuteczność realizacji decyzji rządu (władzy państwowej); • dominacja instrumentów prawno-administracyjnych w egzekwowaniu decyzji rządu; • niewielki zakres stosowania rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji rządowych i ocenie ich rezultatów; • wysoki stopień centralizacji uprawnień decyzyjnych w ramach sfery publicznej; • mała przejrzystość sposobu funkcjonowania władzy publicznej; • niewielki (często znikomy) zakres partycypacji społecznej w realizacji funkcji publicznych; • realizacja funkcji publicznych głównie przy pomocy administracji państwowej; • niewielkie możliwości egzekwowania przez społeczeństwo podjętych przez rząd zobowiązań. 	<ul style="list-style-type: none"> • stwarzanie warunków, głównie instytucjonalnych, dla realizacji celów publicznych, zarówno w sposób skuteczny, jak i efektywny (badanie relacji efektu do nakładu); • poza instrumentami o charakterze administracyjnym, szerokie stosowanie instrumentów ekonomicznych; • decentralizacja uprawnień decyzyjnych w sektorze publicznym, zgodnie z zasadą subsydiarności; • wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego i instytucji pozarządowych do realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych; • stosowanie różnych sposobów informowania opinii publicznej o działalności sektora publicznego, zwłaszcza rządu; • społeczne monitorowanie działań rządu (państwa) i stwarzanie instytucjonalnych warunków do egzekwowania podjętych przez rząd zobowiązań. 	<ul style="list-style-type: none"> • wizja strategiczna – planowanie długofalowe w oparciu o diagnozę stanu i potencjału rozwojowego zasobów lokalnych, jakimi się dysponuje (cele operacyjne – czy uwzględniają cele strategiczne oraz zakładają wykorzystywanie standardów dobrego rządzenia przy ich realizacji); • realizacja lokalnej polityki rozwoju (legitymizacja, przywództwo i skuteczność) – podejmowanie decyzji politycznych związanych z długofalowym rozwojem, implementacja polityk lokalnych bazujących na długofalowych celach – wyznaczonych w dokumentach strategicznych; • aktywne i pozytywne relacje między aktorami – współpraca z instytucjami i organizacjami działającymi na danym terenie, na rzecz realizacji zamierzonych, długo- i krótkoterminowych celów; • odpowiednie zdolności instytucjonalne – sprawny urząd, dobra jakość usług publicznych, krótkie terminy załatwiania spraw w urzędzie; • partycypacja społeczna i koncentracja na rozwoju lokalnych potencjałów – partycypacja obywateli w procesach podejmowania decyzji, wykorzystanie powszechnie dostępnych kanałów informacji, dostosowanie polityki lokalnej do potrzeb obywateli i możliwości długofalowego rozwoju.

Analizując zawarte w powyższej tabeli zbiór charakterystyk lokalnego sposobu rządzenia, dostrzec można dużą zbieżność z niektórymi koncepcjami i narzędziami pozwalającymi mierzyć efektywność w szeroko rozumianym – głównie korporacyjnym – biznesie.

Paradygmatem w administracji publicznej, który wprost czerpie z idei ekonomizacji sfery publicznej jest Nowe Zarządzanie Publiczne (ang. *New Public Management*, dalej NPM). NPM było poniekąd odpowiedzią na narastającą w różnych regionach świata – od lat 80-ych XX wieku – krytykę działania państwa. Kwestionowano w szczególności rozrastającą się biurokrację, postępującą inercję instytucji publicznych oraz ich nieskuteczność w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych. Do refleksji zmuszały także dane, które pokazywały, że na przestrzeni wieku stosunek wydatków publicznych w krajach rozwiniętych w relacji do PKB wzrósł pięciokrotnie [J. Wilkin, 2013, str. 23]. W efekcie efektywność wydatkowania środków publicznych stała się jednym z podstawowych kryteriów oceny rządzących, zaś NPM zaczęło być dość powszechnie wykorzystywane. Koncepcja ta wywodzi się z teorii ekonomii (m.in. teorii wyboru publicznego i teorii kosztów transakcyjnych). Bazuje ona na doświadczeniach wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym, a w praktyce przejawia się m.in. w stosowaniu w administracji publicznej tzw. budżetowania zadaniowego i menadżerskiego (biznesowego) podejścia przy sprawowaniu władzy [por. M. Kulesza, D. Sześciło, 2013]. W ostatnich latach zaczęto jednak dostrzegać pewne niedoskonałości koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego. Do podstawowych zarzutów należy to, że NPM nie bierze pod uwagę celu istnienia danej instytucji publicznej oraz jej wpływu na korzyści poszczególnych interesariuszy. Ponadto NPM koncentruje się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na efektywności organizacji w sensie zdolności do zaspokajania społecznych potrzeb, o zadaniach prorozwojowych nie wspominając. Instytucje publiczne powinny natomiast dążyć do osiągnięcia tych rezultatów, które odpowiadają zapotrzebowaniu społecznemu, wykorzystując przy tym w najlepszy możliwy sposób dostępne zasoby. W ramach NPM celowano – wykorzystując narzędzia znane z sektora prywatnego – w optymalizowanie procesu dostarczania usług publicznych, a ignorowano rolę samego rządu w organizacjach publicznych, czyli wpływu polityki na podejmowane przez władze publiczne decyzji. Próba wyeliminowania powyższych błędów i niedoskonałości NPM może stanowić dobrą

podstawę do tworzenia i rozwoju koncepcji *good governance* [W. Rudolf, 2010, str. 74-75].

Innym sposobem spojrzenia na kwestie *local governannce* od strony biznesowej jest porównanie („nałożenie”) tej koncepcji z tzw. Strategiczną Kartą Wyników. Strategiczna Karta Wyników to de facto system finansowych i pozafinansowych wskaźników służących do bieżącej oceny stanu i funkcjonowania danej instytucji z punktu widzenia określonej wizji i strategii rozwoju – koncepcja w swojej wersji pierwotnej powstała z myślą o zarządzaniu przedsiębiorstwem [por. R.S. Kaplan, D.P. Norton, 1992]. Wydaje się, że kluczowe założenia Karty mogą posłużyć do określenia wymiarów i obszarów dobrego rządzenia w skali lokalnej, a w konsekwencji wspomóc opracowanie zestawu bardziej szczegółowych wskaźników służących do pomiaru jakości rządzenia na poziomie lokalnym. Próby wykorzystania Strategicznej Karty Wyników na poziomie samorządu były już podejmowane [por. W. Skoczylas i R. Bielawski, 2014]. Propozycje te koncentrowały swoją uwagę przede wszystkim na kwestiach Nowego Zarządzania Publicznego, efektywności i ekonomiczności. Efekty tych prac mogą również zostać z korzyścią wykorzystane podczas wyznaczenia zestawu wskaźników dobrego rządzenia na poziomie lokalnym (patrz rozdział 4).

Wykres 1. Strategiczna karta wyników w przedsiębiorstwie – cztery fundamentalne perspektywy.

Źródło: [R.S. Kaplan, D.P Norton, str. 28].



Strategiczna karta wyników jest o tyle ciekawym narzędziem, że koncentruje się – jak sama nazwa wskazuje – na strategii i wizji rozwoju oraz przedstawia metodę zarządzania procesem ich realizacji. Teoretycznie są to więc kwestie niezwykle pożądane także przy zarządzaniu rozwojem na poziomie lokalnym. Proces ten polega na komunikowaniu wizji, podporządkowaniu zarządzania organizacją określonym w strategii priorytetom, podejmowaniu decyzji w oparciu o jak najpełniejszą wiedzę, a następnie monitorowaniu i weryfikacji osiągniętych celów, czy wreszcie na ewaluacji samej strategii w zależności od rezultatów i zmieniających się warunków działania (otoczenia). Coś co wydaje się być rzeczą oczywistą – przynajmniej w sferze teoretycznej – w odniesieniu do przedsiębiorstw posiadających pewną kulturę i poziom organizacji, niestety nie jest ani zbyt powszechne w samorządach, ani nawet kojarzone z możliwym standardem zarządzania w administracji publicznej, w szczególności szczebla gminnego.

W ramach Strategicznej Karty Wyników opracowanej przez Kaplana i Nortona w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw wyróżnia się cztery fundamentalne perspektywy (Wykres 1), w ramach których wyznaczane są cele, do których należy dążyć oraz opracowywane są wskaźniki zarządzania [R.S. Kaplan, D.P. Norton, 2001 str. 28 i 41-45]. Są to:

- perspektywa finansowa, która odpowiadać ma na pytanie: jak powinni nas postrzegać udziałowcy, aby uznano, że osiągnęliśmy sukces finansowy?
- perspektywa procesów wewnętrznych, która odpowiadać ma na pytanie: jakie procesy wewnętrzne mamy udoskonalić, aby właściciele i klienci byli zadowoleni?
- perspektywa klientów, która odpowiadać ma na pytanie: jak powinni nas postrzegać klienci, abyśmy zrealizowali swoją wizję?
- perspektywa wiedzy i rozwoju, która odpowiadać ma na pytanie: jak zachować zdolność do zmian i poprawy efektywności, aby zrealizować naszą wizję?

Zdaniem Kaplana i Nortona Strategiczną Kartę Wyników należy stosować w celu doprecyzowania strategii, wyjaśnienia jej i dostosowania działań indywidualnych, wewnątrzfirmowych i ogólnofirmowych do realizacji wspólnego celu. Karta ma być systemem komunikowania, informowania i uczenia się, a nie systemem kontroli. Cztery perspektywy karty wyników pozwalają natomiast zachować równowagę pomiędzy

celami krótko- i długoterminowymi firmy, pomiędzy wymaganymi wynikami i czynnikami, które wpływają na ich realizację oraz pomiędzy miernikami obiektywnymi i tymi bardziej subiektywnymi [R.S. Kaplan, D.P. Norton, 2001 str. 41-42]. Z punktu widzenia samorządu, posiłkując się zestawem cech nowoczesnego i lokalnego rządu zawartych w Tabeli 2, można pokusić się o przeformułowanie i dostosowanie powyższych czterech perspektyw do specyfiki samorządowej. Jedną z takich propozycji mogłaby wyglądać następująco:

- perspektywa (sprawowania) władzy (ew. perspektywa polityczna), która odpowiadać mogłaby na pytanie: jak powinniśmy wyznaczać, realizować i argumentować swoje zamierzenia i cele, aby uznano, że dzięki nam następuje rozwój i poprawiają się warunki życia?
- perspektywa procesów wewnętrznych, która odpowiadać mogłaby na pytanie: jakie procesy wewnętrzne mamy udoskonalić, aby mieszkańcy i interesariusze byli zaangażowani i zadowoleni?
- perspektywa mieszkańców, która odpowiadać ma na pytanie: jakie działania i rozwiązania powinniśmy zainicjować i wdrożyć, abyśmy umieli zaspokoić oczekiwania mieszkańców?
- perspektywa rozwoju, która odpowiadać ma na pytanie: jak wykorzystywać lokalne potencjały rozwojowe, aby zrealizować naszą wizję i strategię?

Wykres 2. Strategiczna karta wyników w samorządzie – cztery fundamentalne perspektywy.

Źródło: [Opracowanie własne].



Jak już zostało powiedziane, kluczowa w Strategicznej Karcie Wyników jest koncentracja na strategii i wizji rozwoju – w tym przypadku na strategii i wizji rozwoju gminy (alternatywnie np. na obszarze funkcjonowania Lokalnej Grupy Działania lub w ramach wyznaczonego obszaru funkcjonalnego). Zarządzanie na poziomie lokalnym, ogniskujące się w czterech perspektywach, podporządkowane ma być właśnie realizacji tychże wizji i strategii.

Pierwszą perspektywą jest ta, która bezpośrednio wiąże się z rządzącymi, a więc perspektywa (polityczna) sprawowania i utrzymania władzy czy też po prostu perspektywa władzy. Składać się na nią będą takie komponenty, jak właściwe wyznaczanie celów i konsekwencja w ich osiągnięciu, zdolność podejmowanie decyzji i skuteczność w realizacji zamierzeń oraz sprawność działania. Nie mniej ważne są także umiejętność komunikowania swojej wizji i jej argumentacji oraz zdolność do przekonania o własnej racji zarówno swoich współpracowników, jak i mieszkańców. W konsekwencji działania te mają prowadzić do przekonania do siebie wyborców.

Druga perspektywa dotyczy procesów wewnętrznych w organizacji-samorządzie. Jest to perspektywa sprawności rządu i jakości instytucji oraz rozwiązań instytucjonalnych, które wspomagają sprawowanie władzy. Na jej podstawie zatem możliwe wydaje się być wyznaczenie części tzw. wskaźników „na wejściu” (*inputs*) [B. Łopaciuk-Gonczaryk, Ł. Hardt, 2013, str. 267]. Z jednej strony zawierać się w niej mogą takie kryteria, jak sprawność funkcjonowania urzędu, długość oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnych, jakość obsługi mieszkańców czy stopień informatyzacji usług świadczonych przez organy publiczne. Z drugiej zaliczyć do niej należy np. takie rozwiązania i narzędzia, które umożliwiają i wspomagają udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji przez organy władzy (wójta, radę gminy, a czasem także zarząd LGD) oraz wzmacniają szeroko rozumianą partycypację społeczną w kwestiach dotyczących spraw lokalnych.

Trzecia perspektywa, będąca w części pochodną pozostałych perspektyw rzutujących na postrzeganie przez obywateli najbliższego im świata i otoczenia, w którym żyją, jest perspektywą mieszkańców – a tym samym perspektywą potencjalnych wyborców. Koncentruje się ona na wizerunku i postrzeganiu decydentów przez pryzmat zwykłych ludzi. Jest to więc perspektywa, w której ogniskować powinna się ocena rządu przez pryzmat oceny zmian w jakości życia w danej miejscowości czy gminie. Zmiana ta powinna być efektem rządu. Ponadto perspektywa mieszkańców powinna uwzględniać nastawienie do prowadzonej polityki pod kątem realizacji strategii i wizji długofalowego rozwoju danego obszaru – a więc polityki dającej długookresowe bezpieczeństwo ekonomiczno-społeczne mieszkańcom.

Czwarta to perspektywa rozwoju. Rozwoju, który z jednej strony powinien bazować na kwestiach zapisanych w strategii i znajdować swój wyraz w wizji działania prezentowanej przez rządzących, z drugiej strony musi być oparty o szeroko rozumianą jakość rządu – której elementy bądź przesłanki odnaleźć można również w pozostałych trzech perspektywach. Z trzeciej wreszcie strony w jak największym stopniu powinien być to rozwój zrównoważony, czyli uwzględniający aspekty środowiskowe, ekonomiczne i społeczne. W odróżnieniu od perspektywy rozwoju opracowanej dla przedsiębiorstw, w samorządzie kluczowy nie jest proces rozwoju i samokształcenia organizacji, ale poprawa jakości życia i realizacja perspektyw rozwojowych gminy, rozumianej jako wspólnota mieszkańców. Niezwykle istotne jest znalezienie, zdefiniowanie i wykorzystanie – podczas zarządzania procesem rozwojowym – endogenicznych potencjałów i szans rozwojowych danego obszaru.

Warto zwrócić uwagę, że na bazie tej perspektywy możliwe będzie wyznaczenie tzw. wskaźników „na wyjściu”, które dotyczą rezultatów dobrego rządu i najczęściej są związane z efektami ekonomicznymi przejawiającymi się we wzroście lub rozwoju gospodarczym danego obszaru [B. Łopaciuk-Gonczonek, Ł. Hardt, 2013, str. 267].

Analizując powyższe, dojść można do wniosku, że jakość rządu zależy zarówno od właściwego zrozumienia i podziału kluczowych wymiarów, w których działają i na które oddziałują rządcy, jak też od cech osób, organów, czy instytucji, które tę władzę sprawują. Warto tu jednak zaznaczyć, że cecha – w szczególności jeśli odnosi się do osób – ma wymiar zbliżony do tego, co Niccolò Machiavelli nazywał „virtù”. Jest więc cnotą rozumianą jako zbiór specyficznych umiejętności politycznych, silnej woli, energii, inicjatywy i kreatywności, zdolności do podejmowania decyzji i szybkiego działania. Jednocześnie działanie to ma być ukierunkowane na realizację interesu wspólnoty, a nie wykorzystywane w celu uzyskania partykularnych korzyści sprawujących władzę [por. N. Machiavelli, 2008].

Te dwie grupy wzajemnie na siebie oddziałujących płaszczyzn – wymiarów i cech – pozwalają właściwie określić bardziej szczegółowe obszary dobrego rządu: stanowiące pole działań rządzących, określające narzędzia, które są przez nich wykorzystywane i definiujące zagadnienia, na które wywierają oni wpływ. W oparciu o te obszary z kolei możliwe jest jak najpełniejsze określenie wskaźników dobrego rządu. Te ostatnie bowiem będą mogły odnosić się do poszczególnych obszarów zarówno ze względu na wymiar, w którym działają, jak i ze względu na cechy, które na nie oddziałują. Propozycje zdefiniowania i podziału wymiarów, cech i obszarów dobrego rządu zawarto w poniższej Tabeli 6.

Tabela 6. Wymiary, cechy i obszary dobrego rządzenia.

Źródło: [Opracowanie własne].

Wymiary	Cechy (Virtù)	Obszary	Wskaźniki
Rozwój	Planowanie strategiczne	Strategia i wizja	
		Zrównoważony rozwój	
		Spójność	
Władza	Skuteczność	Kreatywność- Innowacyjność	
		Miejscowe prawo	
		Siła wpływu	
		Efektywność	
		Kompetencje	
		Usieciowienie – koordynacja i współpraca	
Inkluzja społeczna	Poszukiwanie konsensusu- Legitymizacja	Partycypacja	
		Przejrzystość	
		Rozliczalność	

Warto zwrócić uwagę, że w porównaniu do czterech perspektyw zawartych w Strategicznej Karcie Wyników (SKW), w powyższej Tabeli 3 zawarte zostały trzy wymiary i trzy cechy dobrego rządzenia. W dużym uproszczeniu można porównać zamysł zawarty w „planowaniu strategicznym” i „rozwoju” (Tabela 6.) do założeń „perspektywy rozwoju” (SKW), zaś „inkluzję społeczną – legitymizację” oraz „poszukiwanie konsensusu”, do „perspektywy mieszkańców”⁶⁸ (SKW). Natomiast idea zawarta w wymiarze „władza” i cesze „skuteczność” znajduje swe odzwierciedlenia po części w „perspektywie (sprawowania) władzy”, jak też w „perspektywie procesów wewnętrznych”⁶⁹ – ta druga jako forma służąca skutecznemu sprawowaniu władzy. Nie chodzi jednak o to, żeby pokazać analogie i różnice w poszczególnych podejściach i koncepcjach, ale o to, by jak najpełniej określić płaszczyzny, w ramach których możliwe będzie: sparametryzowanie, wyznaczenie wskaźników i dokonanie pomiaru jakości rządzenia w skali lokalnej.

⁶⁸ W niektórych aspektach również do perspektywy sprawowania władzy i perspektywy procesów wewnętrznych.

⁶⁹ „Perspektywa procesów wewnętrznych” oddziałuje również na poziom inkluzji społecznej.

4. Wskaźniki dobrego rządzenia na poziomie lokalnym oraz wybór lokalizacji badań empirycznych

4.1. Wprowadzenie

4.2. Znaczenie uwarunkowań społecznych, instytucjonalnych, historycznych i kulturowych dla dobrego rządzenia w wymiarze lokalnym

4.2.1. Przestrzeń społeczna

4.2.2. Przestrzeń instytucjonalna

4.2.3. Przestrzeń historyczna

4.2.4. Przestrzeń kulturowa

4.3. Korzyści wynikające z mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym

4.4. Pomiar rządzenia w wymiarze lokalnym

4.4.1. Rozwój i planowanie strategiczne

4.4.2. Władza i skuteczność

4.4.3. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)

4.5. Wybór wspólnej dziedziny dla lokalizacji badań

4.5.1. Funkcje rolnictwa ekologicznego

4.5.2. Rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne w Polsce

4.5.3. Determinanty rozwoju produkcji ekologicznej żywności – rola samorządu terytorialnego

4.6. Wybór lokalizacji badań empirycznych

4.7. Dobór metod i wskaźników oraz opracowanie narzędzi badawczych

4.7.1. Wybór metod badawczych

4.7.2. Teorie wykorzystywane przy konstruowaniu narzędzi

4.7.3. Opracowanie narzędzi badawczych – scenariuszy wywiadów

4.1. Wprowadzenie

Pod koniec ubiegłego wieku rządzenie na poziomie lokalnym, czyli także sprawowanie władzy w gminie, definiowano jako planową i zorganizowaną działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, polegającą na wyborze celów służących interesom społeczności lokalnej oraz na wyborze środków do osiągnięcia tych celów [T. Markowski, 1999, str. 28]. Interes społeczności lokalnej jest pojęciem bardzo szerokim. Uwaga w niniejszym rozdziale – co jest zgodne z tematyką całej pracy – została skupiona na tych zagadnieniach, które dotyczą warunków, narzędzi i czynników mających wpływ na trwałą i zrównoważony rozwój danej gminy – a nie na tych, które koncentrują się wyłącznie na inwestycjach i działaniach mających na celu niezwłoczną poprawę warunków życia mieszkańców. Zgodnie z nowymi teoriami rozwoju, o których była mowa w rozdziale 1, założono, że zrównoważony rozwój gminy powinien być w znacznej mierze determinowany wykorzystaniem endogenicznych zasobów, czyli lokalnych czynników i naturalnych przewag rozwojowych, które się w danej gminie znajdują lub mogłyby się znajdować za sprawą działań władz samorządowych lub samych mieszkańców⁷⁰.

Samorząd lokalny ma zatem do odegrania rolę kluczową, jeśli chodzi o określenie wizji, trendów i strategii rozwojowych, a także w zakresie wyznaczania narzędzi i sposobów dążenia do określonych celów – a więc w realizacji lokalnej polityki rozwoju. Niezmiernie ważna jest również przestrzeń, w jakiej władze samorządowe mogą dokonywać wyborów, planować i działać. Realizacja lokalnej polityki, a tym samym wpływanie na lokalny rozwój, to umiejętność działania w tej określonej przestrzeni, która ograniczona jest zarówno instytucjonalnie (zwłaszcza prawnie), jak też społecznie, historycznie oraz kulturowo. Z jednej strony, mamy zatem władze samorządowe, które powinny charakteryzować się pozytywnie rozumianą kreatywnością i innowacyjnym podejściem w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego – wszak jak zostało już pokazane w rozdziale drugim, samorządy terytorialne kompleksowo odpowiadają za politykę rozwojową na swoim terenie. Z drugiej strony, przy dużej dozie autonomii swojego działania, władza lokalna podlega konkretnym

⁷⁰ Chodzi zarówno o endogeniczne potencjały będące lub wywodzące się z naturalnych cech danego obszaru, np. piękny krajobraz oraz ciekawe ukształtowanie terenu (jeziora, góry etc.) sprzyjających rozwojowi turystyki, jak też o lokalne potencjały związane z działalnością człowieka w sferze kultury, tradycji, a nawet specjalizacji produkcyjnej (np. rolnictwo ekologiczne).

ograniczeniom, w szczególności poprzez ocenę jej funkcjonowania dokonywaną przez władze wyższego szczebla, sądy administracyjne czy organy kontroli finansowej, co także starano się pokazać w rozdziale drugim.

Ograniczenia te mogą mieć jednak również wymiar pozytywny i wynikać z nowoczesnego charakteru rządzenia i zarządzania, w myśl którego administracja publiczna powinna odchodzić od hierarchicznego sprawowania władzy, natomiast charakteryzować się winna zdolnością do „sieciowania” i wielopoziomowego zarządzania, wpływając jednocześnie na podmioty publiczne, prywatne, jak też działające w ramach trzeciego sektora [L. Secco, R. Da Re, D. Pettenella, L. Cesaro, 2010, str. 61]. Podejście takie jest zgodne z definicją i rozumieniem idei *local governance* przedstawionymi przez Petera Johna z Uniwersytetu w Manchesterze [P. John, 2001, str. 9]. Według niego – przedstawiając to zagadnienie w dużym uproszczeniu – lokalne współrządzenie zakłada, że decyzje na poziomie lokalnym zapadają przy współdziałaniu wielu aktorów tj. władz samorządowych w porozumieniu i we współpracy z obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami oraz władzami innych JST, w tym różnych szczebli samorządu. Sam proces sprawowania władzy polega zaś na budowaniu wielu formalnych i nieformalnych powiązań (sieci) między instytucjami publicznymi i niepublicznymi, które skutkować mają elastycznym, demokratycznym i permanentnie uspołecznionym procesem podejmowania decyzji. Jak twierdzi A. Podgórnjak-Krzykacz celem sposobu sprawowania władzy w skali lokalnej, który zakłada permanentną partycypację obywateli i innych interesariuszy w podejmowaniu lokalnych decyzji, jest jak najlepsze wykorzystanie zasobów będących w dyspozycji wszystkich zainteresowanych stron oraz osiągnięcie lepszych rezultatów w dostarczaniu usług publicznych. Rządzenie w tym podejściu polega zatem na tworzeniu ładu opartego na zinstytucjonalizowanej koordynacji działań zbiorowych – zdecydowanie bliżej jest mu zatem do terminu *governance* niż *governing*⁷¹. Efektem *governance* jest zaś także proces uczenia się władzy i wykorzystywania zdobytej przez nią wiedzy i doświadczeń na rzecz rozwoju [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013, str. 168-169]. Jest to zatem koncepcja bardzo zbliżona do „perspektywy wiedzy i rozwoju”

⁷¹ „Istotą *governance* jest tworzenie ładu instytucjonalnego, w ramach którego przebiega działalność gospodarcza i inne formy działalności człowieka. *Governance* jest zawsze w jakimś zakresie procesem rządzenia, a więc funkcją sprawowania władzy, czyli tego, co było sednem pojęcia *governing*. Różni się jednak od tego ostatniego wieloma cechami. *Governance* opiera się na współrządzeniu; zakłada udział „podwładnych” w tworzeniu ładu instytucjonalnego, ich aktywność i zaangażowanie w rozwiązywanie problemów koordynacji, organizowania i zarządzania” [J. Wilkin, 2013, str. 21].

w Strategicznej Karcie Wyników, o której była mowa w rozdziale 3. Wydaje się zatem, że podejście *local governance* może służyć strategicznemu planowaniu w oparciu o rzeczywiste potrzeby i możliwości danej gminy oraz działaniom wspierającym politykę rozwojową realizowaną w długoterminowej perspektywie. Zupełnie inną kwestią jest natomiast to, na ile obecna kultura rządzenia w Polsce, a także społeczna świadomość obywateli (mieszkańców) pozwala stosować i wykorzystać zasady *local governance* w polskiej rzeczywistości.

Na początku niniejszego rozdziału podjęta została próba nakreślenia wielowymiarowej przestrzeni, w jakiej działają w Polsce samorzady szczebla gminnego, jakim podlegają one ograniczeniom i w jakich perspektywach może być oceniana jakość rządzenia na poziomie lokalnym. W dalszej kolejności przedstawiono korzyści wynikające z badania jakości rządzenia na poziomie lokalnym. Jest to de facto uzasadnienie dla podjętej tematyki badawczej. Następnie przedstawiono propozycje pomiaru jakości rządzenia w wymiarze lokalnym. Zaproponowano zestaw wskaźników dobrego rządzenia – wraz z uzasadnieniem – uwzględniających lokalną specyfikę sprawowania władzy i prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o czynniki endogeniczne⁷². Wskaźniki podzielone zostały, zgodnie z koncepcją opisaną w rozdziale trzecim, według trzech poziomów korespondujących ze sobą wymiarów i cech dobrego rządzenia: rozwoju i planowania strategicznego, władzy i skuteczności oraz inkluzji społecznej i legitymizacji (poszukiwania konsensusu).

Kolejna część rozdziału poświęcona jest przygotowaniu do badania empirycznego opisanego w niniejszej rozprawie. Część ta koncentruje się na wyborze wspólnej dziedziny charakteryzującej lokalizację badań empirycznych oraz na zasadach wyboru tych lokalizacji. Ponadto mowa w niej jest o doborze wskaźników i przygotowaniu narzędzi badawczych, które uwzględniają specyfikę wybranej dziedziny wszystkich lokalizacji. Tym samym rozdział ten można uznać za wstęp do opisanego w rozdziale piątym badania jakości rządzenia w samorządach lokalnych i jej wpływu na rozwój lokalny. W części 4.5. rozdziału znajduje się uzasadnienie kryteriów i przyczyn wyboru dziedziny stanowiącej wspólną charakterystykę – podstawę rozwojową – wszystkich lokalizacji badań. Chodzi tu o dziedzinę rozumianą jako jednolity potencjał

⁷² W dotychczasowych opracowaniach poświęconych jakości rządzenia w Polsce skupiano się głównie na sześciu wymiarach jakości rządzenia: demokratycznym państwie prawa, przejrzystości, rozliczalności, partycypacji, społecznej inkluzji, skuteczności i efektywności. Jak starano się pokazać w rozdziale 3, nie wszystkie z tych wymiarów uwzględniały specyfikę samorządu i nadawały się do zastosowania przy badaniu jakości rządzenia na poziomie lokalnym [por. J. Wilkin, 2008 i J. Wilkin, 2013].

endogeniczny, który na danym terenie istnieje i jest prorozwojowo wykorzystywany – w przypadku zaprezentowanego badania jest to produkcja ekologicznej żywności. Następnie opisana została metoda i proces doboru konkretnych lokalizacji badań. W ostatniej części rozdziału – w oparciu o opracowany wcześniej zestaw wskaźników, specyfikę wybranej dziedziny oraz analizę potencjału w poszczególnych lokalizacjach – zaprezentowane zostały narzędzia badawcze tj. scenariusze do zogniskowanych wywiadów grupowych i pogłębionych wywiadów indywidualnych, którymi posługiwano się w badaniu.

4.2. Znaczenie uwarunkowań społecznych, instytucjonalnych, historycznych i kulturowych dla dobrego rządzenia w wymiarze lokalnym

Kluczowe dla dalszych rozważań i podjęcia próby opracowania zestawu wskaźników jakości rządzenia jest określenie (zdefiniowanie), czym jest dobre rządzenie (*good governance*) na interesującym nas szczeblu władzy oraz w różnych przestrzeniach i perspektywach: społecznych, instytucjonalnych, historycznych i kulturowych [L. Secco, R. Da Re, P. Gatto, D. Tacu Tassa, 2011, str. 72]. Jeśli chodzi o szczebel władzy, to rozważania dotyczyć będą samorządu szczebla gminnego, z możliwym – tam gdzie będzie miało to zastosowanie – poszerzeniem analizy o funkcjonującą na danym obszarze Lokalną Grupę Działania lub inne jednostki samorządu terytorialnego powiązane terytorialnie z daną gminą – sąsiednie gminy lub wyższe szczeble JST.

4.2.1. Przestrzeń społeczna

Poszczególne funkcje społeczne samorządu kształtują się odmiennie w różnych państwach, a zatem pozostają pod wpływem tradycji samorządowych, kultury organizacji samorządu lokalnego czy też poziomu kapitału społecznego w danym kraju. Na uwagę zasługuje zyskująca na znaczeniu w Wielkiej Brytanii, Australii czy Niemczech funkcja zarządzania wspólnotą, gdzie lokalna polityka charakteryzuje się wysokim stopniem usieciowienia. [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013, str. 171-172]. Ograniczone możliwości finansowe, organizacyjne, techniczne i ludzkie polskich samorządów w relacji do potrzeb, oczekiwań i konieczności rozwiązywania coraz

bardziej złożonych problemów lokalnych, powodują, że także w naszym kraju władze powinny poszukiwać rozwiązań integrujących różnych uczestników życia społeczno-gospodarczego. Współpraca na poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej i z różnymi partnerami (społecznymi, gospodarczymi, administracyjnymi) staje się warunkiem sprawnego działania samorządu. Jak wynika z badań naukowców z Uniwersytetu Łódzkiego, władza samorządowa w polskich gminach nie pełni jednak jeszcze funkcji koordynatora czy moderatora lokalnej polityki rozwoju, ograniczając się bardziej do wypełniania funkcji administracyjnych⁷³. W Polsce nadal mamy najczęściej do czynienia z tradycyjnym samorządem terytorialnym, opartym na bezpośrednim zaangażowaniu się w proces decyzyjny władz politycznych, a nie lokalnym współzarządzaniu, dla którego charakterystyczne jest usieciowienie i wypracowywanie decyzji na bazie luźnych powiązań i interakcji, często nieformalnych [E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz i inni, 2014, str. 7 i 200] – bliżej im zatem do definicji rządzenia lokalnego przytoczonej we wstępie do niniejszego rozdziału autorstwa T. Markowskiego niż do nowych zasad i metod zarządzania sieciowego.

4.2.2. Przestrzeń instytucjonalna

Według J. Wilkina, aby podstawowe zasady dobrego rządzenia mogły być realizowane, niezbędne jest stworzenie lub wykorzystanie odpowiednich instytucji⁷⁴. Dobre instytucje generują bodźce do działań sprzyjających realizacji potrzeb jednostkowych i zbiorowych, wyzwalają inicjatywę i innowacyjność, poprawiają efektywność i skuteczność działania. Wysoka jakość rządzenia jest warunkowana wysoką jakością instytucji, w ramach których to rządzenie przebiega [J. Wilkin, 2013, str. 30-31]. Kwestii jakości rządzenia nie sposób zatem oddzielić od problematyki państwa, jego podstaw systemowych i sposobu funkcjonowania. Nie sposób osiągnąć pożądanej (możliwie wysokiej) jakości rządzenia bez odpowiedniego ukształtowania ram instytucjonalnych, w jakich działa państwo. Rozwój gospodarczy i rozwój społeczny dokonują się zawsze w ramach państw działających w ramach jeszcze szerszej przestrzeni, bo w przestrzeni globalnej [J. Wilkin, 2013, str. 24]. Wydaje się, że można analogiczne myślenie zastosować w odniesieniu do samorządów. Tak bowiem

⁷³ Choć pozytywne przykłady i wyjątki się zdarzają, o czym świadczyć mogą wyniki badań opisanych w rozdziale 6 dysertacji.

⁷⁴ Zarówno instytucji formalnych (prawno-organizacyjnych), jak i nieformalnych (np. normy, zwyczaje, tradycje).

jak nie da się rozpatrywać jakości rządzenia na poziomie lokalnym bez odniesienia do lokalnych instytucji, tak bez odniesienia do samorządu trudno analizować uwarunkowania rozwoju lokalnego. Z tego względu niezwykle istotne jest wyznaczenie przestrzeni, w której działa władza samorządowa. Przestrzeń ta jest de facto zakresem autonomii jej rządzenia. Z tą ostatnią wiążą się takie pojęcia jak kreatywność czy innowacyjność. Ich przejawem może być zarówno forma sprawowania władzy (np. wspomniane już „usieciowienie”), ale także jej treść, czyli np. innowacyjne pomysły na kompleksowy, długofalowy i spójny rozwój danego obszaru. Oczywistym jest, że kreatywność i innowacyjność w rządzeniu ograniczone są wszystkimi aspektami, o których mowa w niniejszym podrozdziale, w szczególności ramami prawa. Pomimo tego wydaje się, że przestrzeń do działania władz lokalnych na rzecz rozwoju jest duża, a dobrze funkcjonujący włodarze są ją w stanie poszerzać i przynajmniej w części samemu określić jej granice. Warto zwrócić uwagę na fakt, że przestrzeń ta może być rozpatrywana również w wymiarze czasowym. Jej emanacją w tej formie będzie przykładowo strategiczne, długoterminowe planowanie oraz ciągłości rządzenia rozumiana jako ustalenie – przy społecznej akceptacji – długoterminowych celów rozwojowych i późniejsza konsekwencja w ich realizacji bez względu na to, który z lokalnych liderów aktualnie sprawuje władzę w gminie⁷⁵. Jest to warunek konieczny do zachowania spójności rozwojowej danej gminy. Spójność ta w swym układzie horyzontalnym powinna uwzględniać plany i działania rozwojowe sąsiednich gmin. W układzie wertykalnym zaś baczycь winna na relacje danej gminy zarówno z wyższymi szczeblami władzy, jak i z mieszkańcami. Spójność przejawia się bowiem również w inkluzji mieszkańców w proces sprawowania władzy. W tym kontekście instytucjonalne zasady i zależności funkcjonowania samorządu w Polsce oraz uwarunkowania prowadzenia przez władze samorządowe polityki lokalnego rozwoju (*local governance*) opisane zostały w rozdziale 2 niniejszej pracy. Także w dalszej części rozdziału 4 znajdują się fragmenty poświęcone kapitałowi społecznemu w Polsce i wpływowi jakości tego kapitału na sprawowanie władzy, ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia długofalowej polityki rozwoju. Należy w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że właśnie na sparametryzowaniu i „owskaźnikowaniu” prowadzenia polityki lokalnego rozwoju w oparciu o endogeniczne potencjały i przy

⁷⁵ Chodzi tu o ciągłość w realizacji celów strategicznych także w przypadku zmiany rządzących i przy konieczności kontynuacji prac rozpoczętych przez poprzednie władze.

współdziałanie różnych lokalnych aktorów – a nie na wszelkich polach aktywności i działania samorządu gminnego – koncentrować się będą poniższe rozważania i dalsze badania.

4.2.3. Przestrzeń historyczna

Aspekt historyczny przejawiający się w koniecznej (choć rzadko uświadomionej) zmianie podejścia do koncepcji rządzenia poprzez przejście z zarządzania hierarchicznego w zarządzanie usieciowane i uspołecznione – czyli de facto we współzrządzenie [por. J. Wilkin, 2013] – stanowił trzon wywodu w rozdziale 3, nawiązano do niego również we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału. W obecnej rzeczywistości aktywność obywatelska w odniesieniu do władz lokalnych przestaje wyrażać się wyłącznie w dokonywanym raz na kilka lat akcie wyborczym. Zaczyna natomiast rozwijać się w kierunku systematycznego zabiegania o korzystne dla mieszkańców rozstrzygnięcia spraw lokalnych [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013, str. 173]. Na tej podstawie za punkt odniesienia i wzorzec służyć będą nowoczesne metody rządzenia i zarządzania. Ich analiza – w miarę możliwości – uwzględnić będzie polską specyfikę funkcjonowania władz samorządowych oraz jakość kapitału społecznego.

4.2.4. Przestrzeń kulturowa

Te ostatnie dwie kwestie – tj. specyfika funkcjonowania władz samorządowych oraz jakość kapitału społecznego – stricte wiążą się z perspektywą uwarunkowań kulturowych. Kontekst kulturowy to z jednej strony przejaw otwartości rządzących na nowe sposoby sprawowania władzy, a także ich kreatywność, innowacyjność, chęć uczenia się i skuteczność w rządzeniu ukierunkowanym na perspektywiczny rozwój. Z drugiej zaś to wola, możliwości oraz obawy lokalnych społeczności (mieszkańców) względem bezpośredniego angażowania się w procesy rządzenia oraz ich ogólne nastawienie do tzw. partycypacji społecznej. Warto zwrócić uwagę, że przestrzeń kulturowa to sfera najsilniejszego oddziaływania instytucji nieformalnych, takich jak obyczaje, tradycje, zwyczaje, utarte sposoby myślenia, określone sposoby reakcji i działania. W ramach i na podstawie instytucji nieformalnych w społeczeństwie kształtuje się kapitał społeczny i kapitał kulturowy, które stanowią bazę dla istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony są one – same w sobie – postrzegane

jako źródła i podstawy rozwoju. W tym kontekście mówić możemy także o występowaniu zjawisku zależności drogi (*path dependence*), które wyjaśnia tworzenie się nowych instytucji w oparciu o wcześniejsze doświadczenia i określone wzorce lub kody kulturowe. Bez względu jednak na siłę oddziaływania uwarunkowań kulturowych na rozwój, proces sprawowania władzy w gminie odznacza się silniejszymi interakcjami z obywatelami niż na poziomie centralnym oraz występowaniem specyficznych dla tego poziomu zarządzania publicznego grup interesariuszy [por. A. Podgórnjak-Krzykacz 2011, str. 408]. Także te charakterystyki próbowano więc wziąć pod uwagę podczas opracowywania zestawu wskaźników.

4.3. Korzyści wynikające z mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym

Przed przystąpieniem do opracowywania wskaźników warto zastanowić się nie tylko, jakie przestrzenie działania i konteksty należy uwzględniać, chcąc określić pola oddziaływania na jakość rządzenia samorządowego w Polsce, ale również dlaczego w ogóle warto się tym tematem zajmować. Odpowiedzi dość uniwersalnej, bo odnoszącej się generalnie do jakości rządzenia – a nie tylko do jakości rządzenia na poziomie lokalnym – udzielił A. Kondratowicz. Jego zdaniem dobre rządzenie jest wartością *per se in se* – w istocie jest bowiem współrządzeniem i współdecydowaniem, czynieniem państwa naszym państwem. Jest tym, co możemy wspólnie zrobić jako społeczeństwa poprzez państwo, za jego pomocą. Dobre rządzenie nas upodmiotawia. Dzięki niemu to my rządzymy przez państwo i państwem, a nie ono nami. [A. Kondratowicz, 2013, str. 371-372].

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że zainteresowanie współrządzeniem i współzarządzaniem w odniesieniu do sfery publicznej stało się przedmiotem uwagi licznych instytucji prywatnych i publicznych z wielu rozmaitych względów. Zdaniem J. Wilkina najważniejsze było rosnące przekonanie, wzmacniane wynikami badań naukowych, że jakość rządzenia ma duże znaczenie dla poprawy wskaźników rozwoju i poziomu dobrobytu, poprawy warunków funkcjonowania biznesu, lepszego wykorzystania środków publicznych oraz zmniejszenia dokuczliwych patologii życia codziennego, takich jak np. przemoc czy korupcja [J. Wilkin, 2013, str. 22]. Z punktu widzenia rozważań i problemów omawianych w niniejszej pracy kluczowy –

i jednocześnie praktycznie do dziś w Polsce niezbadany – wydaje się ów aspekt rozwojowy w odniesieniu do polityki lokalnego rozwoju prowadzonej przez samorząd gminny. Badanie wpływu jakości rządzenia na rozwój lokalny w oparciu o zasoby endogeniczne obszarów wiejskich wydaje się bardzo aktualne w kontekście wyzwań stojących przed polską wsią i rolnictwem. Dotyczy to zarówno właściwego, czyli prorozwojowego, wykorzystania funduszy UE w obecnej perspektywie finansowej, jak też szukania źródeł rozwoju – w szczególności w peryferyjnie położonych gminach wiejskich – w oparciu o lokalne, endogeniczne potencjały. Można założyć, że umiejętność podejmowania długofalowych działań prorozwojowych w gminach w oparciu o zasoby własne nabierze szczególnego znaczenia w perspektywie kilku najbliższych lat, podczas których gminy będą musiały przygotować się na funkcjonowanie (po 2020 roku) bez tak hojnego jak obecne wsparcia ze strony UE.

Faktem, który napawa optymizmem jest to – co było już sygnalizowane we wstępie do niniejszej pracy – że wiele gmin w Polsce, w szczególności na obszarach wiejskich, posiada wyjątkowe lokalne zasoby i wynikające z nich potencjalne możliwości rozwojowe. Do zasobów takich zaliczyć można zarówno walory przyrodnicze, atrakcje turystyczne czy zabytki, jak też takie, które wynikają z prowadzonej na danym obszarze działalności rolniczej lub okołorolniczej polegającej np. na wytwarzaniu na danym terenie tradycyjnych, unikatowych produktów żywnościowych czy też prowadzenia produkcji metodami ekologicznymi. Można założyć, że w wielu przypadkach – podobnie jak to ma miejsce w krajach o bogatych doświadczeniach związanych z realizacją polityki rozwoju lokalnego (np. Francja, Włochy czy Austria) – właściwe zagospodarowanie i zarządzanie tymi zasobami może stanowić faktyczny motor i jeden z głównych czynników lokalnego rozwoju. Niestety pomimo bogactwa przyrodniczego i kulturowego polskiej wsi oraz dobrych warunków do produkcji naturalnej, ekologicznej żywności, a także dużej aktywności Lokalnych Grup Działania, nieczęsto zdarza się, aby władze szczebla gminnego decydowały się na wdrażanie modelu rozwoju wykorzystującego w pierwszym rzędzie endogenne walory i faktycznie realizowały strategię lokalnego rozwoju w oparciu o zasoby będące wyjątkowymi i specyficznymi dla danej gminy produktami lub usługami. Stan taki często spotkać można także w gminach, gdzie produkcją taką zajmuje się znaczny odsetek mieszkańców, jak również wtedy, gdy wytwarzany produkt posiada renomę daleko wykraczającą poza jego lokalny charakter. Wydaje się, że w tych przypadkach

faktyczne możliwości lokalnego rozwoju rozmiągają się z działaniami prowadzonymi przez gminne władze. Odpowiedzią na te problemy może być właśnie „usieciowienie” i stosowanie przez lokalnych włodarzy zasad dobrego rządzenia.

Z badań przeprowadzonych przez naukowców Uniwersytetu Łódzkiego wynika jednak, że choć wielu urzędników i przedstawicieli lokalnych władz dostrzega pozytywne efekty związane z współrządzeniem w samorządzie oraz z sieciowym modelem organizacji gminy, rozwiązania te nie są powszechnie stosowane. Ewolucja samorządu, która dokonuje się pod tym kątem w innych krajach, w Polsce rozwija się zdecydowanie wolniej. Model działania władz samorządowych zgodny z duchem *good governance* nie zastępuje dotychczasowych sposobów funkcjonowania samorządów (chodzi głównie o podejście hierarchiczne, rzadziej także rynkowe), a jedynie je uzupełnia⁷⁶ [A. Podgórnikiak-Krzykacz, 2013, str. 177]. Z tych samych badań wynika także, że większość gmin jest otwarta na kooperację i angażuje się we współpracę z innymi podmiotami. Jednocześnie współpraca ta w najmniejszym stopniu dotyczy kontaktów z instytucjami otoczenia biznesu i z przedsiębiorcami w sferze działalności wykraczającej poza realizację usług publicznych. Można pokusić się o stwierdzenie, że współpraca gmin z podmiotami zewnętrznymi koncentruje się właściwie na świadczeniu usług publicznych, a zdecydowanie rzadziej dotyczy przedsięwzięć prorozwojowych, zaś tylko w wyjątkowych sytuacjach ma charakter strategiczny [E. Wojciechowski, A. Podgórnikiak-Krzykacz i inni, 2014, str. 190-191]. Takie właśnie nastawienie lokalnych władz w zestawieniu z wyzwaniami wobec samorządu w okresie najbliższych kilku lat dodatkowo przemawia za słusnością podjęcia tematu mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym.

Ciekawe argumenty na rzecz pomiaru jakości rządzenia w samorządach przytacza A. Podgórnikiak-Krzykacz. Wpisują się one w uzasadnienie potrzeby zmian w powszechnie do dziś stosowanym przez władze lokalne hierarchicznym sposobie rządzenia oraz w potrzebę wykorzystania lokalnych potencjałów w prowadzonej przez samorządy polityce rozwoju. Jej zdaniem właśnie pomiar jakości rządzenia stanowi podstawę obiektywnej oceny realizowanej polityki lokalnej, narzędzie kontroli społecznej, a jednocześnie uzasadnienie dla proponowanych zmian. Analiza procesu rządzenia pozwala identyfikować trudności i ograniczenia w implementacji polityk

⁷⁶ Odrębnym pytaniem jest, czy w polskich warunkach ustrojowych i prawnych pełne zastąpienie jest w ogóle możliwe.

lokalnych i im przeciwdziałać. Celem kwantyfikacji rządzenia na poziomie lokalnym jest zatem:

- diagnostyka lokalnych potencjałów,
- istnienie strategii i wizji rozwoju,
- monitoring realizacji inicjatyw, programów, polityk lokalnych,
- ewaluacja przedsięwzięć,
- systematyczny dialog ze społecznością lokalną [A. Podgórniak-Krzykacz, 2011, str. 407-408].

4.4. Pomiar rządzenia w wymiarze lokalnym

Problemów i wątpliwości pojawiających się podczas doboru wskaźników jakości rządzenia jest bardzo wiele. Podstawowymi pytaniami, na które trzeba sobie odpowiedzieć jest to, co tak naprawdę chce się zmierzyć i które wskaźniki będą pokazywały rzeczywiste oddziaływanie władzy na przedmiot zainteresowania badacza. Z oczywistych powodów nie da się w badaniu uwzględnić wszystkich mierników, co powoduje, że zawsze jakieś sfery aktywności i wpływu muszą zostać pominięte [por. G. Kula, 2013, str. 284-285]. Zdaniem J. Wilkina cechami dobrego rządzenia są: praworządność, przewidywalność, przejrzystość, rozliczalność, partycypacja społeczna, inkluzywność, wiarygodność, odpowiedzialność, innowacyjność, skuteczność, efektywność, relacyjność, partnerstwo, sieciowość, otwartość i responsywność. Mnożenie tych cech jest przejawem dążenia do stworzenia typu idealnego, w więc współrządzenia doskonałego (*perfect governance*). Wilkin zaznacza jednak, że nie wszystkie te cechy mogą być osiągnięte i nie wszystkie mają takie samo znaczenie⁷⁷ – dlatego z jednej strony potrzebna jest selektywność, z drugiej zaś samoświadomość tego, co tak naprawdę chce się poprzez badanie osiągnąć. Warto także pamiętać, że jakość jest pojęciem stopniowalnym⁷⁸. Na tym założeniu opiera się możliwość podjęcia próby zmierzenia jakości rządzenia oraz konstruowania służących temu celowi wskaźników. *Good governance* to współrządzenie nakierowane na poprawę jego jakości lub rządzenie, które charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami jego jakości [J. Wilkin, 2013, str. 31-32]. W przypadku badania jakości rządzenia na poziomie

⁷⁷ Przejawem urealnienia idei *good governance* jest koncepcja *good enough governance* [por. Ł. Hardt, 2013].

⁷⁸ Można założyć, że poziomy jakości rządzenia umieszczone są na pewnej skali.

lokalnym i chęci oceny jego wpływu na długofalową politykę rozwojową kluczowe wydaje się skupienie na potencjałach danej gminy oraz na tym, na ile oraz w jaki sposób potencjały te są wykorzystywane w działaniach władz. Ważne jest także, aby wskaźniki dotyczyły tych kwestii, które rzeczywiście należą do kompetencji lub możliwości działania władzy na szczeblu lokalnym – w tym przypadku samorządu gminnego. W dalszych częściach tego rozdziału – podczas wyznaczenia wskaźników – wykorzystany zostanie podział zaproponowany w rozdziale 3 i zawarty w poniższej tabeli. Myślą przewodnią podczas pracy nad zawartymi w tabeli wymiarami, cechami i obszarami dobrego rządzenia była właśnie chęć opracowania zestawu wskaźników, które pozwolą mierzyć jakość rządzenia na poziomie lokalnym pod kątem prowadzonej przez lokalne władze polityki rozwoju.

Tabela 7. Wymiary, cechy i obszary dobrego rządzenia

Źródło: [Opracowanie własne].

Wymiary	Cechy (Virtù)	Obszary	Wskaźniki
Rozwój	Planowanie strategiczne	Strategia i wizja	
		Zrównoważony rozwój	
		Spójność	
Władza	Skuteczność	Kreatywność- Innowacyjność	
		Miejscowe prawo	
		Siła wpływu	
		Efektywność	
		Kompetencje	
		Usieciowienie – koordynacja i współpraca	
Inkluzja społeczna	Poszukiwanie konsensusu - Legitymizacja	Partycypacja	
		Przejrzystość	
		Rozliczalność	

4.4.1. Rozwój i planowanie strategiczne

Z badań przeprowadzonych na próbie blisko pół tysiąca gmin w Polsce wynika, że współpraca samorządów z aktorami zewnętrznymi koncentruje się głównie na świadczeniu usług publicznych, a zdecydowanie rzadziej niestety dotyczy przedsięwzięć prorozwojowych (w tym biznesowych) oraz strategicznych [por.

A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013a, str. 175]. Jednocześnie poprawa jakości środowiska funkcjonowania biznesu, planowanie strategiczne i oparcie polityki rozwoju o lokalne potencjały może być – szczególnie w perspektywie zdecydowanego obniżenia bezzwrotnych świadczeń pomocowych z UE po 2020 roku – jedyną możliwością funkcjonowania dla wielu gmin wiejskich. Dotyczy to zwłaszcza gmin położonych na obszarach peryferyjnych. Dlatego też kluczowy jest właściwy dobór wskaźników dobrego rządzenia w zakresie strategii i wizji, zrównoważonego rozwoju wykorzystującego lokalne potencjały oraz spójności rozwojowej w jej wymiarze horyzontalnym, wertykalnym oraz czasowym.

Obszar 1 – strategia i wizja:

1. Czy gmina posiada własną strategię rozwoju?
2. Czy cele strategiczne zapisane w strategii stanowią kontynuację zapisów z poprzedniej okresu planowania?
3. Czy strategia wskazuje, jak można poprawić i przyspieszyć rozwój gminy?
4. Czy strategia wskazuje, skąd wziąć środki na rozwój?
5. Jakiego rodzaju zasoby uznano w strategii rozwoju gminy za endogeniczne? Jakiego rodzaju zasoby pominięto?
6. Czy w innych dokumentach strategicznych (np. strategii LGD) wskazuje się na zbliżone zasoby dla tego obszaru?
7. Jakiego rodzaju zasoby są konieczne do zrealizowania celów określonych strategii, endogeniczne czy egzogeniczne, w jakiej proporcji?
8. Czy te same zasoby wskazywano w poprzednich dokumentach i planach strategicznych?
9. Czy władze gminy są świadome, jakie są endogeniczne/lokalne zasoby gminy?
10. Czy mieszkańcy wiedzą, jakie są endogeniczne/lokalne zasoby gminy?
11. Czy mieszkańcy umieją odpowiedzieć na pytanie: jaką wizję rozwoju prezentuje, wspiera i realizuje lokalna władza?
12. Czy sprawy w gminie zmierzają w dobrą stronę?
13. Czy młodzi ludzie mają w tej gminie perspektywy na przyszłość?
14. Co należy zrobić, aby przyspieszyć rozwój gminy?
15. Jaki jest największy sukces i jaka porażka w gminie na przestrzeni ostatnich 5 lat.

Obszar 2 – zrównoważony rozwój:

1. Z punktu widzenia rozwoju, jakie są silne, a jakie słabe strony gminy?
2. W jaki sposób władze gminy wykorzystują endogeniczne potencjały/lokalne czynniki rozwoju lub wspierają ich wykorzystanie przez mieszkańców?
3. Czy w dokumentach strategicznych rozwoju gminy uwzględnia się troskę o walory środowiskowe gminy i ich zagospodarowanie?
4. Czy w strategii jest mowa o tym, że gospodarowanie zasobami i mieniem gminy nie może odbywać się ze szkodą dla obecnych i przyszłych pokoleń?
5. Czy walory środowiskowe są postrzegane jako lokalny czynnik rozwojowy?
6. Czy w strategii jest mowa o tworzeniu udogodnień instytucjonalnych na rzecz rozwoju gospodarczego w gminie? Jakich? Na czym polegających?
7. Czy planowane w dokumentach strategicznych działania rozwojowe uwzględniają interes przyszłych pokoleń (perspektywę długoterminową)?
8. Czy w strategii gminnej pojawiają się propozycje wspierania edukacji na każdym etapie życia? Jeśli tak, to jak jest to w praktyce realizowane?
9. Czy w strategii gminnej pojawiają się propozycje wzmacniania kapitału społecznego i/lub tożsamości lokalnej? Jeśli tak, to jak jest to w praktyce realizowane?
10. Jaka część mieszkańców gminy jest ubezpieczona w KRUS? Jak się ich liczba zmieniała w ciągu ostatnich 5 lat?
11. Jaki jest odsetek bezrobotnych zarejestrowanych wśród ludności w wieku produkcyjnym? Jak się zmieniał w ciągu ostatnich 5 lat?
12. Jaka jest relacja wpływów z podatków PIT i CIT względem przychodów z podatku rolnego? Jak się zmieniała w ciągu ostatnich 5 lat?
13. Jaka wyglądała struktura wydatków bieżących i inwestycyjnych gminy w ciągu ostatnich 5 lat?
14. Czy zwiększyło się zadłużenie gminy w ciągu ostatnich 5 lat?

Obszar 3 – spójność:

1. Czy działania rozwojowe uwzględniają potencjały oraz cele, plany i strategie rozwojowe gmin sąsiednich?
2. Czy w zakresie działań rozwojowych istnieje stała współpraca gminy z gminami sąsiednimi? Na czym ona polega? W jakiej formule jest prowadzona?

3. Czy działania rozwojowe podejmowane przez władze uwzględniają cele, plany i strategie rozwojowe wyższych szczebli samorządów?
4. Czy istnieją stałe ciała konsultacyjne zarówno z gminami sąsiednimi, jak i wyższymi szczeblami samorządów (powiat, województwo)? Jak funkcjonują?
5. Jakiego typu (instytucjonalne, prawne lub personalne) bariery utrudniają, ograniczają lub uniemożliwiają współpracę z innymi JST?
6. Czy obecna władza kontynuuje realizację celów rozwojowych wyznaczonych, rozpoczętych przez władze sprawujące swój mandat w poprzednich kadencjach?

4.4.2. Władza i skuteczność

Bardzo ważną, wręcz kluczową cechą władzy jest jej skuteczność. Jeśli władza jest nieskuteczna, to nie powinna mienić się władzą. Oczywiście sama skuteczność nie wystarczy, aby władza była dobrą władzą. O tym ostatnim decyduje szereg innych czynników począwszy od cech, które powinny wyróżniać osoby sprawujące władzę, poprzez ich wiedzę i kompetencje oraz poczucie troski o dobro wspólne, na stosowaniu nowoczesnych technik zarządzania i współzrządzenia kończąc. Nie do przecenienia jest także wpływ jakości instytucji na realizację zasad *good governance* oraz jednocześnie wpływ dobrego rządzenia na tworzenie ładu instytucjonalnego – m.in. za sprawą włączenia w rządzenie wielu podmiotów, dotychczas w tym procesie pomijanych. J. Wilkin pisze, że zmiana relacji pomiędzy władzą państwową, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, samorządami i innymi podmiotami zaangażowanymi w rozwiązywanie problemów sfery publicznej, a także zmiana roli i znaczenia tych podmiotów są jednym z najważniejszych składników *governance*. Władza zaczyna w większym stopniu odgrywać rolę koordynatora działań lokalnych pomiotów i społeczności, a nie decydenta w hierarchicznym i wertykalnym rozumieniu rządzenia. W skrajnym przypadku zmiana znaczenia i roli przejawia się w koncepcji „rządzenia bez rządu” (*governing without government*), gdzie kluczową rolę spełniają sieci powiązań [J. Wilkin, 2013, str. 25]. Usieciowienie służy też temu, aby kryteria oceny polityk lokalnych oparte o parametry ekonomiczne (gospodarność, efektywność, skuteczność) tak eksponowane w teoriach Nowego Zarządzania Publicznego, musiały zostać uzupełnione o wartości, takie jak zaufanie, przejrzystość czy kapitał społeczny. To te ostatnie decydują bowiem o rezultacie konsultacji i negocjacji pomiędzy

społeczeństwem a rządzącymi [A. Podgórniak-Krzykacz, 2013a, str. 173]. Skłonność do współpracy władz samorządowych jest związana z prezentowanym przez organ wykonawczy stylem zarządzania. Wójt jako lokalny lider polityczny osobiście odgrywa szczególną rolę jako przywódca w polityce lokalnej, co oznacza uzyskiwanie poparcia dla realizacji celów ważnych dla gminy. Chodzi o poparcie społeczności lokalnej, ważnych aktorów lokalnej sceny politycznej (radnych), polityków działających na innych szczeblach władzy publicznej oraz wpływowych aktorów społecznych (takich jak np. lokalni przedsiębiorcy, NGO) czy administracji lokalnej różnych szczebli. Uzyskiwanie poparcia nie oznacza jednak „wydawania rozkazów, ale budowanie gotowości do podążania w tym samym kierunku”. Do najważniejszych czynników, które wpływają na zachowanie i decyzje przywódcy lokalnego należą:

- czynniki osobiste, które związane są z wiekiem, wykształceniem, cechami psychologicznymi,
- czynniki instytucjonalne, czyli prawne umocowania władzy przywódcy, a także ramy organizacyjne, w których działa,
- czynniki systemowe lub inaczej partyjne, w tym poparcie polityczne,
- czynniki związane z kulturą polityczną, czyli pewne wytyczne dotyczące zachowania przywódcy i tego, jak mieszkańcy powinni go traktować.[E. Wojciechowski, A. Podgórniak-Krzykacz i inni, 2014, str. 127-174-175].

Podobnie na rolę i cechy współczesnego przywódcy patrzą autorzy raportu „Osium grzechów głównych Rzeczypospolitej”. Ich zdaniem tradycyjnie siłę przywództwa państwowego wiąże się z formalną pozycją w hierarchii władzy – przywódca to ktoś, kto może narzucać otoczeniu swoją wolę, rozstrzygać i decydować, przypominając tym samym głównodowodzącego armią. Taki model przywództwa należy ich zdaniem już jednak do przeszłości.

Współcześnie przywódca to nie wódz, lecz lider, którego rola polega na mobilizowaniu do współdziałania, a nie wyłącznie na nakazywaniu i instrumentalizowaniu zachowania innych aktorów⁷⁹. Wódz totalnie zniewala

⁷⁹ W polskiej praktyce samorządowej rzadko jednostki obejmują rolę arbitra, negocjatora czy też moderatora polityk lokalnych. Do sporadycznych rozwiązań należy niestety także wypracowywanie wspólnych, kompromisowych rozstrzygnięć z aktorami zewnętrznymi. Zdecydowanie przeważa postawa bezpośredniego zaangażowania w procesy rządzenia i podejmowania decyzji jednostronnie i samodzielnie przez władze samorządowe nad postawą koncentrującą się na formułowaniu priorytetów i

i uprzedmiotawia swoje otoczenie. Lider przeciwnie – wyzwala je i upodmiotawia [J. Hausner i S. Mazur, 2015, str. 26]. Badania empiryczne jakości rządzenia przeprowadzone przez zespół prof. J. Wilkina pokazują dobitnie, że poprawa jakości rządzenia w instytucjach publicznych w Polsce uzależniona jest w znacznym stopniu od indywidualnych cech osoby sprawującej kierowniczą funkcję w danej instytucji. Szczególne znaczenie mają takie cechy jak: wiedza, umiejętności przywódcze i organizacyjne, determinacja i innowacyjność. Bardzo duże znaczenie ma też okres pełnienia przez tę osobę funkcji, w szczególności w kontekście tego, czy okres ten był wystarczająco długi do dokonania potrzebnych zmian [J. Wilkin, 2013, str. 405].

Obszar 4 – kreatywność i innowacyjność:

1. Czy władze lokalne wychodzą z niestandardowymi/innowacyjnymi pomysłami na rzecz rozwoju gminy?
2. Czy władze lokalne realizują cele strategii rozwoju związane z wykorzystaniem przewag rozwojowych (endogenicznych/lokalnych zasobów) danej gminy?
3. Czy władze lokalne realizują działania prorozwojowe wykraczające poza zbiór zadań własnych gminy?
4. Czy istnieje specjalna procedura, dzięki której urzędnicy mogą przedstawić przełożonym swoje innowacyjne i racjonalizatorskie pomysły?
5. Czy istnieje specjalna procedura dzięki której mieszkańcy mogą przedstawić władzom swoje innowacyjne i racjonalizatorskie pomysły związane z rozwojem gminy?

Obszar 5 – miejscowe prawo:

1. Czy akty prawa miejscowego wydawane są z uwzględnieniem strategii rozwoju gminy?

kierunków polityki, przy jednoczesnym powierzeniu kompetencji decyzyjnych innym podmiotom. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w tym, że sieciowe zarządzanie w polityce lokalnej w skrajnych warunkach może prowadzić do ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego przez rozproszenie ośrodków władzy i konieczność włączenia różnych aktorów w proces decyzyjny. Tu pojawia się pytanie o przypisanie i zakres odpowiedzialności za efekty wdrażanych w tym trybie ustaleń. [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013, str. 170-173 i E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, M. Kalisiak-Mędelska, J. Chądzyński, 2014 str. 200]. Władza, zarówno centralna, jak i samorządowa, zawsze ponosi bowiem odpowiedzialność za funkcjonowanie sfery publicznej w adekwatnym do jej władztwa, odpowiedzialności i kompetencji wymiarze. I z podejmowanych decyzji władza jest rozliczana. Dlatego nie chce często się tą władzą dzielić, bo za podzieleniem się władzą, nie podąża podzielenie się prawną odpowiedzialnością za podejmowane decyzje.

2. Jakie przykłady takich aktów można wymienić?
3. Czy akty prawa miejscowego dotyczą również kwestii wykorzystania/zagospodarowania endogenicznych/lokalnych zasobów i otencjałów rozwojowych?

Obszar 6 – siła wpływu:

1. Kogo mieszkańcy gminy uważają za lokalnego lidera?
2. Czy wójt/burmistrz jest związany z partią polityczną? Czy został wybrany z list lokalnego komitetu wyborczego?
3. Czy wójt/burmistrz jest członkiem lokalnych organizacji pozarządowych lub jest zaangażowany w działalność na ich rzecz, w tym w prace w ramach lub na rzecz LGD?
4. Od ilu kadencji wójt/burmistrz piastuje swój urząd?
5. Jaka była frekwencja w czasie ostatnich dwóch wyborów lokalnych?
6. Czy wójt/burmistrz wyznaczył jasny cel rozwoju gminy?
7. Czy wójt/burmistrz jest konsekwentny w realizacji tego celu?
8. Czy wójt/burmistrz wyznacza cele (krótkoterminowe i długoterminowe) i komunikuje je swoim podwładnym oraz społeczności?
9. Czy wójt/burmistrz wzbudza zaufanie wśród mieszkańców?
10. Czy wójt/burmistrz uznawany jest za charyzmatycznego?
11. Czy wójt/burmistrz umie przekonać do swojej racji/zamierzeń/planów?
12. Czy wójt/burmistrz ma dobre relacje z władzami gmin sąsiednich?
13. Czy wójt/burmistrz ma dobre relacje z przedstawicielami władz wyższych szczebli (powiat, województwo, władza centralna)?

Obszar 7 – efektywność:

1. Czy podejmowane przez władze lokalne decyzje służą realizacji celów zapisanych w strategii rozwoju gminy?
2. Jaka część celów strategicznych i operacyjnych została zrealizowana od czasu przyjęcia strategii?
3. Czy korzyści wynikające z realizacji zadań publicznych przewyższają koszty ich realizacji?
4. Czy plany finansowe uwzględniają realizację celów strategicznych?
5. Czy wśród zadań własnych są takie, które realizowane są w formule PPP?

6. Ile działań gminnych i inicjatyw zostało zrealizowanych we współpracy lub z zaangażowaniem partnerów zewnętrznych – zarówno sfery pozarządowej (NGOs, lokalna społeczność), jak tak też biznesowo-gospodarczej?
7. Jakiego rodzaju zadania zostały zrealizowane z wykorzystaniem środków unijnych w ciągu ostatnich 5 lat?
8. Czy środki unijne są wydatkowane zgodnie z założeniami strategii i przeznaczone są na cele rozwojowe gminy?
9. W jakim stopniu wydatki (głównie inwestycyjne) gminy finansowane są ze środków unijnych? Jaka jest relacja ich wysokości względem całkowitych wydatków gminy?

Obszar 8 – kompetencje:

1. Jakie jest wykształcenie, płeć, wiek, zawód wykonywany przed objęciem funkcji wójta/burmistrza? Od jakiego czasu mieszka na danym terenie?
2. Czy wójt/burmistrz posiada zdolności mediacyjne lub koncyliacyjne (umie zjednywać sobie ludzi)?
3. Czy wójt/burmistrz posiada umiejętności organizacyjne?
4. Czy „władza lokalna” posiada zdolność do dialogu z mieszkańcami/interesariuszami?
5. Czy dla wójta/burmistrza ważniejsze są procedury czy cele i rezultaty? Czy wójt/burmistrze jest zdeterminowany aby realizować zamierzone cele?

Obszar 9 – usieciowienie i koordynacja:

1. Czy lokalny lider/wójt integruje działania poszczególnych lokalnych aktorów (przedsiębiorcy, NGO, samorząd etc.)?
2. Czy lokalny lider/wójt koordynuje działania różnych lokalnych aktorów na rzecz rozwoju gminy?
3. Czy lokalni aktorzy biorą udział w pracach lokalnej władzy nad rozwojem gminy (np. przygotowywanie strategii czy konkretnych projektów uchwał)?
4. Czy lokalny lider/wójt umie budować konsensus wokół interesu publicznego/gminy?
5. Czy w pracach gminy wykorzystuje się ekspertów? Czy działają zespoły eksperckie w gminie?

6. Czy stosowany jest budżet partycypacyjny w gminie? Od kiedy? Jaka jest struktura wydatków?
7. Czy władze gminy wspomagają inicjatywy społeczne/obywatelskie? W jaki sposób?
8. Czy istnieją wspólne inicjatywy (projekty) gminy i lokalnych aktorów (partnerów – przedsiębiorcy, NGO), którymi można się pochwalić?
9. Czy realizowane są wspólne projekty z gminami sąsiednimi?
10. Co wynika ze współpracy z gminami sąsiednimi? Jakie są korzyści i jakie koszty takiej współpracy? Co przeważa?
11. Czy realizowane są tweeningowe projekty współpracy międzynarodowej i z innymi samorządami?
12. Co z tej współpracy wynika dla rozwoju gminy? Jakie korzyści ta współpraca przynosi gminie (mieszkańcom)?
13. Czy w gminie istnieje fundusz sołecki? Jeśli tak, na co jest przeznaczany?

4.4.3. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)

W jednym z pierwszych artykułów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wyznaczającej standardy funkcjonowania władz lokalnych można przeczytać: „społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących” [Europejska Karta..., 1994, art. 4 pkt 6]. *Good governance* to dobre współrządzenie i zarządzanie, które z samej swej definicji nie może istnieć bez otwarcia się władzy na społeczeństwo i bez jednoczesnego zaangażowania obywateli w sprawowanie władzy. Stopień włączenia obywateli w proces rządzenia sklasyfikowany został m.in. w drabinie partycypacji Sherry R. Arnstein, która wyróżnia osiem poziomów uspołecznienia procesów decyzyjnych⁸⁰. W przypadku Polski, gdzie jak zostało już wcześniej powiedziane proces usieciowienia i uspołecznienia władzy przebiega stosunkowo wolno, warto skoncentrować się na tych poziomach partycypacji, które z jednej strony

⁸⁰ Od najniższego do najwyższego wpływu obywateli na decyzje podejmowane przez władze są to: manipulacja (1), terapia (2), informowanie (3), konsultowanie (4), ugłaskiwanie (5), partnerstwo (6), delegowanie (7) i kontrola obywatelska (8) [A. Kargol-Wasiluk, B. Łopaciuk-Goncaryk, Jan Fałkowski, 2013, str. 318-319].

pozwalają na stosowanie zasad *good governance*, z drugiej są faktycznie możliwe do zrealizowania lub wyegzekwowania. Do poziomów tych zaliczyć można:

- informowanie,
- konsultowanie,
- partnerstwo i delegowanie.

Informowanie i konsultacje to warunki konieczne, ale niewystarczające, aby skutecznie włączyć obywateli w proces współdecydowania. Uznać można, że idea współdecydowania dopełnia się dopiero poprzez partnerstwo i delegowanie. [por. A. Kargol-Wasiluk, B. Łopaciuk-Goncaryk, Jan Fałkowski, 2013, str. 317-325].

Aktywizacja społeczna, która jest sposobem ożywienia demokracji lokalnej, wymaga trzech kluczowych rzeczy: odpowiedniego kapitału społecznego (poziomu wykształcenia, skłonności do działań zbiorowych, współpracy, zaufania, odpowiedzialności, poszanowania własności, tolerancji), skutecznej polityki informacyjnej, a także rozumiejących to zagadnienie i chcących je wdrażać w życie urzędników. Nierzadko bowiem urzędnicy traktują chęci zaangażowania obywateli w proces konsultacji i rządzenia jako realne utrudnienie sprawowania władzy i uprawiania polityki [A. Podgórnjak-Krzykacz, 2013a, str. 173-174]. Świadczyć o tym mogą również badania nad obszarami, w jakich gminy decydują się na konsultacje ze społecznością lokalną. W głównej mierze po opinię mieszkańców władze zwracają się tam, gdzie ciąży na nich obowiązek prawny przeprowadzenia takich konsultacji⁸¹. Jednocześnie z badań wynika, że o ile 83% gmin organizowało konsultacje w sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, a blisko 59% w kwestiach infrastrukturalnych i 55% w zakresie ochrony środowiska, to problemy społeczne, sport czy rekreacja stanowiły przedmiot konsultacji jedynie w około 30% gmin. Do zagadnień, które konsultowane były z mieszkańcami najrzadziej należą m.in.: transport, turystyka, melioracja, sprawy kultury czy też – co jest wyjątkowo negatywnym sygnałem – strategię rozwoju⁸². Niezwykle niski jest także odsetek gmin podejmujących

⁸¹ Konsultacje obligatoryjne dotyczą m.in. tworzenia, łączenia i znoszenia gminy oraz ustalania jej granic, nadania gminie statusu miasta, zmiany nazwy gminy i zmiany siedziby jej władz oraz ustanowienia nowej jednostki pomocniczej gminy.

⁸²Z tych samych badań wynika również dość negatywny obraz współpracy gminy na styku władza lokalna – przedsiębiorcy. Gminy najlepiej współpracują z przedsiębiorstwami podczas organizacji imprez okolicznościowych, najgorzej (najrzadziej) współpraca układa się przy tworzeniu i pracy w zespołach problemowych na styku gmina – przedsiębiorcy. Zatem władza woli korzystać z bezpośredniej

trud zorganizowania konsultacji dotyczących sposobu realizacji usług publicznych, a więc spraw bezpośrednio oddziałujących na jakość życia mieszkańców – w przypadku gmin wiejskich odsetek ten wynosił zaledwie niecałe 16%, przy blisko 20% gmin miejsko-wiejskich i ponad 37% gmin miejskich. [E. Wojciechowski, A. Podgórnika-Krzykacz i inni, 2014, str. 105]. Warto zwrócić jednocześnie uwagę – co ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia działań rozwojowych w samorządzie, a co zostało przedstawione w rozdziale 2 niniejszej pracy – że do działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wiąże się to z faktem, że konsultacje i współdecydowanie mogą dotyczyć zarówno zadań własnych gminy, jak też innych inicjatyw lub zadań, które wykraczają poza te wymienione w ustawie – w tym tych związanych z innowacyjnym i kreatywnym podejściem do spraw lokalnego rozwoju [Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)].

Z badań przeprowadzonych przez zespół pod przewodnictwem prof. J. Wilkina i opisanych w książce „Jakość rządzenia. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?” wynika, że jedną z głównych barier w poprawie jakości rządzenia w Polsce jest niskie społecznienie władzy. Najczęściej problemów związanych z jakością rządzenia, przyczyn i skutków takiego stanu rzeczy, upatruje się wyłącznie po stronie administracji i w jej niechęci do dzielenia się władzą. Tymczasem przejście od *governing* do *governance* wiąże się z wysokim poziomem oczekiwań – z jednej strony względem instytucji politycznych, administracji i władzy, z drugiej względem społeczeństwa [J. Wilkin, 2013, str. 413-414]. Badania przeprowadzone przez naukowców z Uniwersytetu Łódzkiego także pokazują, że – zdaniem przedstawicieli władz lokalnych – niedostateczny poziom partycypacji społecznej w polskich gminach jest wynikiem niewielkiego zainteresowania samych mieszkańców. [E. Wojciechowski, A. Podgórnika-Krzykacz i inni, 2014, str. 112]. Wyniki te potwierdzają także analizy funkcjonowania gmin w województwie podlaskim. Wynika z nich, że partycypacja społeczna w porównaniu z innymi wymiarami dobrego rządzenia rzadziej uznawana była za bardzo „ważną”, za to częściej za „raczej nieważną” [A. Kargol-Wasiluk, B. Łopaciuk-Goncaryk, Jan Fałkowski, 2013, str. 329]. Z tego powodu, wśród wskaźników jakości rządzenia powinny znaleźć się nie tylko takie, które pokażą

(materialnej, organizacyjnej) pomocy przedsiębiorców, niż angażować ich w planowanie, wspólne projekty i pracę (pomoc merytoryczną). [E. Wojciechowski, A. Podgórnika-Krzykacz i inni, 2014, str. 127-128].

faktyczne włączanie obywateli w proces współdecydowania, ale również te, które uwidoczniają nastawienie władzy do idei współrządzenia.

Z punktu widzenia wyводу prezentowanego w niniejszej pracy partycypacja społeczna jest również niezwykle istotna w związku z jej potencjalnym wpływem na rozwój lokalny. Jak pokazują przytoczone powyżej badania przeprowadzone w gminach wiejskich województwa podlaskiego przez zespół badaczy w składzie: A. Kargol-Wasiluk, B. Łopaciuk-Gonczonek, Jan Fałkowski, partycypacja obywatelska może korelować z rozwojem i potencjałem gospodarczym danej gminy⁸³ [A. Kargol-Wasiluk, B. Łopaciuk-Gonczonek, Jan Fałkowski, 2013, str. 340].

Obszar 10 – partycypacja:

1. Czy w ostatnich 5 latach odbywały się lokalne referenda? Ile ich było, czego dotyczyły, jaka była frekwencja?
2. Ile w danej gminie istnieje organizacji pozarządowych? Ile w tej liczbie to organizacje, których celem jest rozwój lokalny? Ilu jest członków organizacji w przeliczeniu na 10 tys mieszkańców?
3. Czy urzędnicy gminni są przygotowywani do przeprowadzania konsultacji?
4. Czy mieszkańcy brali udział w tworzeniu strategii rozwoju i w jaki sposób?
5. W jakich obszarach gmina współpracuje z organizacjami pozarządowymi – współpraca formalna i nieformalna?
6. W jaki sposób w gminie przeprowadzane są konsultacje projektów uchwał/prawa miejscowego?
7. Jakie grupy zostają objęte procesem konsultacji społecznych? Z kim konsultowany był projekt lokalnej strategii rozwoju?
8. Czy w gminie istnieje procedura regulująca konsultacje społeczne aktów prawa miejscowego?
9. Czy konsultowane projekty uchwał dotyczą także kwestii fakultatywnych? Czy konsultacje wykraczają poza konsultacje obligatoryjne?
10. Czy sprawy dotyczące rozwoju gminy zawsze podlegają konsultacjom?

⁸³ Trzeba przy tym zaznaczyć, że badacze nie byli w stanie stwierdzić, co w tej korelacji jest przyczyną, a co skutkiem ani nie mogli wykluczyć, że jest to wyłącznie korelacja pozorna – w ramach badanej grupy istniały gminy, w których słaby poziom rozwoju ekonomicznego nie był przeszkodą we wdrażaniu zasady partycypacji obywatelskiej.

11. Czy lokalna władza podejmuje działania (jakie?), aby dotrzeć do osób zainteresowanych daną tematyką konsultacji?
12. Czy wyniki konsultacji społecznych są przez władze lokalne uwzględniane? W jakim stopniu?
13. Czy istnieje procedura zaangażowania obywateli w proces przygotowywania projektów uchwał? Na jakim etapie ich opracowywania (na etapie opracowywania w UG, na etapie prac komisji rady, przed posiedzenie rady gminy)?
14. Czy organizowane są spotkania warsztatowe z mieszkańcami?
15. Czy w gminie istnieje procedura regulująca bezpośrednią inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców? Czy mieszkańcy korzystają z inicjatywy uchwałodawczej?
16. Czy w gminie istnieje tzw. trójkąt współpracy: NGO, gmina, przedsiębiorcy?
17. Czy w gminie istnieje lokalna rada obywatelska?
18. Czy istnieje gminna rada pożytku publicznego (ewentualnie powiatowa)?
19. W jakich innych formach władza współpracuje ze społecznością lokalną?
20. Czy istnieją procedury działania/postępowania na wypadek konfliktowych sytuacji?

Pytania wyłącznie do przedstawicieli władzy:

1. Jak władze lokalne oceniają poziom świadomości obywatelskiej i chęć zaangażowania się obywateli w sprawy publiczne?
2. Jaką rolę władze lokalne przypisują społeczności lokalnej w procesie sprawowania władzy publicznej?
3. Jakie bariery utrudniają, ograniczają lub uniemożliwiają współpracę administracji z lokalnymi aktorami?

Obszar 11 – przejrzystość:

1. Czy istnieją stałe dyżury wójta/radnych?
2. Czy do przekazywania informacji publicznych używa się narzędzi informatycznych lub elektronicznych np. email, komunikatory, strona www, media społecznościowe?

3. Czy istnieje lokalna prasa i czy lokalna władza zamieszcza w niej informacje dotyczące bieżących spraw gminnych?
4. Czy mieszkańcy/partnerzy społeczni uczestniczą w posiedzeniach rady gminy/komisji rady gminy? Jakie obszary wzbudzają największe zainteresowanie?
5. Czy mieszkańcom przekazywana jest bieżąca informacja o uchwałach i ich treści, które poddane zostają pod głosowanie?
6. Czy w gminie istnieje łatwy dostęp do informacji publicznej (wskaźnik percepcji dostępności do informacji publicznej)?
7. W jaki sposób najczęściej informacja publiczna dociera do mieszkańców (BIP, strona www, gazetka gminna, tablica informacyjna, media lokalne, bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, inne sposoby)?
8. Czy proces powstawania projektów uchwał jest przejrzysty/jawny?
9. Czy konsultowany jest projekt budżetu gminy?
10. Czy były konsultowane projekty i zamierzenia inwestycyjne? Czy zostało wyjaśnione czemu inwestycje mają służyć?
11. Czy istnieje i czy był konsultowany z mieszkańcami projekt rocznego programu współpracy z NGO? Jak konsultacje te przebiegały i czy cieszyły się zainteresowaniem mieszkańców?
12. Czy mieszkańcy umieją wskazać udany (np. taki, gdzie udało się wypracować kompromis) przykład konsultacji społecznych projektu decyzji/uchwały w ich gminie?

Obszar 12 – rozliczalność:

1. Czy w gminie stosuje się system wieloletniego planowania finansowego?
2. Czy w gminie stosuje się politykę zarządzania jakością? Czy system zarządzania jakością został wdrożony?
3. Czy wykonuje się okresowy przegląd realizacji celów strategicznych i operacyjnych rozwoju gminy?
4. Czy wykonano ewaluację ex-post strategii rozwoju gminy?

Ostatnie pytanie:

- Które z powyższych pytań i kwestii są kluczowe z punktu widzenia rozwoju gminy?

4.5. Wybór wspólnej dziedziny dla lokalizacji badań

W rozdziale drugim rozprawy starano się pokazać, jak znaczące dla większości obszarów wiejskich w Polsce jest oparcie polityki rozwoju lokalnego na endogenicznych zasobach i potencjałach wsi. Od właściwego zagospodarowania tych ostatnich niejednokrotnie zależy to, czy dana gmina będzie się rozwijała, czy też popadnie w stagnację rozwojową, co w prostej linii prowadzi do ubożenia lokalnej społeczności, a w konsekwencji do depopulacji. Przystępując do analizy poszczególnych lokalizacji, należy zastanowić się, który z lokalnych zasobów warto uznać za znaczący – z punktu widzenia badawczego – determinant rozwoju⁸⁴.

W Polsce nie brakuje miejsc, które nie mogą czerpać korzyści wynikających z renty położenia ani takich, które nie posiadają w swoim dorobku historyczno-kulturowym charakterystycznych, związanych z tradycją danych ziem, produktów lub usług, które mogłyby stać się niejako naturalnym endogenicznym zasobem lokalnym. Wtedy zasób taki – w oparciu o lokalne uwarunkowania i możliwości rozwoju – powinien zostać wymyślony, stworzony i odpowiednio zagospodarowany. Z jednej strony może to być przykładowo wioska tematyczna, której rozwój ma szansę przerodzić się w ogromny sukces komercyjny, czego najlepszym przykładem jest słynny w całej Polsce Bałtów z jego parkiem dinozaurów. Innym przykładem jest park i skansen w Szymbarku z jego symbolem, którym jest „dom stojący na głowie”. W rejonach bardziej rolniczych i bardziej na rolnictwie skupionych, lokalnym zasobem może być przykładowo właśnie produkcja metodami ekologicznymi. Stworzenie silnego zaplecza do produkcji ekologicznej żywności nie musi wiązać się ani z istnieniem wyjątkowych warunków do gospodarowania⁸⁵, ani z bogatą historią, kulturą czy tradycją danego obszaru (poza tradycją produkcji rolniczej). Właśnie z tego powodu – tj. braku cech deterministycznych, które a priori wykluczałyby któreś z gmin wiejskich z możliwości podążania drogą rozwojową miejsc zbadanych i opisanych w niniejszej pracy – postanowiono skupić się na gminach, których jednym z lokalnych

⁸⁴ Przykładowo za specyficzny, endogeniczny potencjał na danym terenie uznać można istnienie pięknych jezior, gór czy też dostęp do linii brzegowej morza, które stanowią naturalny przyczynek do rozwoju bazy turystycznej i uczynienia z turystyki koła zamachowego rozwoju danej gminy, powiatu a nawet regionu. Z drugiej strony ów potencjał drzemać może w dziedzictwie niematerialnym, w wielowiekowej lokalnej tradycji i kulturze, które same w sobie – o ile są właściwie zaprezentowane i wypromowane – stanowią niewątpliwą atrakcję turystyczną i podstawę do prorozwojowej aktywności. Często ów endogeniczny potencjał wiąże się też z produkcją wyjątkowych lokalnych wyrobów (tak spożywczych, jak i rękodzielniczych) czy też niepowtarzalnych usług.

⁸⁵ Warunek jest wyłącznie taki, aby gleby nie były skażone.

potencjałów jest gospodarka rolnicza prowadzona w oparciu o metody rolnictwa ekologicznego i produkcję ekologicznej żywności.

4.5.1. Funkcje rolnictwa ekologicznego

Rolnictwo ekologiczne, oprócz swojego podstawowego celu, jakim jest produkcja wysokojakościowej żywności powstającej z naturalnych surowców i w poszanowaniu naturalnych cykli życiowych, spełniać ma również inne role. Do tych ostatnich zaliczyć należy w szczególności:

- zwiększanie dochodów rolniczych (wyższa wartość dodana produkcji ekologicznej i wyższa cena produktów ekologicznych niż konwencjonalnych odpowiedników),
- wzrost i dywersyfikacja zatrudnienia na obszarach wiejskich (przy produkcji ekstensywnej potrzeba więcej osób do pracy, rolnictwo ekologiczne pozytywnie wpływa na rozwój agroturystyki i turystyki oświatowo-ekologicznej),
- troska i dbanie o środowisko oraz o krajobraz (wykorzystywanie rodzimych ras zwierząt i odmian roślin, pozytywny wpływ na ochronę zasobów gleby i wody, zachowanie tradycyjnie wiejskiego krajobrazu poprzez wykorzystanie naturalnych procesów produkcyjnych),
- rozwój łańcuchów żywnościowych, w szczególności w skali lokalnej (wykorzystywanie różnorodnych kanałów zbytu: sprzedaż bezpośrednia, lokalne bazy, zaopatrzenie miejscowej gastronomii, stołówek szkolnych i świetlic).

W Unii Europejskiej nieustannie rośnie świadomość konsumentów nt. ekologicznej żywności, a gospodarstw i upraw ekologicznych przybywa. Choć rolnictwo ekologiczne, stanowiące kilka procent wszystkich europejskich upraw, zapewne długo jeszcze nie będzie odgrywać wiodącej roli w wyznaczeniu trendów rozwojowych całej unijnej branży rolniczej, to jednak, jak się wydaje, może stać się ważnym czynnikiem wpływającym na szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich, w szczególności w skali lokalnej. W preambule do Rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, podkreśla się nie tylko znaczenie rolnictwa ekologicznego dla zachowania wielofunkcyjnego

charakteru europejskiego rolnictwa, ale jednocześnie jego rolę, jako czynnika mogącego wpływać na rozwój obszarów wiejskich⁸⁶.

W 2013 roku Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zrealizował projekt „Rolnictwo ekologiczne czynnikiem rozwoju lokalnego – analiza wybranych przypadków”. Efektem finalnym tego projektu był raport „Rolnictwo ekologiczne czynnikiem rozwoju lokalnego – analiza wybranych przypadków” [J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, 2013], który posłużył do przygotowania przez resort rolnictwa „Ramowego Planu Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014 – 2020”⁸⁷. Celem głównym projektu było przeprowadzenie analizy, na ile rolnictwo ekologiczne może być – a jeśli tak, to pod jakimi warunkami – na tyle silnym i specyficznym dla danego obszaru „zasobem własnym”, aby stać się bodźcem i źródłem lokalnego rozwoju. Dokonana została wnikliwa analiza pięciu studiów przypadku – sprawnie działających zrzeszeń producentów ekologicznych, działań podejmowanych przez ich członków i ich otoczenia społeczno-gospodarczo-instytucjonalnego, w jakim funkcjonują i na jakie oddziałują. W oparciu o wyniki zrealizowanych badań terenowych uznano, że zorganizowane i skonsolidowane w skali lokalnej środowisko rolników ekologicznych jest czynnikiem wpływającym pozytywnie na rozwój lokalny. Zwiększa ono dochody rolników i osób, które znajdują w gospodarstwach rolników zatrudnienie, w optymalny sposób pozwala też wykorzystywać potencjał gospodarstw rodzinnych (szczególnie o niewielkim areale), zmniejsza bezrobocie, aktywizuje mieszkańców, zapobiega wyludnianiu się terenów wiejskich.

⁸⁶ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0834>, dostęp: 12.09.2016.

⁸⁷ W dniu 1 sierpnia 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjął „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego na lata 2014-2020”. Celem głównym Ramowego Planu Działań jest rozwój rolnictwa ekologicznego oraz rynku żywności ekologicznej. Cel główny jest realizowany w ramach działań przypisanych do siedmiu celów szczegółowych:

1. Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa ekologicznego oraz wzrost podaży żywności ekologicznej na rynku.
2. Stymulowanie rozwoju przetwórstwa produktów ekologicznych.
3. Dywersyfikację oraz wzmocnienie kanałów dystrybucji produktów ekologicznych.
4. Wzrost wiedzy konsumentów na temat rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej.
5. Podniesienie poziomu współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego.
6. Włączenie organów administracji rządowej i samorządowej w rozwój sektora rolnictwa ekologicznego.
7. Utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych.

Zob. <http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Rolnictwo-ekologiczne/Ramowy-Plan-Dzialan-dla-Zywnosci-i-Rolnictwa-Ekologicznego-w-Polsce>, dostęp: 12.09.2016.

Dzięki wynikom badań można było ponadto stwierdzić, że rolnictwo ekologiczne może jednocześnie spełniać rolę czynnika, który poprzez swoją naturę i specyfikę zwiększa zarówno dochody poszczególnych gospodarstw (poprzez większą wartość dodaną produkcji ekologicznej), jak również generuje rozwój i wzrost społeczno-ekonomiczny oraz poprawia atrakcyjność obszarów wiejskich, na których produkcja ekologiczna stała się zorganizowaną formą działalności. Z punktu widzenia matematycznego w badaniu z 2013 roku potwierdzona została prawdziwość następującego twierdzenia:

$$\sum_{i=1}^n U_i < \sum U_{do}$$

gdzie: $\sum_{i=1}^n U_i$ to suma użyteczności, prywatnych wartości dodanych (korzyści) z rolnictwa ekologicznego, wszystkich (n) rolników ekologicznych na danym obszarze, a $\sum U_{do}$ to całkowita użyteczność, wartość dodana (korzyść) ze zorganizowanej formy produkcji ekologicznej, na danym obszarze (regionalna wartość dodana)⁸⁸.

4.5.2. Rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne w Polsce⁸⁹

Rolnictwo ekologiczne stanowi jedną z najszybciej rozwijających się obecnie gałęzi rolnictwa na świecie, w tym w szczególności w Unii Europejskiej. We Wspólnocie w sektorze rolnictwa ekologicznego działa przeszło ćwierć miliona podmiotów. Całkowita powierzchnia gruntów w UE użytkowanych zgodnie z zasadami produkcji ekologicznej wynosi ponad 10 mln ha, co stanowi ok. 5,5% całkowitej powierzchni rolnej⁹⁰.

Rolnictwo ekologiczne

W okresie 2003–2014 liczba gospodarstw ekologicznych w Polsce wzrosła 11-krotnie od 2286 w 2003 r. do prawie 24,8 tys. w 2014 r. (wykres 1) – z czego najwięcej ekologicznych gospodarstw rolnych było w województwach: warmińsko-mazurskim (4234), zachodniopomorskim (3526) i podlaskim (3432). Według danych na dzień 31

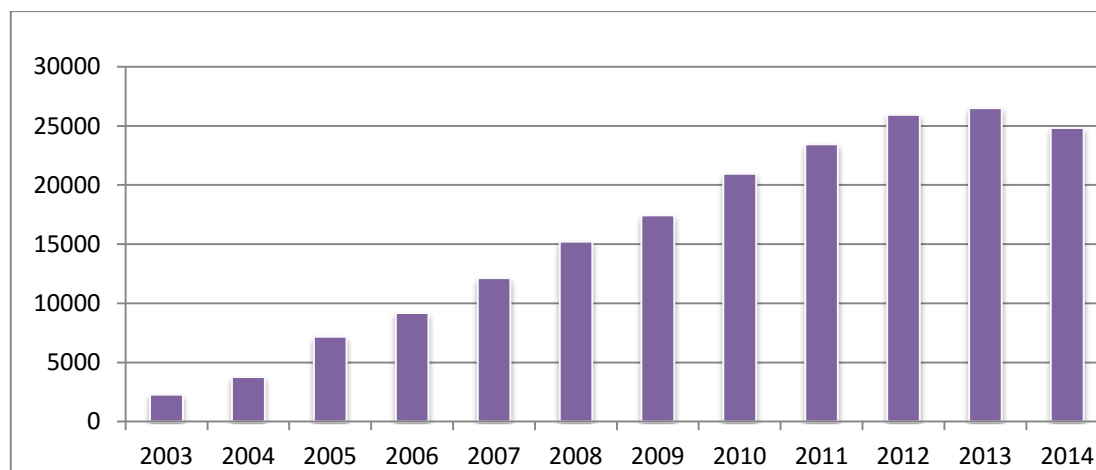
⁸⁸ Częścią składową $\sum U_{do}$ są także prywatne korzyści płynące z rolnictwa ekologicznego.

⁸⁹ Opracowano na podstawie danych z: <http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Rolnictwo-ekologiczne/Rolnictwo-ekologiczne-w-Polsce>, dostęp: 13.09.2016.

⁹⁰ Zgodnie z danymi dostępnymi w ramach publikacji statystycznych w zakresie rolnictwa ekologicznego w 2013 roku Polska znajdowała się na 3 miejscu w Unii Europejskiej pod względem liczby gospodarstw ekologicznych. Na pierwszym miejscu znajdowały się Włochy – 45 969 gospodarstw w systemie rolnictwa ekologicznego, a na drugim Hiszpania 30 502 gospodarstw. Tuż za Polską były takie kraje jak Francja – 25 467 gospodarstw, Grecja 23 433, Niemcy 23 271 i Austria 21 810.

grudnia 2014 r., w Polsce kontrolą jednostek certyfikujących objętych było 25,5 tys. producentów ekologicznych, w tym 24,8 tys. gospodarstw rolnych o łącznej powierzchni blisko 660 tys. ha⁹¹. W 2014 r. funkcjonowało również ponad 480 przetwórców żywności ekologicznej. Wstępne dane za rok 2015 wskazują zarówno nieznaczny spadek liczby producentów – do ok. 23 tys., jak i znaczny spadek powierzchni ekologicznych upraw – do ok. 552 tys. ha.⁹² Wzrosła natomiast liczba przetwórców – do 540.

Wykres 3. Liczba gospodarstw w systemie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2003-2014

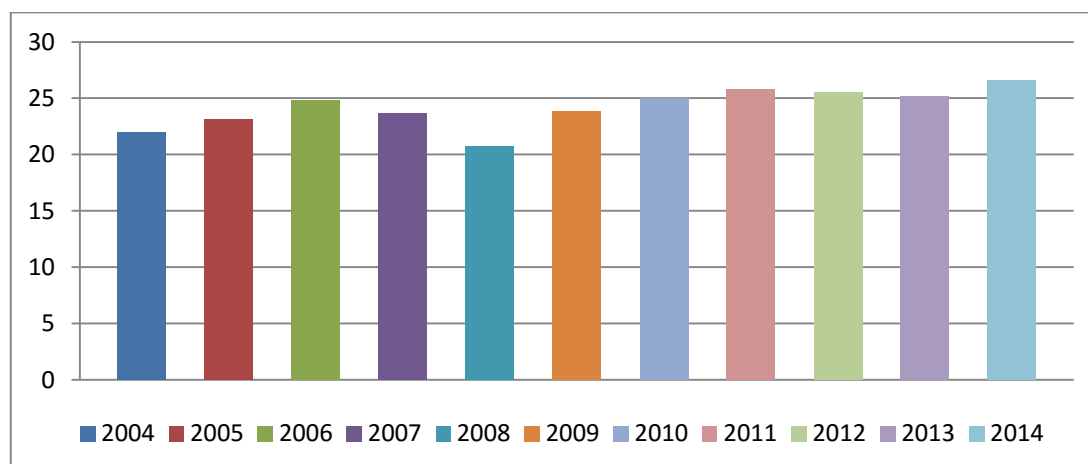


W okresie 2004-2014 średnia wielkość gospodarstwa ekologicznego (wykres 2) nie zmieniała się istotnie – wahała się od 20,71 ha do 26,6 ha przy średniej krajowej ok. 10 ha dla gospodarstw konwencjonalnych.

⁹¹ Stanowi to ok. 4% całej powierzchni użytkowanej rolniczo w Polsce. Pod względem powierzchni użytkowanej Polska w 2013 roku znajdowała się na 5 miejscu w Unii Europejskiej i 1 wśród państw UE-13.

⁹² Spadek ten związany jest z okresem zakończenia kampanii wsparcia w latach 2007-2013 i opóźnieniami w uruchomieniu wsparcia na lata 2014-2020. Pokazuje to dobitnie, że część rolników ekologicznych swoje decyzje o funkcjonowaniu w systemie rolnictwa ekologicznego warunkuje wyłącznie uzyskaniem dodatkowych dopłat.

Wykres 4. Średnia wielkość gospodarstw ekologicznych w Polsce w latach 2004-2014



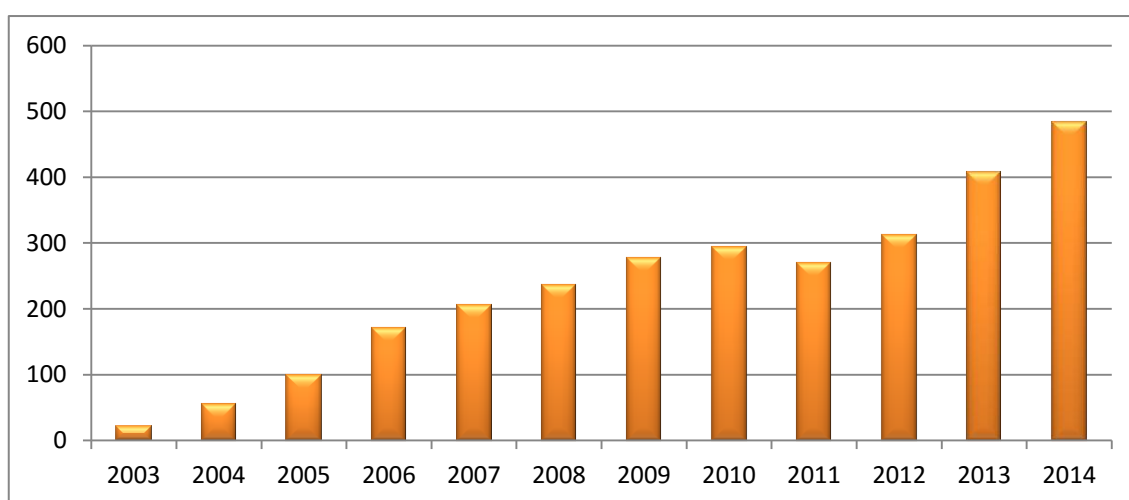
W 2014 r. średnia wielkość ekologicznego gospodarstwa w Polsce wynosiła 26,6 ha i była zróżnicowana regionalnie – wahała się od 10 ha w województwie małopolskim do 42 ha w województwie wielkopolskim. Relatywnie mniejsze gospodarstwa występują w Polsce południowo-wschodniej (np. woj. małopolskie, świętokrzyskie, podkarpackie), największe natomiast w północnej i północno-zachodniej części Polski (np. woj. wielkopolskie, zachodniopomorskie, lubuskie, pomorskie).

Największy odsetek gospodarstw ekologicznych (25%) stanowią gospodarstwa o powierzchni upraw od 5 do 10 ha. Gospodarstwa największe, powyżej 100 ha, stanowią niecałe 5% ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych. W Unii Europejskiej w 2013 roku powierzchnia gospodarstwa ekologicznego wynosiła natomiast średnio 39 ha, jednakże występowały duże różnice pomiędzy krajami. Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego na Słowacji wynosiła około 450 ha, w Czechach 170 ha, a w Wielkiej Brytanii 115 ha. Gospodarstwa o najmniejszej średniej powierzchni były na Słowenii 14 ha, w Grecji 8 ha, na Cyprze 6 ha i na Malcie 3 ha. We Włoszech i Austrii średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła poniżej 20 ha, w Hiszpanii około 23 ha, a we Francji około 40 ha.

Przetwórnice ekologiczne i krajowy rynek produktów ekologicznych

W latach 2003-2014 liczba przetwórnicy ekologicznych⁹³ wzrosła ponad 18-krotnie od 22 w 2003 r. do 484 w 2014 r. (wykres 3). W 2014 r. najwięcej przetwórnicy ekologicznych było w województwach: mazowieckim (107), wielkopolskim (57) oraz lubelskim (48). Łączna liczba przetwórnicy z wymienionych województw stanowiła około 45% ogólnej liczby przetwórnicy ekologicznych w Polsce.

Wykres 5. Liczba przetwórnicy w systemie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2003-2014.



Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że choć liczba przetwórnicy ekologicznych w Polsce zwiększyła się, to jednak nadal pozostaje bardzo niska w porównaniu do liczby przetwórnicy ekologicznych funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej. Przykładowo w Niemczech liczba przetwórnicy wynosi 9183, we Francji 8957, we Włoszech 5873, w Hiszpanii 2790, w Wielkiej Brytanii 2052 oraz w Holandii 1035. Bardzo niska liczba przetwórnicy w naszym kraju wpływa zdecydowanie negatywnie zarówno na dostępność polskich produktów ekologicznych na rynku, jak też wolumen obrotów produktami ekologicznymi w naszym kraju – w konsekwencji krajowy rynek żywności ekologicznej w porównaniu z rynkami zachodnioeuropejskimi jest niewielki. Wartość sprzedaży produktów ekologicznych w 2013 r. w Polsce oszacowano na 120 mln euro. Dla porównania w wielu dużo mniejszych krajach rynki te są dojrzałe i dużo

⁹³ Najwięcej przetwórnicy ekologicznych prowadzących działalność w Polsce w 2014 r. zajmowało się przetwórstwem owoców i warzyw (34%) i produkcją związaną z przemiałem zbóż (21%). Zdecydowanie mniejszy był udział przetwórstwa mięsa (7%) oraz mleka (3%).

bardziej rozwinięte np. w Szwajcarii wartość sprzedaży wyniosła 1,67 mld euro, w Austrii – 1,06 mld euro, w Danii – 970 mln euro.

4.5.3. Determinanty rozwoju produkcji ekologicznej żywności – rola samorządu terytorialnego

W raporcie IRWiR PAN z 2013 roku zdiagnozowano i wskazano wiele problemów związanych z rozwojem rolnictwa ekologicznego w Polsce, a w szczególności z rozwojem produkcji ekologicznej żywności. W opracowaniu znalazły się także rekomendacje, które miały – pomimo różnych uwarunkowań i przeciwności – wskazać główne determinanty rozwoju tego segmentu produkcji rolniczej [J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, 2013, str. 139-146]. Do tych ostatnich zaliczono w szczególności:

- Potrzebę wytyczania przez państwo celów rozwojowych rolnictwa ekologicznego, tak w średniej, jak i długookresowej perspektywie.
- Wsparcie na rzecz budowy silnych organizacji rolników ekologicznych. Bez zorganizowanej i zinstytucjonalizowanej formy współpracy pomiędzy rolnikami ekologicznymi nie jest możliwe rzeczywiste urynkowanie produkcji oraz wykorzystanie wszelkich możliwości rozwojowych pozytywnie przekładających się na jakość i poziom życia mieszkańców wsi.
- Konieczność zaangażowania władz samorządowych w rozwój rolnictwa ekologicznego.

Ta ostatnia konstatacja, szczególnie istotna z punktu widzenia niniejszej rozprawy, znalazła swoją kontynuację wśród szczegółowych rekomendacji zawartych we wspomnianym raporcie:

konieczne jest podjęcie działań zmierzających do włączenia się samorządów lokalnych w szeroko rozumiany rozwój rolnictwa ekologicznego i propagowanie tej formy gospodarowania. W pierwszej kolejności konieczne wydaje się uświadomienie i pokazanie samorządom korzyści płynących z sytuacji, gdy na danym terenie działają liczni, a do tego zorganizowani rolnicy i przetwórcy produkujący ekologiczną żywność. Do korzyści tych, jak pokazują badania, zaliczyć należy w szczególności: spadek bezrobocia, zapobieganie wyludnianiu się wsi, większe wpływy podatkowe dla gmin, mniej wydatków socjalnych, rozwój innych niż rolnictwo ekologiczne aktywności gospodarczych, a także społecznych, wreszcie promocja danej Jednostki Samorządu Terytorialnego. Następnie, za sprawą pokazania przykładów i dobrych praktyk (tak z Polski, jak i z zagranicy), należy zachęcić samorząd do podejmowania konkretnych działań w wymiarze lokalnym (np. tworzenie miejsc, w których ekologiczni producenci i rolnicy mogliby handlować) i włączania się w promocję ekologicznego sposobu gospodarowania [J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, 2013, str. 152-153].

Do tej pory w Polsce nie badano wpływu sposobu i jakości rządzenia na rozwój lokalny w oparciu o zasoby obszarów wiejskich – a tym bardziej w oparciu o zasoby w postaci zorganizowanej produkcji ekologicznej żywności. Jednocześnie przykłady niektórych gmin pokazują, że samorzady lokalne w kooperacji zarówno z innymi samorządami (w tym z władzami wojewódzkimi), jak też z lokalnymi pomiotami i organizacjami (w tym z Lokalnymi Grupami Działania – LGD) są w stanie sprawnie budować swoją markę i swój wizerunek w oparciu o specyficzne produkty lub usługi, w tym produkty żywności wysokiej jakości⁹⁴. Przygotowanie proponowanych narzędzi i wskaźników dobrego rządzenia pozwoli oceniać aktywność władz samorządowych pod kątem realizacji działań prorozwojowych przy wykorzystaniu endogenicznego potencjału w postaci rolnictwa ekologicznego.

4.6. Wybór lokalizacji badań empirycznych

Zagadnienie roli samorządów lokalnych w rozwoju rolnictwa ekologicznego traktowanego jako czynnik zwiększający nie tylko dochody poszczególnych rolników, ale i generujący regionalną wartość dodaną, do której zaliczyć należy m.in: dbałość o jak największe korzyści (zyski) dla całego obszaru, rozwój gospodarki lokalnej, wzrost aktywności mieszkańców terenów wiejskich i poprawa atrakcyjność tych terenów, jest tematem w Polsce zupełnie nowym. Nawet w krajach, w których rolnictwo ekologiczne ma dłuższe tradycje, a organizacje zrzeszające rolników ekologicznych posiadają już lata doświadczeń, jest to problem słabo opisany, nie posiadający bogatej literatury przedmiotu, wciąż poszukujący bazy teoretycznej służącej stworzeniu terminologii, podstaw i ram dla podejmowanych analiz. Ze względu na podjęcie nowej tematyki badań, uzasadnione wydaje się założenie, że lepiej zacząć od pogłębionej analizy mniejszej liczby przypadków, aniżeli badać powierzchwniowo dużą próbę, nie docierając do ważnych lecz wymagających pogłębionych metod zagadnień. Badania jakościowe zakładają, że wiele spraw lepiej bada się poprzez dogłębne zrozumienie rzeczywistości w oczach aktorów społecznych danej zbiorowości. Pomogą one także w rozpoznaniu sytuacji samorządów lokalnych w Polsce posiadających endogeniczny czynnik rozwojowy w postaci zorganizowanej produkcji żywności wysokiej jakości.

⁹⁴ Przykładem takiej gminy, ale w odniesieniu do produkcji wyrobów regionalnych, może być Korycin na Podlasiu.

Biorąc pod uwagę charakter badania, w którym konieczne jest poznanie kontekstu lokalnego, niemożliwym jest wybranie lokalizacji do badania, tylko na podstawie ogólnodostępnych danych ilościowych. W związku z powyższym zdecydowano się na dobór próby w sposób celowy. Do próby celowej dobiera się jednostki w sposób subiektywny – tak, by były one najbardziej użyteczne lub reprezentatywne. Ponieważ kryteria doboru do próby celowej nie są łatwe do określenia, nie można określić prawdopodobieństwa, z jakim dana jednostka znajdzie się w próbie. Trzech ekspertów zajmujących się rynkiem i rozwojem rolnictwa ekologicznego od strony praktycznej w ramach tzw. panelu eksperckiego⁹⁵ (scenariusz wywiadu z ekspertami w załączeniu) wskazało samorzady i organizacje, które realizują działania na rzecz rozwoju i promocji rolnictwa ekologicznego i w których równocześnie producenci żywności ekologicznej są zorganizowani (stowarzyszenia, grupy producenckie etc.) oraz stanowią istotny lub rokuszący element gospodarki danej gminy, powiatu lub terenu działania LGD. Jednocześnie podczas panelu omówione zostały problemy i szanse związane z rozwojem sektora produkcji ekologicznej żywności w Polsce. Uzyskane informacje pozwoliły nie tylko na lepszy dobór próby badawczej, ale także na bardziej precyzyjne przygotowanie narzędzi badawczych (scenariuszy) do indywidualnych wywiadów pogłębionych i wywiadów grupowych⁹⁶.

Panel ekspertów wskazał następujące lokalizacje, w których rozwija się produkcja ekologicznej żywności, a producenci ekologiczni z dużym prawdopodobieństwem otrzymują wsparcie od władz lokalnych (panel w żadnej mierze nie przesądzał ani o skali, ani o częstotliwości, ani o charakterze tego wsparcia):

1. Podkarpackie: Świlcza, Dukla, Leżajsk, Nowa Sarzyna, Miejsce Piastowe.
2. Lubelskie: Borki, Tarnogród, Urzędów, Niedzwica Duża.
3. Kujawsko-pomorskie: Brodnica, Bobrowo, Brzozie.
4. Świętokrzyskie: Smyków, Kije, Bogoria.
5. Zachodniopomorskie: Świdwin (Powiat), Połczyn Zdrój.
6. Małopolskie: Raciechowice, Łącko, Sękowa.
7. Wamińsko-Mazurskie: Gołdap.

⁹⁵ Ekspertami byli:

- Paweł Krajmas – prezes stowarzyszenia Polska Ekologia,
- Marcin Gąbka – Jednostka Certyfikująca Ekogwarancja PTRE sp. z o.o.,
- Ewa Smuk-Stratenwerth – właścicielka jednego z pierwszych ekologicznych gospodarstw w Polsce, laureatka „Człowieka Roku 2011 Polskiej Ekologii”.

⁹⁶ Scenariusz wywiadu do panelu ekspertów stanowi Załącznik 1.

8. Mazowieckie: Słubice.

Na podstawie analizy danych zastanych w ww. lokalizacjach (w tym analiza dokumentów strategicznych gmin i powiatów, Lokalnych Strategii Rozwoju, danych o produkcji ekologicznej etc.) do badania wybrano następujące cztery lokalizacje:

1. Podkarpacie – gmina Dukla,
2. Podkarpacie – gmina Świlcza,
3. Kujawsko-Pomorskie – Pojezierze Brodnickie (obszar działania LGD),
4. Zachodniopomorskie – powiat Świdwin.

4.7. Dobór metod i wskaźników oraz opracowanie narzędzi badawczych

Po dokonaniu wyboru lokalizacji kluczowe wydaje się zweryfikowanie, na ile sposób i sprawność rządzenia władz samorządowych (głównie szczebla gminnego) pozytywnie oddziałuje na rozwój lokalny za sprawą wykorzystania zasobu lokalnego, jakim jest rolnictwo ekologiczne, a w szczególności:

- pozwala wykorzystać szansę rozwojową, którą jest zorganizowana produkcja lub przetwórstwo wyrobów ekologicznych,
- ułatwia rozwój społeczno-ekonomiczny w oparciu o ten zasób,
- angażuje partnerów społecznych i gospodarczych w działania rozwojowe,
- wspomaga właściwe, prorozwojowe i długofalowe w skutkach inwestycje, w tym wpływa na efektywne wykorzystanie funduszy unijnych.

Konieczne zatem jest stworzenie narzędzi, które pozwolą oceniać, na ile stosowanie zasad dobrego rządzenia (*good governance*) przez władze na poziomie lokalnym może wpływać na sukces działań ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich poprzez właściwe wykorzystanie rolnictwa ekologicznego.

4.7.1. Wybór metod badawczych

W każdym z wybranych przypadków (*case study* – w polskiej socjologii wsi nazywanych badaniami monograficznymi) badaniem objęci zostali reprezentanci władz samorządowych, lokalni liderzy, przedstawiciele producentów ekologicznej żywności lub organizacji związanej z produkcją ekologicznej żywności. Osoby te zostały wybrane

w wyniku analizy sieci powiązań w terenie spośród lokalnych autorytetów, przedstawicieli władz samorządowych, specjalistów w dziedzinie rolnictwa, w szczególności ekologicznego, osób tworzących lokalną sieć doradztwa lub sprzedaży, reprezentantów LGD (metoda kuli śniegowej).

W badaniu o charakterze monograficznym, dzięki zbliżeniu się do badanego przypadku badacz może lepiej zrozumieć, a dzięki temu wyjaśnić, związki i relacje wewnątrz niego. Zaletą tej metody jest zbliżenie do realnie występujących sytuacji i weryfikowanie hipotez bezpośrednio w odniesieniu do zjawisk. Metoda monograficzna (*case study*) dopuszcza stosowanie wielu technik badawczych, zaleca też zbieranie danych za pomocą dwóch lub większej liczby metod. Korzystanie z różnych technik badawczych i odwoływanie się do różnych źródeł zastanych, sprzyja zachowaniu obiektywizmu oraz uzupełnieniu i pogłębianiu danych [por. B. Flyvbjerg, 2005]. Monografie odwołują się przede wszystkim do metod jakościowych. W związku z powyższym w badaniu zastosowano trzy rodzaje narzędzi typowych dla badań jakościowych, służących rozpoznaniu przedmiotu badań. Wybrane do analizy dokonywanej w ramach niniejszej rozprawy narzędzia badawcze to zogniskowany wywiad grupowy (FGI)⁹⁷, indywidualny wywiad pogłębiony (IDI)⁹⁸ oraz analiza danych zastanych.

Wywiady indywidualne zostały zrealizowane z przedstawicielami władz samorządowych (wójt, przewodniczący rady), osobami odpowiedzialnymi za powstanie, rozwój, działalność, aktywność organizacji ekologicznych, członkami lokalnych organizacji np. LGD, których aktywność jest w jakiś sposób zależna bądź związana z działalnością badanej organizacji i realizacją jej celów. FGI został zrealizowany głównie z rolnikami ekologicznymi i producentami ekologicznej żywności.

4.7.2. Teorie wykorzystywane przy konstruowaniu narzędzi

Do analizy zrekonstruowanej w badaniu rzeczywistości posłużyły teorie i koncepcje ekonomii instytucjonalnej. W szczególności zastosowanie znalazła tu koncepcja *good governance* i wskaźniki dobrego rządzenia, o których szczegółowo

⁹⁷ Skrót FGI pochodzi od ang. nazwy –focus group interview. Zwany także badaniem fokusowym lub badaniem grupy fokusowej. Nazwa „grupa zogniskowana” (*focus group*) sugeruje, że uczestnicy są skupieni na określonym temacie, pracując w grupach liczących od 6 do 12 osób.

⁹⁸ Skrót IDI pochodzi od ang. nazwy *in depth interview*.

mowa była na początku niniejszego rozdziału. Powyższa koncepcja została wsparta teorią rynków zakorzenionych (tzw. *nested market*), która z sukcesem została wykorzystana w projekcie badawczym z 2013 roku podczas prac nad raportem „Rolnictwo ekologiczne czynnikiem rozwoju lokalnego – analiza wybranych przypadków” [J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, 2013, str. 4-6].

Termin „rynek zakorzeniony”, który przed kilkoma laty został zaproponowany przez europejskich socjologów wsi [J. van der Ploeg, J. Jingzhong, S. Schneider, 2012], może być kategorią przydatną do analizowania możliwości rozwojowych terenów wiejskich w Polsce. „Zakorzenie” odnosi się do związku z regionem i do silnego oparcia na zasobach endogenicznych danego obszaru. O pojawieniu się rynku zakorzenionego możemy mówić, gdy na ściśle zdefiniowanym terenie istnieje, a jednocześnie jest lub zaczyna być dostrzegany i doceniany, pewien szczególny rodzaj produktu, który może stać się podstawą rozwoju oraz przyczynkiem i powodem do nawiązywania współpracy wśród lokalnych producentów i wytwórców⁹⁹. Poprzez ten proces – waloryzacji danego produktu i współpracy na rzecz jego jak najlepszego wykorzystania – mieszkańcy danego obszaru zyskują możliwość zwiększania i uzupełniania swoich dochodów, poprawiają jakość życia, w szczególności za sprawą nawiązywania i budowania relacji, współpracy, budowania poczucia bezpieczeństwa (także finansowego) i zacieśniania lokalnych więzi [por. J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, 2013].

Dla funkcjonowania rynków zakorzenionych niezbędne są relacje między zespołem producentów, mieszkańcami danego obszaru oraz konkretną, świadomą grupą konsumentów. Niezwykle ważne z punktu widzenia rozwoju lokalnego oraz prowadzenia polityki rozwoju w skali lokalnej mogą się także okazać relacje pomiędzy powyższymi grupami i władzą samorządową. Relacje te mogą nabierać pożądanego kształtu m.in. poprzez wykorzystywanie przez tę ostatnią narzędzi i zasad dobrego rządzenia (*good governance*). Tym samym widać, jak bliskie sobie i względem siebie

⁹⁹ Aby mógł powstać i rozwijać się rynek zakorzeniony, kluczowe jest wykreowanie, odnalezienie lub „odświeżenie” produktu silnie powiązanego z danym obszarem i w jakiś sposób stanowiącego silny wyróżnik terenu. Rynek zakorzeniony tworzy się właśnie wokół jednego lub grupy charakterystycznych dla określonego obszaru produktów, dla których podstawową cechą jest wysoka jakość lub wyjątkowość – taki produkt lub produkty nazywane są, za autorami przywoływanej koncepcji, *wspólnym zasobem dóbr* (ang. *Common Pool Resources*). Wspólnym zasobem może być przykładowo zarówno wysokiej jakości produkt żywnościowy (najczęściej zarządzany przez zrzeszonych producentów lub ich organizacje), jak też wyjątkowy krajobraz o specyficznych cechach, dzięki którym obszar ten jest rozpoznawany, doceniany przez turystów i traktowany jako ciekawe miejsce do zwiedzenia. Może się nim zatem stać dowolny z endogenicznych potencjałów wsi, w tym rolnictwo ekologiczne.

komplementarne są teorie *nested market* i *good governance*. To właśnie relacje – oparte o zarządzanie (rządzenie) i wykorzystanie wspólnego zasobu dóbr – stanowią o sile i sukcesie rynku zakorzenionego. Aby jednak mówić o istnieniu tego ostatniego, konieczne jest ponadto, aby wszystkie osoby i instytucje zaangażowane w interakcje podzielały przekonanie, że produkt wyróżniający dany obszar jest wyjątkowy. To ta wspólnota przekonań nadaje wytwarzanemu produktowi szczególną wartość¹⁰⁰.

4.7.3. Opracowanie narzędzi badawczych – scenariuszy wywiadów

Pierwszym krokiem w stronę opracowania narzędzi badawczych był wybór wskaźników dobrego rządzenia – spośród zaproponowanych w rozdziale 4 – adekwatnych do badanej dziedziny i specyfiki wybranych lokalizacji. Następnie należało dostosować wskaźniki do charakteru endogenicznego potencjału, czyli rolnictwa i przetwórstwa ekologicznego. W dalszej kolejności wskaźniki zostały podzielone na dające się wywnioskować z analizy danych zastanych oraz na takie, które musiały być uwzględnione w scenariuszach wywiadów FGI lub IDI. Niektóre z nich były kompletowane poprzez użycie wszystkich metod badawczych (IDI, FGI, dane zastane) – zbiór tak opracowanych wskaźników stanowi Załącznik 2.

Scenariusze wywiadów – używane do FGI, jak i do IDI – powinny pomóc w odpowiedzi na pytanie o to, jak działalność samorządu lokalnego, podejmowane inicjatywy oraz jakość rządzenia wpływają na wykorzystywanie w polityce rozwoju lokalnego czynnika endogenicznego jakim jest – w wybranych lokalizacjach – rolnictwo lub przetwórstwo ekologiczne. Scenariusze badań oparły się o narzędzia znane z teorii *good governance*, czyli o tzw. wskaźniki dobrego rządzenia oraz teorię *nested market*, o której mowa w pkt. 5.4.2. Podczas opracowywania narzędzia badawczego zdecydowano się niektóre z obszarów dobrego rządzenia, o których była mowa w rozdziale 4 oraz które są przytoczone w Załączniku 2, traktować łącznie (w ramach poszczególnych bloków pytań) – tak stało się w przypadku obszarów „siła wpływu” i „usieciowienie”. Dwa z obszarów zdecydowano się wkomponować w bloki pytań dotyczące charakterystyki danego terytorium (obszar „strategia i wizja”) oraz

¹⁰⁰ W prezentowanym badaniu założono, że rolnictwo ekologiczne może być uznawane i traktowane jak *wspólny zasób dóbr*, dzięki któremu ma szansę powstać rynek zakorzeniony – a za jego (rolnictwa ekologicznego) sprawą może rozwijać się lokalna gospodarka, mogą powstawać nowe miejsca pracy, wzrastać dochody ludności, a także tworzyć się mogą silne i trwałe więzi między producentami, mieszkańcami i lokalną władzą.

produkcji ekologicznej na danym terenie (obszar „zrównoważony rozwój”). Wśród obszarów *good governance* ujętych w narzędziu badawczym widoczny jest – w stosunku do propozycji wskaźników zawartych w Załączniku 2 – brak obszaru „miejscowe prawo”, obszaru „kompetencje” i obszaru „rozliczalność”. Wskaźniki dotyczące powyższych kwestii zostały zawarte w innych blokach pytań zaproponowanych w narzędziu badawczym – odpowiednio w obszarze „zrównoważony rozwój”, „siła wpływu” oraz w dodatkowych pytaniach otwartych. Ich połączenie podyktowane było potrzebą uproszczenia narzędzia badawczego, de facto potrzebą jego dopasowania do specyfiki endogenicznego czynnika rozwoju (rolnictwa ekologicznego) i charakterystyki terenów, na których odbywało się badania. Niezwykle istotna była także konieczność dopasowania długości wywiadów do percepcji i cierpliwości rozmówców.

5. Realizacja badania, obserwacje i wnioski

- 5.1. Wprowadzenie**
- 5.2. Opis lokalizacji: *good governance* w gminie Świlcza**
 - 5.2.1. Charakterystyka obszaru badania – gmina Świlcza**
 - 5.2.2. Rozwój i planowanie strategiczne w gminie Świlcza**
 - 5.2.3. Władza i skuteczność – gmina Świlcza**
 - 5.2.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)**
- 5.3. Opis lokalizacji: *good governance* w gminie Dukla**
 - 5.3.1. Charakterystyka obszaru badania – gmina Dukla**
 - 5.3.2. Rozwój i planowanie strategiczne w gminie Dukla**
 - 5.3.3. Władza i skuteczność – gmina Dukla**
 - 5.3.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)**
- 5.4. Opis lokalizacji: *good governance* na Pojezierzu Brodnickim**
 - 5.4.1. Charakterystyka obszaru badania – Pojezierze Brodnickie**
 - 5.4.2. Rozwój i planowanie strategiczne na Pojezierzu Brodnickim**
 - 5.4.3. Władza i skuteczność – Pojezierze Brodnickie**
 - 5.4.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)**
- 5.5. Opis lokalizacji: *good governance* w powiecie świdwińskim**
 - 5.5.1. Charakterystyka obszaru badania – powiat świdwiński**
 - 5.5.2. Rozwój i planowanie strategiczne w powiecie świdwińskim**
 - 5.5.3. Władza i skuteczność – powiat świdwiński**
 - 5.5.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)**
- 5.6. Obserwacje ze studiów przypadku w odniesieniu do obszarów dobrego rządzenia**
- 5.7. Wskaźniki „na wejściu” i „na wyjściu”**

5.1. Wprowadzenie

W rozdziale piątym i ostatnim zaprezentowane zostały przebieg i rezultaty badania. Opisane zostały miejsca – lokalizacje tj. dwie gminy, powiat oraz kraina geograficzna (odpowiadająca powierzchni powiatu) – w których przeprowadzone zostało badanie. Opis skupia się będzie na dokumentach strategicznych poszczególnych JST i na interpretacji danych zastanych. Ponadto przedstawione zostaną informacje

uzyskane podczas wywiadów indywidualnych i grupowych w zakresie działań rozwojowych podejmowanych przez władze i mieszkańców oraz na istniejącym w danym miejscu endogenicznym potencjale i jego miejscu w polityce rozwojowej lokalnych władz i społeczności. Ponieważ główną osią badań i analiz pozostaje weryfikacja wpływu jakości zarządzania na rozwój lokalny, opisy poszczególnych lokalizacji zostały dokonane w podziale na wymiary i cechy *good governance* dostosowane do specyfiki samorządu terytorialnego, o czym była mowa w rozdziałach 3 i 4 niniejszej pracy¹⁰¹.

W każdej z lokalizacji przeprowadzonych zostało pięć wywiadów indywidualnych (IDI) z przedstawicielami lokalnej władzy lub instytucji publicznych, lokalnymi liderami oraz osobami zaangażowanymi w działalność organizacji pozarządowych, w tym LGD¹⁰². Ponadto w każdym z badanych miejsc odbył się jeden zogniskowany wywiad grupowy (FGI), w którym brały udział głównie osoby zaangażowane w produkcję ekologicznej żywności, a tym samym zainteresowane rozwojem endogenicznego potencjału na danym obszarze. Uczestnicy badania pozostają anonimowi, dlatego też poszczególne cytaty opatrzone są jedynie informacją o sposobie pozyskania danej wypowiedzi – rejestracja podczas wywiadu indywidualnego albo grupowego. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że wypowiedzi wygłaszane podczas FGI podlegają natychmiastowej weryfikacji poprzez konfrontację z opiniami innych uczestników badania – ich aprobatą, sprzeciwem lub brakiem komentarza (co czasem również nie pozostaje bez znaczenia). Warto zatem zaznaczyć, czy dane stwierdzenie padło w obecności innych osób czy też było wypowiedzane w rozmowie indywidualnej z badaczem. W przypadku zachowania anonimowości osób biorących udział w badaniu nie miało sensu rozróżnianie pomiędzy poszczególnymi respondentami, jednakże tam, gdzie było to istotne z punktu widzenia jasności przekazu i precyzji badawczej, wskazywano, czy dana wypowiedź należy do przedstawiciela lokalnej władzy lub instytucji publicznej, producenta ekologicznej żywności czy też członka lokalnej organizacji pozarządowej np. LGD.

¹⁰¹ W celu przypomnienia, poniżej wymiary i cechy *good governance* dostosowane do specyfiki samorządu terytorialnego:

- rozwój i planowanie strategiczne,
- władza i skuteczność,
- inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu.

¹⁰² Badania odbywały się w 2016 roku w ramach projektu naukowego pt. „Prorozwojowe wykorzystanie rolnictwa ekologicznego w polityce i działaniach samorządów lokalnych – analiza wybranych przypadków” finansowanego ze środków Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Autor niniejszej pracy był kierownikiem tego projektu badawczego.

Dzięki wyborowi miejsc charakteryzujących się tym samym zasobem lokalnym – choć różnie zagospodarowywanym – możliwe stało się choćby częściowe porównanie i znalezienie analogii w dokonaniach rozwojowych i wpływie jakości rządzenia na te dokonania w poszczególnych lokalizacjach¹⁰³. Porównanie takie zawarte jest w podrozdziale 6.7 zawierającym analizę wskaźników dobrego rządzenia „na wejściu” i „na wyjściu”. Podstawą tej analizy są natomiast obserwacje poczynione podczas badań nad poszczególnymi lokalizacjami w odniesieniu do wszystkich obszarów dobrego rządzenia uznanych za istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Obserwacje te zostały przedstawione w formie tabelarycznej w podrozdziale 5.6.

5.2. Opis lokalizacji: *good governance* w gminie Świlcza

5.2.1. Charakterystyka obszaru badania – gmina Świlcza

Obszar badania to teren wiejskiej gminy Świlcza (województwo podkarpackie), wchodzącej w skład aglomeracji Rzeszowskiej. Mieszka tutaj 16 000 osób. Liczba bezrobotnych w gminie jest poniżej średniej wojewódzkiej – w 2015 odsetek bezrobotnych zarejestrowanych wśród ludności w wieku produkcyjnym wynosił 8%¹⁰⁴. Z punktu widzenia ekonomicznego jest to gmina wielobranżowa – bez znaczącej dominacji jednej dziedziny gospodarki. W latach 2008-2014 zwiększyły się dochody własne gminy. Jak wynika ze strategii [Strategia rozwoju gminy Świlcza..., 2015], wśród głównych źródeł dochodów własnych gminy należy wyróżnić dwa, tj. podatek od nieruchomości oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dochody własne gminy, w przeliczeniu na osobę, są poniżej średniej wojewódzkiej.

Obecny wójt, pełni swoją funkcję pierwszą kadencję. Został wybrany z ramienia Komitetu Wyborczego Wyborców Razem Dla Gminy. Frekwencja w tych wyborach wyniosła 54,8% (powyżej średniej ogólnopolskiej)¹⁰⁵. W gminie nie istnieje budżet partycypacyjny (obywatelski), natomiast realizowany jest fundusz sołecki. W gminie

¹⁰³ Trudności związane z porównywaniem wpływu jakości rządzenia na rozwój lokalny w oparciu o endogeniczne potencjały ciekawie opisali badacze z uniwersytetu w Padwie, analizując ów wpływ w odniesieniu do prowadzenia na poziomie lokalnym zrównoważonej gospodarki leśnej [por. L. Secco, R. Da Re, P. Gatto, D. Tacu Tassa, 2011].

¹⁰⁴ <https://www.mojapolis.pl/> – dostęp: 29.08.2016.

¹⁰⁵ http://pkw.gov.pl/434_Wyniki_wyborow/1/16270_WYBORY_SAMORZADOWE_2014_R_STATYSTYKI_WYNIKOW_GLOSOWANIA – dostęp: 29.08.2016.

Świlcza ukazuje się Kwartalnik Trzcionka. Problematykę gminy swoim zasięgiem obejmuje również kwartalnik Ziemia Bratkowicka.

Na terenie gminy między rokiem 2010 a 2014 wzrosła znacznie liczba fundacji i stowarzyszeń (poza OSP) na 10 000 mieszkańców¹⁰⁶ – z 13.2 do 16.6. W Strategii gminy wśród organizacji pozarządowych wymienia się Stowarzyszenie Producentów Żywności Ekologicznej EKO-DAR oraz Związek Stowarzyszeń Polska Izba Rolnictwa Ekologicznego (PIRE). Pierwsza z tych organizacji, działająca od 2004 roku, zrzesza 50 gospodarstw ekologicznych posiadających odpowiedni certyfikat. Stowarzyszenie obejmuje terenem działania całe województwo podkarpackie, a w szczególności gminę Świlcza. Od 2009 roku organizacja ta prowadzi m.in. wojewódzki program edukacji ekologicznej. W roku 2016 program ten, w związku z ograniczeniami finansowymi, został znacznie okrojony. Od 2005 roku na terenie gminy funkcjonuje PIRE. Celem Izby jest koordynacja działań, edukacja i promocja inicjatyw w zakresie promocji przetwórstwa i zbytu produktów rolnictwa ekologicznego, wspieranie merytoryczne i organizacyjne producentów tego rodzaju żywności. Istotnym celem stowarzyszenia jest reprezentowanie na zewnątrz interesów członków Izby. Ponadto PIRE współorganizuje od 10 lat Targi „EKOGALA” – jedno z największych wydarzeń promujących żywność ekologiczną w Polsce. Ponadto corocznie współorganizują Podkarpacką Konferencję Rolnictwa Ekologicznego, w której bierze udział około 300 osób. Od roku 2007 gmina przynależy do LGD „Trygon – rozwój i innowacja”. Obecnie trwają prace przygotowawcze nad wdrożeniem Strategii Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez społeczność.

W gminie znajduje się prawie 2000 gospodarstw rolnych. Średnia wielkość gospodarstwa wynosi tutaj 2.7 ha¹⁰⁷ (za stroną internetową gminy Świlcza). Jeżeli chodzi o gospodarstwa ekologiczne, to jak wynika z naszych badań, są tylko cztery tego typu gospodarstwa. Ich liczba jest niezmienna od lat. Jednym z nich jest spore gospodarstwo owocowe, którego właściciele posiadają również prężnie działającą przetwórną ekologiczną (jedyną w gminie) zajmującą się produkcją m.in. soków owocowych. Firma posiada już od 15 lat certyfikat na produkcję ekologiczną.

¹⁰⁶ <https://www.mojapolis.pl/> – dostęp: 29.08.2016.

¹⁰⁷ <http://www.swilcza.com.pl/index.php/informacje> (dostęp 30.08.2016).

5.2.2. Rozwój i planowanie strategiczne w gminie Świlcza

Czynnik rozwojowy (rolnictwo ekologiczne) w dokumentach strategicznych

W opracowanej w 2015 roku „Strategii rozwoju gminy Świlcza na lata 2015-2020 – Program rozwoju” wśród silnych stron obszaru (analiza SWOT) wymieniono: „Czyste naturalne środowisko przyrodnicze – sprzyjające rozwojowi rolnictwa ekologicznego i agroturystyki” [Strategia Rozwoju Gminy Świlcza 2015-2020, 2015, str. 56], natomiast wśród szans wskazano na: „Rozwój popytu na produkty ekologicznego rolnictwa, przetwórstwa rolnego oraz usługi agroturystyczne. Ułatwienia prawne dla rolników sprzyjające rozwojowi przetwórstwa żywności i produkcji produktów regionalnych” [Strategia Rozwoju Gminy Świlcza 2015-2020, 2015, str. 58]. Jednocześnie w dokumencie tym można przeczytać, że: „Świlcza w roku 2025 to nowoczesna gmina realizująca usługi publiczne, by w jak najwyższym stopniu spełnić oczekiwania i wymagania mieszkańców, inwestorów oraz gości. Świlcza 2025 to gmina czysta ekologicznie dbająca o środowisko przyrodnicze i ułatwiająca dostęp do niego, gmina produkująca zdrową i czystą ekologicznie żywność, przetwarzana na miejscu przez rolników w ich własnych gospodarstwach. Świlcza 2025 to miejsce na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych, w którym stworzono warunki rozwoju przedsiębiorstw zwłaszcza branży TSL” [Strategia Rozwoju Gminy Świlcza 2015-2020, 2015, str. 61].

Ze strategii wyłania się zatem obraz gminy, która stawia na wykorzystanie swojej renty położenia (bezpośrednie sąsiedztwo Rzeszowa), ale równocześnie próbuje zachować swoją „wiejskość”, upatrując szansy także w produkcji zdrowej, ekologicznej żywności. Popularyzacja rolnictwa ekologicznego, małych rolniczych przetwórnictw i produktu regionalnego jest jednym z działań służących realizacji celu strategicznego III: „Ochrona środowiska przyrodniczego i wykorzystanie jego walorów dla rozwoju gminy” [Strategia Rozwoju Gminy Świlcza 2015-2020, 2015, str. 71]. W tym działaniu, jako podmiot odpowiedzialny wskazano wójta gminy. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, jakie mierniki wdrażania strategii zostały zaproponowane, a w szczególności mierniki 2 i 3 z listy „Mierniki – Cel strategiczny III”:

1. Ilość chronionych obiektów przyrodniczych.
2. Ilość akcji promocyjnych i informacyjnych w zakresie rolnictwa ekologicznego i produktu regionalnego.

3. Ilość godzin udzielonego doradztwa w zakresie rolnictwa ekologicznego i produktu regionalnego.
4. Ilość turystów korzystających z obiektów turystycznych.
5. Przygotowanie planu gospodarki niskoemisyjnej.
6. Ilość zrealizowanych projektów związanych z PGN.
7. Ilość zrealizowanych projektów z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej.
8. Powołanie spółki celowej wodno-kanalizacyjnej [Strategia Rozwoju Gminy Świlcza 2015-2020, 2015, str. 75].

Jednocześnie warto wspomnieć, że na rozwój rolnictwa ekologicznego na terenie gminy Świlcza stawiano już w strategii gminy z 1999 r. W dokumencie tym wśród mocnych stron gminy znalazły się „dobre cechy ekologiczne płodów rolnych” a w szansach rozwojowych „korzystne warunki glebowo-klimatyczne umożliwiające rozwój produkcji ekologicznej żywności” [Strategia Rozwoju..., 1999, str. 72]. Na szanse tę wskazywali sami mieszkańcy gminy, którzy w ankiecie potrzeb rozwojowych gminy umieścili ją na 4 miejscu wśród pięciu najważniejszych [Strategia Rozwoju..., 1999, str. 96]. Natomiast „jedną z oferowanych atrakcji turystycznych Gminy może być również możliwość zakupu świeżych, ekologicznych produktów bezpośrednio od producentów.” [Strategia Rozwoju..., 1999, str. 84].

Rozwój rolnictwa ekologicznego znalazł się również w Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) Lokalnej Grupy Działania (LGD) „Trygon – rozwój i innowacja” z 2009 roku. Jak zaznaczono w opisie obszaru objętego działaniem LGD: „rolnictwo obszaru LGD nie daje wystarczających dochodów dla utrzymania rodzin. Jest rozdrobnione i niskotowarowe. Konieczne jest poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodu dla gospodarstw rolnych. Działania planowane w LSR mają pozwolić na lepsze wykorzystanie potencjału, częściowe przetwórstwo produktów gospodarstwa, zwrócić uwagę na możliwości produkcji i sprzedaży produktów i przetworów ekologicznych, a także możliwości świadczenia usług dla osób odwiedzających nasze miejscowości (gospodarstwa agroturystyczne). Operacje mają nie tylko bezpośrednio wspierać takie gospodarstwa, ale również wskazywać na inne źródła finansowania przekształceń w rolnictwie i wspierania wielokierunkowości gospodarstw” [Lokalna strategia – Trygon, 2009, str. 74]. Wśród tzw. Małych Projektów, które mogły liczyć na dofinansowanie w ramach LGD preferowane były m.in. „działania w zakresie

inicjowania powstawania, przetwarzania i wprowadzania na rynek produktów ekologicznych oraz bazujących na naturalnych surowcach i produktach rolnych i leśnych oraz tradycyjnych sektorach gospodarki” [Lokalna strategia – Trygon, 2009, str. 52].

Specyfika obszaru w oczach respondentów, w tym jego silne i słabe strony

Jako silną stroną obszaru badani – na pierwszym miejscu – wskazywali pozytywne nastawienie i otwartą postawę władz gminy. Ma to niebagatelne znaczenie z punktu widzenia stosowania w gminie Świlcza zasad dobrego rządzenia.

Pierwszym czynnikiem jest działalność i otwarcie proekologiczne władz gminy, które od dłuższego czasu zajmują się akurat tym kierunkiem. Zdecydowanie na każdą inicjatywę reagują pomocnie (...) drugim (czynnikiem) jest tutaj układ środowiskowy – teren, gdzie występują gospodarstwa jest czysty i można zakładać gospodarstwa ekologiczne lub mogące spełniać wymogi do certyfikacji gospodarstwa ekologicznego. No i trzecim jest szczęśliwe nagromadzenie kilku osób, które akurat tutaj działają, którzy powodują nie tylko to, że one (są aktywne – J.J) ale i zarażają swoim przykładem pozostałe osoby [FGI].

Jako bardzo istotne czynniki rozwojowe wskazywano także dobrej jakości gleby, brak przemysłu i wiedzę rolników.¹⁰⁸ Za silną strony gminy badani uważają także korzyści wynikające z bliskości Rzeszowa (renta położenia). Korzyści te dotyczą wszelkich form i możliwości rozwoju, w tym także rozwoju produkcji ekologicznej żywności.

Myślę, że lokalizacja w pobliżu większego miasta jest to duży plus, powstaje duże zaplecze gospodarstw, producentów, którzy będą zaopatrywać powiedzmy sklepy i nawet indywidualnych odbiorców, to jest nieduża odległość, można przyjechać nawet z Rzeszowa do gospodarstwa i kupić sobie, wiadomo w niższej cenie i to też mogłoby być takim czynnikiem rozwojowym. To zaplecze, jeśli właśnie chodzi o zdrowe produkty ekologiczne, to jest bardzo ważna rzecz i rzeczywiście ludzie coraz częściej szukają takich produktów i nawet w samym Rzeszowie ilość punktów, które je sprzedają wzrosła radykalnie (...) To jest jedna sprawa, a druga (...) to wspaniała rzecz do takiej małej turystyki, rekreacji podmiejskiej, właśnie też oparta na fajnym środowisku, zdrowym środowisku i tak samo na tych gospodarstwach i tym środowisku ekologicznym, jest to duża szansa dla miasta, tym bardziej że jest to bardzo nieduża odległość, jakieś tam trasy rowerowe, piesze i tak dalej [FGI].

Wśród słabych stron natomiast wskazywano przede wszystkim rozdrobnienie gospodarstw.

To co tu przeszkadza, na przykład w naszej gminie to jest zbyt rozdrobnienie gospodarstw, wielkość gospodarstwa nie pozwala, żeby się z niego utrzymać – jak ktoś ma małe gospodarstwo

¹⁰⁸ „Pierwsze i chyba najważniejsze to zasoby naturalne, jakimi są wysokiej jakości gleby. Druga sprawa, to co sprzyja (rozwojowi) to brak przemysłu, który to środowisko by zanieczyszczał, no i trzecia, równie ważna, to są umiejętności i wiedza samych rolników, osób które te gospodarstwa prowadzą, i mówię tu nie tylko o wiedzy dotyczącej tylko samych upraw, ale też wysokich technologii dotyczących przetwarzania później tych produktów rolnych, czyli mamy te produkty, które są spożywane powiedzmy na świeżo i te produkty, które są już przetworzone” [IDI]. Lub: „Wbrew ogólnie przyjętym zasadom prowadzenie gospodarstwa ekologicznego jest bardzo trudne. Jest archaiczne rolnictwo, ale w tej chwili, jeżeli ktoś chciałby się z tego utrzymać, to musi mieć ogromną wiedzę. Na to trzeba lat i dobrego klimatu, żeby mieć zyski”[FGI].

to nie da rady. W niektórych regionach Polski, gdzie te gospodarstwa są kilka lub nawet kilkadziesiąt razy większe, ludzie mają ciekawe uprawy ekologiczne dobrze sobie z tego żyją [FGI].

Wizja rozwoju

Z rozmów przeprowadzonych podczas badań wynika, że osoby związane z rolnictwem ekologicznym lub generalnie zaangażowane w rozwój lokalny poprzez np. działalność w organizacjach pozarządowych czy lokalnej prasie – ale nie będące przedstawicielami samorządu lokalnego – pozytywnie myślą o rozwoju i przyszłości gminy. Sami wskazują też, że wiele z pozytywnych rzeczy zawdzięczają lokalnej władzy – zarówno obecnemu wójtowi, jak też jego poprzednikom: „zarówno pierwsi wójtowie, którzy tutaj byli, jak i teraz – uważam, że klimat jest bardzo dobry, że angażowali pracowników swoich z Urzędu Gminy, ja to mówię pod względem współpracy z Trzcionką¹⁰⁹” [FGI] i nieco bardziej kolokwialne stwierdzenie: „myślę, że to (rozwój gminy – J.J) idzie w dobrym kierunku i tak jak powiedziałem wcześniej – tego się nie da zrobić szybko; bardzo jesteśmy zadowoleni z tego, że nasz pan wójt, w ogóle gmina, czują bluesa” [FGI].

Co ważne, z wypowiedzi badanych wynika, że doceniają i uznają za słuszne, że kilkanaście lat temu „postawili na ekologię”. W ich opinii to właśnie szeroko rozumiane kwestie związane z rolnictwem ekologicznym pozwalają na wyróżnianie się ich gminy wśród innych samorządów. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że dzieje się tak pomimo stosunkowo niewielkiej liczby gospodarstw i przetwórci ekologicznych zlokalizowanych na terenie gminy. Swą „ekologiczną twarz” gmina zawdzięcza głównie wsparciu na rzecz lokalnego stowarzyszenia EKO-DAR oraz na rzecz Podkarpackiej Izby Rolnictwa Ekologicznego (PIRE), która zrzesza ekologiczne stowarzyszenia z całego województwa¹¹⁰, a która swą siedzibę – dzięki przychylności lokalnych władz – ma właśnie w gminie Świlcza. To właśnie działalność PIRE – edukacyjna, szkoleniowa, wystawowa, promocyjna¹¹¹ – powoduje, że rolnictwo

¹⁰⁹ Lokalna kwartalnik.

¹¹⁰ „(...) czyli mamy tak: Podkarpacką Izbę Rolnictwa Ekologicznego, która swoim zasięgiem obejmuje całe województwo, i pod tą Podkarpacką Izbę Ekologiczną podpisane jest właściwie 5 stowarzyszeń i 1 firma, ze Świlczy to jest Eko-Dar, z Chmielnika to jest Ekogal, z Leżajska mamy Stowarzyszenie Gospodarstw Ekologicznych, Eko Wisłoka z Krępnej i Stowarzyszenie Truskawka, to jest Stary Dzików. Oprócz tego jest Konsorcjum „Owocowe Smaki” skupiające przedsiębiorstwa ekologiczne i zajmujące się przede wszystkim przetwarzaniem tejże żywności” [IDI].

¹¹¹ „Ja jeszcze dodam tylko, że ten ruch, jeżeli chodzi o edukację ekologiczną, to tak naprawdę od nas się zaczął w Polsce. Bo myśmy jeździli na różne targi, których realizatorem często było Ministerstwo Rolnictwa. To po prostu się spodobało tym ludziom, którzy tam jeździli i pierwsza książka, która była wydana przez Ministerstwo Rolnictwa to właśnie z naszej inspiracji. To był przedruk czeskich materiałów, ładnie wydany albumowo, z których się pięknie prowadziło edukację. To właśnie myśmy z tą

ekologiczne na Podkarpaciu kojarzy się w głównej mierze z gminą Świlcza: „sukcesem gminy jest to, że gmina postawiła na ekologię, wspierała ekologię, wspierała EKO-DAR¹¹², w tym momencie właśnie państwo (badacze) są przykładem, że ta gmina istnieje w tym temacie i się wyróżnia, tak to na terenie Polski jest ona w samej szpicie [FGI]; oraz: „jeszcze można dodać, że jesteśmy taką unikatową jednostką trochę, bo żadna inna gmina, żadne inne województwo nie ma swojej Izby Rolnictwa Ekologicznego. Więc też widać, że tutaj u nas jest dobry klimat, można to rozwijać, może rzeczywiście nie ma teraz dostępnych środków, nie ma instrumentów, ale myślę, że w pewnym momencie się pojawią, wtedy będziemy gotowi, żeby to wykorzystać, będziemy mieć zasób osób chętnych, które mogłyby to realizować i pomysły” [FGI].

Wizję rozwoju w oparciu m.in. o rolnictwo ekologiczne podzielają także obecne władze. Jednocześnie lokalni decydenci nie kryją, że wsparcie, którego udzielają na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego i konsolidacji związanej z tą gałęzią gospodarki środowiska, procentuje dla całej gminy na wielu obszarach:

Popatrzmy na to z punktu widzenia różnych kierunków (rozwoju – J.J). Pierwsza sprawa, szeroko rozumiana promocja gminy, promocja, która nie wymaga dużych nakładów. Jednak te stowarzyszenia (ekologiczne) jeżdżą na konferencje, na wystawy międzynarodowe, tam przeciętny obywatel może dowiedzieć się coś na temat naszej gminy, gdzie ta gmina leży, jakie ma walory, nie tylko te środowiskowe, ale i krajobrazowe, więc to jest bardzo ważne. Kolejna sprawa, to jest rozbudzanie tej świadomości wśród młodzieży, ale też i innych zainteresowanych osób, takie spotkania są realizowane w trakcie na przykład ferii. Mamy Dom Tradycji Ludowych w Trzcianie, gdzie są przygotowane takie właśnie potrawy, czy przepisy związane z żywnością ekologiczną, gdzie są degustacje tej żywności ekologicznej [IDI]

oraz

To (rolnictwo ekologiczne – J.J) jest dla nas taką wizytówką dobrej gminy z czystym środowiskiem, miejscem, gdzie można się osiedlać, gdzie powstają doskonałe produkty i gdzie też jest alternatywa dla rolnictwa tradycyjnego; bo, co prawda, nie ma dużej dynamiki i ekspansji takiej, jakbyśmy sobie życzyli (gospodarstw ekologicznych na terenie gminy), ale jest potencjał, który możemy wykorzystać, więc staramy się w dwójnasób korzystać z synergii jaką jest współpraca pomiędzy PIRE a samorządem lokalnym; nawzajem możemy siebie promować, o sobie mówić i nawzajem mówić o rzeczach, które są ważne z punktu widzenia gminy, ale i producentów żywności ekologicznej; To jest bardzo ważna dla nas działalność (...) mówimy o tym i angażujemy się jako gmina, oczywiście na tyle, na ile możemy się angażować, tak, aby nie przeszkadzać autonomicznym stowarzyszeniom, które działają, jak również nie obarczać ich nadmierną troską, która mogłaby zaburzyć tą działalność tych organizacji; Wspieramy, ale nie nosimy na rękach, ta współpraca jest realizowana na tyle, ile można i w takim charakterze, że przynosi to obopólne korzyści tak dla gminy, jak i dla Izby Rolnictwa Ekologicznego [FGI].

Powyższe stanowisko przedstawiciela lokalnej władzy nabiera szczególnej mocy i zdecydowanie wskazuje na rolnictwo ekologiczne jako istotny czynnik lokalnego rozwoju, dopiero w zestawieniu z poniższą wypowiedzią dotyczącą priorytetów

inicjatywą wyszli, to było ponad 10 lat temu” [FGI].

¹¹² Jedno ze stowarzyszeń skupionych w Podkarpackiej Izbie Rolnictwa Ekologicznego.

rozwoju, wizji rozwoju i odpowiedzialności za ten rozwój pozostającej po stronie lokalnych władz:

(...) strategia nasza, zwraca uwagę na jedną rzecz. My nie możemy zajmować się w tej chwili – na etapie swojego zadłużenia – sprawami całkiem drobnymi. Typu, nie wiem, może to nie będzie chyba dobre porównanie, ale drobnicą, która zaspokoi tylko niewielką część społeczności, tej która jest w stanie wyartykułować głośno i na tyle stanowczo, że władza ugnie się. Tu trzeba trochę od władzy stanowczości, my musimy widzieć, jaka ta gmina będzie za 5, 10 lat, to co dzisiaj zrobimy świadczyć będzie o tym nie jutro, tego jeszcze nikt nie zobaczy, ale za kilka lat [IDI].

5.2.3. Władza i skuteczność – gmina Świlcza

Kreatywność i innowacyjność – wykorzystanie lokalnego potencjału

Mówiąc o działaniach lokalnych władz na rzecz wykorzystaniu lokalnego potencjału w postaci rolnictwa ekologicznego, wspomnieć trzeba na początku o rzeczy banalnej, acz dla tej lokalizacji kluczowej. Nie byłoby bowiem tak silnych skojarzeń między Świlczą i rolnictwem ekologicznym, gdyby nie gest lokalnych władz – wykonany kilkanaście lat temu – polegający na nieodpłatnym udostępnieniu lokalu przez gminę na rzecz organizacji skupiającej ekologicznych producentów.

Jeżeli chodzi o lokalizację, to trochę przypadkowo, znaczy nie tak przypadkowo – właśnie ze względu na gminę, my jako stowarzyszenie jako jedyne w województwie mieliśmy swój własny lokal, który dostaliśmy od gminy. Nie płaciliśmy za niego i dalej tak jest, mamy pokrywany telefon przez gminę. W zasadzie była alternatywa – na początku ta działalność Izby była zlokalizowana przy firmie BIOAWENA, przez krótki czas. A później za zgodą gminy została przeniesiona PIRE tu, do Świlczy i też bez żadnych opłat, bez niczego. Rzeczywiście to zdało egzamin, pomimo tego, że troszeczkę na uboczu, to znaczy nie na uboczu, ale wygodniej by było wszystkim dojechać do Rzeszowa. Na początku była taka dyskusja, że lepiej by było w Rzeszowie, w tej chwili nie ma już takiej dyskusji, wszyscy się przyzwyczaili, że właśnie Świlcza jest centrum tej ekologii w województwie [FGI].

Dzisiaj współpraca pomiędzy PIRE i władzami samorządu lokalnego odbywa się na wielu polach, z korzyścią dla każdej ze stron¹¹³. Dobrym przykładem takiej współpracy – która pozwala wykorzystać jednocześnie dwa lokalne potencjały, którymi dysponuje gmina tj. rolnictwo ekologiczne i położenie – jest nieodpłatne użyczenie rolnikom

¹¹³ PIRE jest organizacją społeczną. Władze Izby nie otrzymują wynagrodzenia. PIRE utrzymuje się z realizacji projektów oraz z pomocy zewnętrznej. Przedstawiciele władz izby przyznają, że gdyby nie przychylność wójta Świlczy, trudno byłoby im funkcjonować: „Świlcza jest naszą bazą, gdyby nie to, że poprzedni wójt i obecny sprzyja nam, bo gdyby nie to, że mamy tam pomieszczenie, które dostajemy za darmo, że możemy organizować różne imprezy duże też przy pomocy Urzędu Gminy i dzięki wójtowi to byłoby ciężko działać. Jako Izba działamy społecznie, wszystkie środki, które mamy, są to skromne środki – musimy sami na nie zapracować, nie mamy żadnego (stałego) wsparcia ze strony samorządów czy to gminnych, czy wojewódzkich, czy ze środków ministerialnych, to co mamy w swoim budżecie, to pracujemy na to własnymi rękami, cały zarząd pracuje społecznie, więc zorganizowanie czegokolwiek jest bardzo trudne, bez pieniędzy nie da się tego zrobić; robimy pewne rzeczy, które się wydają nierealne, ale jakoś sobie radzimy z tym, ale na pewno pomoc wójta, ogólnie gminy jest bezcenna. Z tym wójtem najlepiej się nam rozmawia” [IDI].

i przetwórcom ekologicznym części stoisk na nowo wybudowanym gminnym targowisku. Obecnie trwa etap przygotowywania porozumienia dotyczącego targowiska pomiędzy gminą i PIRE. Lokalne władze tak uzasadniają swoją decyzję:

Rolnictwo ekologiczne czy w ogóle, każdy biznes, opiera się na potencjalnym rynku zbytu – bez tego najlepszy wyrób, jeśli nie znajdzie swojego nabywcy, nie ma żadnego sensu. Natomiast my musimy wykorzystać ten potencjał, który jest dzisiaj związany z bliskością dużej aglomeracji miejskiej (Rzeszowa), to pierwsza sprawa. A druga sprawa, chcemy też wykorzystać swój potencjał. Mamy wybudowane targowisko w miejscowości Bratkowice, tam będziemy teraz wydzielać specjalne stoisko, miejsce właśnie dla tej żywności ekologicznej. Żeby ona była rozpoznawalna w jasny, czysty i klarowny sposób. Czyli każdy kto przyjedzie, a przyjeżdża tutaj z wielu okolicznych wsi dużo mieszkańców, będzie mógł nabyć tę żywność ekologiczną. Mało tego, będzie mógł dowiedzieć się czegoś na temat tej żywności, będzie mógł skorzystać z informacji na miejscu i myśleć, że nie ma lepszego kanału dystrybucji informacji niż kontakt bezpośredni [IDI].

Ponadto kooperacja na styku producenci ekologiczni – samorząd lokalny uwidacznia się poprzez następujące, cykliczne działalności:

1. Organizowana przez PIRE we współpracy z gminą Świlcza od ponad dekady Wojewódzka Konferencja Rolnictwa Ekologicznego – w konferencji zaangażowane są także samorząd województwa i ościenne samorządy szczebla zarówno powiatowego, jak i gminnego, a także Uniwersytet Rzeszowski. Z ramienia gminy zaangażowane jest głównie Gminne Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji¹¹⁴.
2. Wsparcie przy prezentacji gminy jako takiej oraz produktów na targach i wystawach, np. na Biofachu w Norymberdze, czy na EKOGALI w Rzeszowie¹¹⁵.
3. Wsparcie dla organizacji pozarządowych działających na terenie gminy w prowadzeniu księgowości¹¹⁶.

¹¹⁴ „Ta współpraca polega na tym, że zajmujemy się (z ramienia gminy – J.J) pełną logistyką przy tej konferencji, czyli salą, wyżywieniem, multiprojektorem, nagłośnieniem, również dekoracją, scenografią, programem artystycznym, bo w przerwie na niektórych edycjach również ten swój ruch amatorski (tańca – J.J) pokazywaliśmy” [IDI].

¹¹⁵ „(...) takim dodatkowym, moim wsparciem jako Gminnego Centrum Kultury jest przygotowywanie od wielu lat stoiska na tej gali, EKOGALI, która odbywa się w Rzeszowie na Podpromiu, to już przez lata my tutaj dla tych rolników, dla tych producentów przygotowujemy to stoisko i tym się zajmujemy. Dajemy także kapelę ludową, żeby przyciągnąć do tego stoiska” [IDI].

¹¹⁶ Księgowa Gminnego Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji prowadzi księgowość organizacjom pozarządowym działającym na terenie gminy: „Mamy tak: Towarzystwo Przyjaciół Trzciany, Towarzystwo Przyjaciół Świlczy, Towarzystwo Przyjaciół Bratkowic, stowarzyszenia ogólnie jako Ochotnicze Straże Pożarne, kół gospodyń wiejskich. W związku z tym, że koła gospodyń wiejskich nie mają osobowości prawnej, bo one tam przypisane są do kółek rolniczych – no to żeśmy stworzyli kolejne stowarzyszenie, Stowarzyszenie Kobiet Wiejskich. Skupiają się te same panie, ale mamy osobowość prawną, czyli mamy NIP, REGON(...) W jaki sposób pomagamy? Mi się wydaje, że najlepszym takim dowodem współpracy z organizacjami, stowarzyszeniami jest to, że moja księgowa, Gminnego Centrum Kultury, która jest zatrudniona u nas na 1/2 etatu obsługuje stowarzyszenia na terenie gminy” [IDI].

4. Wydzielenie w planie zagospodarowania przestrzennego „miejsca czystości ekologicznej”, w ramach których nie może powstać działalność przeszkadzająca w prowadzeniu gospodarstw ekologicznych¹¹⁷.
5. Spotkania edukacyjne dla dzieci w szkołach i przedszkolach: „aktywizacja i przekazywanie informacji, działalność szkoleniowa bardzo ważna z punktu widzenia przyszłości, czy dorosłości tych osób, które tam funkcjonują, czyli mamy tam powiązanie gmina – szkoła lub przedszkole, szkoła podstawowa, gimnazjum i Podkarpacka Izba Rolnictwa Ekologicznego” [IDI].
6. Działalność edukacyjna z dziećmi, przygotowanie przepisów na bazie produktów ekologicznych, degustacja produktów i potraw w Regionalnym Domu Tradycji Ludowych (zarządza nim gmina) – takie szkolenia czy spotkania odbywają się np. podczas ferii¹¹⁸.
7. Szkolenia dla rolników, które są realizowane przede wszystkim w Domu Strażaka w Świlczy, ale również na innych obiektach zawiadywanych przez Gminne Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji¹¹⁹.
8. Współpraca PIRE z Zespołem Szkół Techniczno-Weterynaryjnych (szkoła podlega pod Starostwo Powiatowe): „Zespół Szkół Techniczno-Weterynaryjnych w Trzcianie kształci młodych adeptów sztuki kulinarnej i na wszelkiego rodzaju wystawy i pokazy, wykorzystywana jest żywność ekologiczna i ta tradycyjna” [IDI].

Kompetencje władz i współpraca

Badani zazwyczaj dobrze wypowiadali się o kompetencjach wójtów (byłych i obecnego) sprawujących władzę w gminie Świlcza oraz na temat sposobu zarządzania

¹¹⁷ „Gmina Świlcza w planie zagospodarowania, mają wydzielone też miejsca takiej czystości ekologicznej; Tam w Trzcianie funkcjonuje jeden przetwórcza – Owocowe smaki, oni tam przetwarzają owoce i warzywa na soki i mają zagwarantowane w miejscowym planie zagospodarowania, że wokół zakładu nie może powstać nic, co może skazić środowisko, bo mają tam pola, mają swoje zaplecze, bazę surowcową, a dodatkowo zakład przetwórczy. Więc to jest dla nich też ważne, jak ktoś przyjedzie to się można pochwalić – funkcjonujemy w super miejscu, lokalizacji, nie mamy truciciela, daleko od drogi, czego więcej chcieć. A gmina dała taką podwalinę, ten pewnik taki, że tam nie przyjdzie ktoś i nie postawi spalarni śmieci czy czegoś” [IDI].

¹¹⁸ „Więc zaczyna się już od najniższego szczebla, to są pogadanki w przedszkolach i szkołach, których odbyło się przynajmniej kilkadziesiąt do tej pory, czyli takie rozbudzanie i pobudzanie świadomości ekologicznej” [IDI].

¹¹⁹ „(...) bo spotykają się ci rolnicy również sami, już nie chodzi o jakieś spotkanie takie odgórne, zrobione, zorganizowane. Ja często wynajmuję im pomieszczenie w Świlczy, mamy taką świetlicę niedużą, gdzie oni się sami sobie, czyli bez jakiegoś prezesa, nie wiem, sekretarki, bez kogoś tam. Po prostu sami się pewnie wymieniają jakimiś tam doświadczeniami, z różnych przyczyn nie robią tego w domu, czy tam w jakiejś knajpie, prawda? Jest budynek i po to ma służyć” [IDI].

przez nich gminą. Bardzo chwalą sobie także troskę i starania wójtów o utrzymywanie dobrych relacji z mieszkańcami i uważają to za jeden z motorów rozwoju gminy. Świadczą o tym m.in. następujące wypowiedzi kilku osób spośród uczestników wywiadu grupowego, które to wypowiedzi spotkały się z aprobatą pozostałych uczestników badania:

Wójt (...) dyscyplinuje wszystkich swoich pracowników – ja mówię z zewnątrz, ja nie mieszkam na terenie gminy, ale wiem. Poza tym jest wójtem, tak jak i inni szefowie, mamy szczęście do tego, instytucji takich samorządowych, do tego, że wójtowie – czy prezesi, czy kierownicy jak by ich nie nazwać – nie są kierownikami zza biurka. Zawsze są wśród ludzi – bo kontakty z różnymi ludźmi są, imprezy są, czy tam zawody, ale to jest niesamowicie ważna cecha, żeby nie siedzieć w gabinecie i rozkazywać czy rozliczać – tylko być między ludźmi. Kontakty z ludźmi, utrzymywanie na linii władza – społeczeństwo dobrych relacji to jest jeden z czynników postępu jakby powiedzieć i rozwoju gminy. Mieliśmy szczęście, bo ja akurat ich znałam, ten wójt obecny jest trzecim wójtem po transformacji [FGI]

oraz

myślę, że staramy się nie nadużywać żądań czy próśb, z każdą głupotą nie latamy do wójta i nie dręczymy go, żeby jeszcze coś tam załatwił, jeszcze dał itd. Wtedy, gdy uznajemy, że gmina powinna się włączyć organizacyjnie albo finansowo, na ile to jest możliwe, wiadomo, jakie są możliwości finansowe gminy też, rewelacji nie ma, to wtedy zwracamy się do gminy i rzadko się zdarza, żeby nasz wniosek dotyczący jakiejś tam sprawy był odrzucany czy nie załatwiany. I cieszy nas, że jest taka sytuacja [FGI],

a także:

Ja powiem same pozytywne rzeczy (...) z czym by się zwrócił to wszystko, można iść jak do taty, dobrze że mamy takiego wójta (...) Wiadomo, że to jest trudne stanowisko, wszystkim się w takiej gminie nie dogodzi, no niestety. Ja z racji swojej funkcji w Izbie muszę powiedzieć(...), jeszcze się nie zdarzyło, żeby nie było załatwione to, z czym się zwróciliśmy. Nasz wójt jest człowiekiem czynu, nieraz szybciej załatw, niż do domu dojedziemy [FGI].

Jednocześnie, co warte odnotowania w kontekście powyższych pozytywnych opinii na temat wójta, w gminie nie ma wyodrębnionego budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) – funkcjonuje natomiast fundusz sołecki. Władze gminy uważają, że w obecnej sytuacji budżetowej gminy (duże zadłużenie) nie mogą sobie pozwolić na to, aby to mieszkańcy choćby w części (poza funduszem sołeckim) mieli decydować o lokowaniu wydatków – do czego władze byłyby zobligowane, gdyby został wprowadzony budżet obywatelski.

Taką namiastką budżetu obywatelskiego to jest przeznaczenie środków sołeckich. Znaczy nie chciałbym, żeby to źle zostało odebrane, czy przez mieszkańców, czy przez pana, ale w sytuacjach, kiedy jest rzeczywiście poważny problem finansowy, to wymaga to takich trochę autokratycznych systemów zarządzania. Ja biorę odpowiedzialność pełną za to, co robię, ale też czasami nie mógłbym pozwolić na rozpasanie, czy pociągnięcie tego worka wydatków, który by po prostu nas przywalił (...) można zrobić wszystko, tylko trzeba mieć świadomość, że później potencjał (rozwojowy – J.J) nie będzie wykorzystany [IDI].

5.2.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)

Inicjatywy społeczne w gminie Świlcza

Do głównych inicjatyw społecznych podejmowanych przez środowiska związane z rozwojem rolnictwa ekologicznego należą te, wymienione już w punkcie 3.1. Wszystkie one są bowiem realizowane w mniejszej lub większej współpracy z lokalnym samorządem. Do najważniejszej działalności PIRE zaliczyć należy działalność edukacyjną i szkoleniową. W działalności edukacyjnej nacisk położony jest na edukację dzieci i młodzieży.

Jeżeli chodzi o sprawy ekologiczne, w szerokim tego słowa znaczeniu – żywności ekologicznej, dbania o przyrodę¹²⁰ – to od przedszkoli tutaj się to dzieje i to o ile jeszcze pamiętam to jeszcze od lat, w których ja tutaj byłam, a teraz corocznie odbywają się takie konferencje w szkołach z udziałem władz oczywiście oraz przedstawicieli środowisk i to jest super (...) wszystkie przedszkola, wszystkie szkoły mają potężne osiągnięcia w tym zakresie [FGI]

oraz

pracuję w przedszkolu w Rzeszowie (...) od 1990 roku należy ono do zespołu szkół promujących zdrowie, to się tak nazywa fajnie – no i tak stopniowo, skokami do góry od dawna zajmowaliśmy się tym problemem, udało mi się tutaj skontaktować kilka takich przedszkoli promujących zdrowie i współpracujemy ze stowarzyszeniem (PIRE) już czwarty rok, nie – więcej, robiliśmy właśnie program edukacyjny – „Zdrowo jem, zdrowo żyję”¹²¹, gdzie całe województwo zostało objęte [FGI].

Jest to de facto edukacja zwrócona w stronę przyszłych konsumentów zdrowej, ekologicznej żywności. Zdaniem osób zaangażowanych w to działanie, edukacja dzieci przekłada się także na zachowania i nawyki dorosłych (rodziców, opiekunów).

Młoda osoba, takie dziecko, które nauczy się rozpoznawać dobry produkt, edukuje później rodziców – odwrotnie to się nie da, a w tą stronę to funkcjonuje. Stąd jakby też bardzo nam na tym

¹²⁰ O konieczności łączenia zagadnień związanych z rolnictwem ekologicznym i ochroną środowiska w taki sposób wypowiedział się jeden z uczestników badania: „(...) przecież my nie możemy odłączyć jednego tylko aspektu, parametru a właściwie procesu, czyli tej produkcji żywności ekologicznej od ochrony środowiska. To są dwie rzeczy ze sobą połączone w sposób nierozzerwalny i tak trzeba by to rozpatrywać, dlatego, że w zniszczonym środowisku, tej żywności ekologicznej wyprodukować się nie da. Te reżimy, które tam są, no to są bardzo ostre i rzeczywiście to jest ważne” [IDI].

¹²¹ Zasady działania programu „Zdrowo jem, zdrowo żyję” dobrze opisała jedna z uczestniczek badania: „(...) program Zdrowo jem, zdrowo żyję – jest realizowany dwutorowo, pierwsza część to zajęcia w szkołach i przedszkolach, gdzie przyjeżdżają panie i mówią o tym, co to jest żywność ekologiczna, jak powstaje, czym się różni od konwencjonalnej, czym ją odróżnić na półkach w sklepach. Ze względu na to, że my otrzymujemy jakieś środki, bierzemy udział w projektach, mamy dotacje, to staramy się zawsze, żeby były produkty ekologiczne na takim spotkaniu, dziecko może spróbować, dotknąć, zobaczyć co jest na etykiecie. Druga część programu to wycieczka do gospodarstwa ekologicznego, dzieci tam patrzą, poznają na własnej skórze, jak powstaje ta żywność ekologiczna, (...) jest piekarnia, (...) jest suszarnia owoców; gospodarstwo z produkcją zwierzęcą, czyli kury, kaczki, krowy itd. cała zagroda (...), czwarte gospodarstwo to była pasieka ekologiczna” [FGI].

zależy i chcielibyśmy, żeby ilość rolników ekologicznych też rosła w regionie, to jest wyznacznikiem egzystencji tego typu firm, które działają na rynku lokalnym [FGI]

oraz

te kwestie dotyczące spotkań z dziećmi i młodzieżą, i z młodzieżą szkół średnich, to jest cały czas to, o czym ja mówiłem, czyli czym skorupka za młodu nasiąknie tym na starość trąci – i to staramy się wykorzystać [IDI].

Tym bardziej dziwi, że na ten program od dwóch lat PIRE nie jest w stanie pozyskać środków z Urzędu Marszałkowskiego. Kiedyś ta pomoc była i program edukacyjny bardzo prężnie się rozwijał w całym województwie. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że jak zostało już wspomniane, trudno wyobrazić sobie rozwój rolnictwa ekologicznego (w województwie) bez grona odbiorców ekologicznych produktów – edukacji tych ostatnich służył właśnie program PIRE¹²².

Inna z działalności, „taka sztandarowa działalność PIRE” – jak o niej mówią członkowie Izby – jest realizowana od wielu lat z samorządem wojewódzkim. Są to targi ekologiczne EKOĞALA.

To były pierwsze tak naprawdę większe targi tego typu w kraju; później do tego dołączyła Łódź, Warszawa, Kielce, nawet niektóre te ośrodki przeskoczyły nas już, bo inną formułę w Kielcach czy Łodzi przyjęto, tam jest to bardziej komercyjna impreza a u nas dalej społeczna, ale to był nasz pomysł – Izby, nie władz tylko nasz, my jesteśmy właścicielem znaku towarowego, mamy zastrzeżony znak towarowy już któryś rok z rzędu, dziewiąty, chyba tak [FGI].

Niestety decyzją władz wojewódzkich (urzędu marszałkowskiego) termin organizacji targów EKOĞALA przesunięto z przełomu wiosny i lata na grudzień, co z oczywistych powodów (braku świeżych ekologicznych produktów w tym terminie) nie spotkało się z przychylnym przyjęciem przez rolników i producentów ekologicznej żywności.

Na uwagę zasługuje także konferencja na temat rolnictwa ekologicznego organizowana co roku w Trzcianie (miejscowość w gminie Świlcza) – Podkarpacka Konferencja Rolnictwa Ekologicznego, w której bierze udział około 300 osób. Jest to największa cykliczna konferencja poświęcona tematyce rolnictwa ekologicznego w województwie i jedna z największych w Polsce.

¹²² Wypowiedź jednego z przedstawicieli władz PIRE: „Dostawaliśmy(z Urzędu Marszałkowskiego – J.J) jakieś niewielkie pieniądze na to, jak brakło to sami dokładaliśmy ze swoich; od 2 lat nie dostaliśmy ani grosza, więc pytanie, na ile jesteśmy w stanie zrobić to społecznie? Robimy, żeby po prostu utrzymać to. Dziwi mnie postawa samorządów, że nie inwestują w tą wiedzę ekologiczną, to zbudowanie kręgu odbiorców pomoże to przestawić. Budujemy ten krąg odbiorców od najmniejszych, od najmłodszych lat, wpajamy wiedzę o zdrowym odżywianiu od najmłodszych, to przechodzi, bo w tym młodym organizmie się buduje jakaś tam świadomość i widzę na podstawie swoich dzieciaków, że czasem coś tam zjedzą, ja nie jestem jakimś ortodoksem, ale jeżeli masz wybór to wybierz coś zdrowego, jeżeli nie masz wyboru to jedz to co masz pod ręką, a jeżeli możesz to poszukaj po prostu zanim wybierzesz” [IDI].

Niezależnie od działalności organizacji ekologicznych, aktywność społeczna w gminie jest bardzo duża. Dobitnie świadczą o tym słowa jednego z gminnych urzędników:

Ja dysponuję pięcioma budynkami, administruję pięcioma budynkami, proszę mi uwierzyć, że na każdym budynku dzień w dzień coś się dzieje. I to nie to, że ja kogoś tam namawiam do tego, bo ci ludzie sami mają taką potrzebę (...) albo w szachy, albo strażacy mają jakiś tam pomysł, coś sobie robią, albo koła gospodyń jakieś tam i tak dalej. W przyszłym tygodniu z paniami z Koła Gospodyń Wiejskich wyjeżdżamy na wycieczkę, jedziemy do Gronia Leśnicy, koło Zakopanego. Tam poznajemy, robimy duże spotkanie z kołem gospodyń wiejskich z Gronia właśnie (...) Wywożę ich, żeby zobaczyli coś innego. Te czasy kół gospodyń wiejskich powojennych i tak dalej, zmieniły się, tutaj trzeba znaleźć inny pomysł na działalność kół gospodyń wiejskich [IDI].

Ponadto bardzo prężnie działają amatorskie ludowe zespoły pieśni i tańca, na działalność, których udało się pozyskać znaczące środki w ramach LGD.

Do inscenizacji, do obrzędów, do jakiś tam rzeczy, które są związane z plenerem, ze sceną. Robimy bardzo dużo konkursów, ogólnie, krótko mówiąc, około siedemdziesięciu przedsięwzięć rocznie. Robimy jako ośrodek kultury na terenie gminy. Ale nie ściągamy Dody, Kukiza ani temu podobnych rzeczy. Tym się zajmuje miasto Rzeszów, my mamy na tyle ruchu amatorskiego, że praktycznie każde jedno przedsięwzięcie, to, które jest organizowane na terenie gminy obsługujemy własnym ruchem amatorskim (zespołem – J.J) [IDI].

Partycypacja – inkluzja społeczna

Zarówno z wypowiedzi mieszkańców biorących udział w badaniu, jak również z informacji uzyskanych od przedstawicieli władz, wynika, że chęć udziału w konsultacjach i w ogóle szeroko rozumiana partycypacja społeczna w gminie jest coraz większa. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy było wprowadzenie funduszu sołectkiego, w ramach którego mieszkańcy mogą decydować o wydatkowaniu środków na drobne inwestycje i potrzeby w ramach danego sołectwa:

Do tej pory bardzo wąska grupa osób, czy z wąską grupą osób konsultowało się ważne i kluczowe inwestycje. To błąd. Trzeba posłuchać każdego, nawet jeśli są osoby, które będą mówiły niezbyt miłe słowa w kierunku (władzy – J.J) (...) najlepszą taką konsultacją na co dzień realizowaną to są uczestnictwa w zebraniach wiejskich, naprawdę, kiedyś przychodziło po 20 osób, a teraz przychodzi po sto [IDI].

Na wzrost zainteresowania mieszkańców uczestnictwem w „życiu gminy” niewątpliwie wpływ miały także starania władz o zaangażowanie jak najszerszego grona osób w konsultacje poszczególnych projektów rozwojowych i inwestycyjnych. Osoby te nierzadko są ekspertami w dziedzinach, w których wiedzy brakuje urzędnikom w gminie – np. w zakresie potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Władze gminy dostrzegają ten potencjał, a dzielenie się ekspercką wiedzą i doświadczeniem starają się zamienić w korzyści zarówno dla władz gminy, jak też

samych mieszkańców. Wymaga to jednak – szczególnie po stronie władz samorządowych – otwartości, zaangażowania i odwagi:

bardzo trudno czasami jest dotrzeć do takiej no, właściwej, rzetelnej wiedzy. Takiej szczerzej, bo nie o to chodzi, żeby ktoś mówił jak jest dobrze albo jak powinno być dobrze, wtedy, kiedy nie jest. To czasami potrzeba trochę takich gorzkich słów wziąć na siebie i posłuchać tą drugą stronę. Nie mówić tylko, że: „o popatrzcie jak my tu mamy doskonale, będziemy robić, zrobimy wam drogę, to, tamto, tysiąc innych różnych rzeczy” – tylko później jest pytanie, no dobrze, ale po co? Także trzeba konsultować wszelkiego rodzaju decyzje ze społecznością lokalną [IDI]

oraz

ja patrzę na to przez pryzmat samorządu, ale w mojej ocenie, zaznaczam i pewnie nie wszyscy by koledzy się samorządowcy z tym zgodzili, że też przez pryzmat takiej przedsiębiorczości – ja wcześniej się nauczyłem zarabiać pieniądze zanim nauczyłem się je wydawać. I to jest bardzo ciężka sytuacja, bo to wymaga rzeczywiście takiej dobrej współpracy z przedsiębiorcami i z samorządem, żeby ci przedsiębiorcy byli swojego rodzaju takim kołem zamachowym tej lokalnej gospodarki. Oni, tworząc miejsca pracy, podnoszą także edukację (...) Zrobiliśmy takie spotkanie, no forum przedsiębiorców z terenu gminy Świlcza. Przekazaliśmy im informacje w zakresie tego, co jest zrealizowane, ale otrzymaliśmy też informację zwrotną, na co by trzeba było zwrócić uwagę, co trzeba by poprawić i to staramy się realizować. Te plany przestrzennego zagospodarowania, które w tej chwili przygotowujemy, one są oparte i konsultowane z tymi ludźmi. To są fachowcy z branży, ich trzeba słuchać. Czasami gmina nie ma takiej wiedzy, bo też nie ma dostępu do ludzi zajmujących się tą przedsiębiorczością [IDI].

W pracach nad przygotowaniem strategii rozwoju gminy brały udział stowarzyszenia, organizacje funkcjonujące na tym terenie (w tym te związane z produkcją ekologicznej żywności), ale również osoby zajmujące się czy pełniące role liderów w swoich branżach zawodowych – np. przedsiębiorcy czy osoby związane z opieką zdrowotną, sportem. Sama strategia konsultowana była również w wywiadach telefonicznych z mieszkańcami wybieranymi losowo. Zdaniem wójta:

chodziło nam o to, żeby to nie była strategia, która będzie tylko dokumentem na papierze i to właściwie wszystko, chodziło nam o rozpoznanie potrzeb mieszkańców. O tyle ja byłem tym usatysfakcjonowany, że wiele z tych elementów wpisało się w naszą tak zwaną politykę przedwyborczą, czyli było spójnych z tym, co przedstawialiśmy właśnie w programie i znakomicie się wpisało w te obszary, na które zwracali uwagę mieszkańcy [FGI].

Zdaniem badanych, wśród kanałów przekazywania informacji na temat konsultacji społecznych czy projektów realizowanych przez gminę dominuje Internet tj. strona internetowa urzędu gminy oraz informacje przekazywane mieszkańcom przez sołtysów i radnych. Co ważne i ciekawe, osoby zaangażowane w sprawy rolnictwa ekologicznego mają poczucie pełnego doinformowania i stałej obecności przy działaniach na rzecz gminy – głównie ze względu na fizyczną bliskość ich biura (PIRE) z urzędem gminy. Raz jeszcze potwierdza to tezę o trafności decyzji związanej z użyczeniem lokalu na rzecz Izby przez władze samorządu.

My korzystamy z biura, które znajduje się na terenie budynku gminnego, nie jest to bezpośrednio budynek gminy, ale zaraz niedaleko, jesteśmy na bieżąco z różnymi inicjatywami i przez to też przekazujemy dalej te informacje – do naszego stowarzyszenia, a stowarzyszenie przekazuje do swoich rolników, swoich członków [FGI]

oraz

również w naszej strategii lokalnej grupy działania znajduje się element dotyczący właśnie gospodarstw ekologicznych, więc to się nawzajem uzupełnia doskonale. Ja wychodzę z takiego założenia – nic o nas bez nas, w związku z tym, ta strategia, którą żeśmy przygotowali, a długo to dość trwało, ona była przygotowana w oparciu o oczekiwania (mieszkańców – J.J) [IDI].

Przejrzystość i rozliczalność

Zasady rozliczania władz z podejmowanych inicjatyw oraz z realizacji celów zawartych w dokumentach strategicznych zawarte są – w postaci mierników – w samej strategii rozwoju gminy. Tak o potrzebie ich uwzględnienia wypowiedział się wójt gminy:

Jeśli dzisiaj, no mamy decydować o rozwoju tej gminy i tak mamy zarządzać zasobami, żeby zoptymalizować ten rozwój, to bez dokumentu wiodącego, jakim jest strategia, nie będziemy w stanie rzeczywiście przygotować żadnych mierników. Czyli nie będziemy wiedzieć, czy realizujemy założone cele czy nie, gdyż bez strategii cele nie będą założone [IDI].

Innym rodzajem miernika, który w namacalny sposób pozwala ocenić działalność samorządu, jest zadowolenie mieszkańców oraz zainteresowanie osób spoza gminy chęcią zainwestowania lub osiedlenia się na jej terenie.

No zresztą najlepszym miernikiem wykonanych prac jest ich po prostu realizacja w terenie, to co można zobaczyć, czyli na przykład ilość inwestycji (...) Miernikiem jest też zadowolenie mieszkańców i wzrost liczby mieszkańców lub dzieci (...) a także osiedlanie się na tych terenach, kupowanie nieruchomości na przykład pod zabudowę jednorodziną [IDI].

W tym ostatnim kontekście ciekawe są inicjatywy podejmowane przez władze samorządowe polegające na jak najszerszym dotarciu do mieszkańców z informacją o planach rozwojowych i inwestycjach już zrealizowanych:

Pokazujemy cały aspekt rozwoju i planowania. Konsultujemy najpierw z mieszkańcami. Najpierw pytamy, co państwo chcą? To, to i to – to są nasze priorytety. Przygotowujemy to w formie planów graficznych, na przykład, które drogi będą budowane. I później, za pół roku czy za rok robimy z tego sprawozdanie. To zostało zrobione, to zostało zrobione, to zostało, to nie zostało, jeśli nie zostało to dlaczego?[IDI].

Wizualizacje (prezentacje multimedialne) przygotowywane przez władze gminy służą:

konsultacjom no i przekazaniu informacji – no bo jak dotrzeć? Mamy kilka takich dobrych narzędzi uważam. Pierwszy to jest Kwartalnik Nasz Samorządowy, jeden z najwyższej ocenianych w Polsce. Trzcionka (kwartalnik), no prowadzony przez człowieka z niesamowitą inwencją, wiedzą i wyczuciem, panią redaktor (...) Wie pan, to jest jedna sprawa. Druga sprawa, wprowadziliśmy w tamtym roku tak zwany Samorządowy Informator Gospodarczy, w którym samorząd składa informacje z tego, co zostało zrobione. To mieliśmy zrobić, zrobiliśmy to, tyle

kilometrów, takie finanse, to się udało zrobić. I nie ma tam żadnej polityki, takiego bałwochwalstwa, o tym jacy jesteśmy dobrzy. Żadnych takich tematów [IDI].

5.3. Opis lokalizacji: *good governance* w gminie Dukla

5.3.1. Charakterystyka obszaru badania – gmina Dukla

Obszar badania to teren miejsko-wiejskiej gminy Dukla (województwo podkarpackie), położonej w Beskidzie Niskim. Mieszka tutaj prawie 15 000 osób. Liczba bezrobotnych w gminie jest poniżej średniej wojewódzkiej – w 2015 odsetek bezrobotnych zarejestrowanych wśród ludności w wieku produkcyjnym wynosił prawie 8%¹²³. Z punktu widzenia ekonomicznego jest to gmina wielobranżowa – bez znaczącej dominacji jednej dziedziny gospodarki. W latach 2008-2014 zwiększały się dochody własne gminy – głównym źródłem dochodów gminy są te pochodzące z subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. Jak wynika ze strategii rozwoju gminy [Strategia Dukla 2015-2022, 2015], wśród głównych źródeł dochodów własnych gminy należy wyróżnić dwa, tj. podatek od nieruchomości oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dochody własne gminy, w przeliczeniu na osobę, plasują się poniżej średniej wojewódzkiej.

Obecny burmistrz pełni swoją funkcję pierwszą kadencję – wcześniej dwie kadencje był wiceburmistrzem. Został on wybrany z ramienia Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość. Frekwencja w ostatnich wyborach samorządowych wyniosła 51,7% (powyżej średniej ogólnopolskiej)¹²⁴. W gminie nie istnieje budżet partycypacyjny, natomiast realizowany jest fundusz sołecki. Na terenie badanej lokalizacji ukazuje się Dukielski Przegląd Samorządowy (miesięcznik).

Na terenie gminy między rokiem 2010 a 2014 wzrosła liczba fundacji i stowarzyszeń (poza OSP) na 10 000 mieszkańców¹²⁵ – z 25.6 do 27.8. Jak dotąd nie powołano gminnej rady pożytku publicznego. W Dukli w 2006 roku została założona organizacja Polska Ekologia, skupiających producentów ekologicznych. Dzisiaj, w związku z objęciem działaniem całego kraju, organizacja ta ma swoją siedzibę w Warszawie. Zajmuje się ona integracją producentów ekologicznych i promocją polskiej, ekologicznej żywności – także za granicą. Od roku 2007 gmina przynależy do

¹²³ <https://www.mojapolis.pl/> – dostęp: 29.08.2016

¹²⁴ http://pkw.gov.pl/434_Wyniki_wyborow/1/16270_WYBORY_SAMORZADOWE_2014_R_STATYSTYKI_WYNIKOW_GLOSOWANIA – dostęp: 01.09.2016.

¹²⁵ <https://www.mojapolis.pl/> – dostęp: 01.09.2016.

Lokalne Grupy Działania „Kraina Nafty”, która m.in. organizowała projekt Festiwal Serwatkowych Smaków mający na celu promocje lokalnych i ekologicznych produktów i ich wytwórców.

W gminie znajduje się prawie 2500 gospodarstw rolnych – 65% to niewielkie gospodarstwa, te powyżej 15 ha stanowią 2% wszystkich gospodarstw [Strategia Dukła 2015-2022, 2015]. Jeżeli chodzi o gospodarstwa ekologiczne, to jak wynika z przeprowadzonych badań, na terenie gminy istnieje około dziesięciu gospodarstw ekologicznych, a ich liczba jest mniej więcej stała od lat. W największym gospodarstwie prowadzona jest hodowla kóz i przetwórstwo mleka koziego metodami tradycyjnymi. W gminie Dukła znajduje się jedna z największych w Polsce certyfikowanych wytwórni ekologicznych wędlin. Produkty z tej przetwórni dostępne są w całym kraju. Działa także ekologiczna piekarnia. Do certyfikacji ekologicznej przygotowuje się również lokalny browar.

5.3.2. Rozwój i planowanie strategiczne w gminie Dukła

Czynnik rozwojowy (rolnictwo ekologiczne) w dokumentach strategicznych

W dokumentach strategicznych związanych z rozwojem gminy Dukła wyraźny nacisk położony został na rozwój turystyki. Turystyka ma być nie tylko jednym z kół zamachowych rozwoju obszaru historycznej Dukielszczyzny, ale również całego terenu Pogórza Karpackiego i Beskidu Niskiego (w tym Beskidu Dukielskiego), o czym przeczytać można m.in. w „Strategii zrównoważonego rozwoju turystyki Magicznej Krainy Łemków i Pogórze na lata 2015-2020”¹²⁶. Czynnikiem, które mają pomóc w napływie turystów na tereny należące do gminy Dukła są: rękodzieło, agroturystyka, produkty tradycyjne i właśnie ekologiczne [Strategia Dukła 2015-2022, 2015, str. 50-51]. Atutem gminy jest stosunkowo duża liczba (dziewięć) lokalnych produktów posiadających wpis na Listę Produktów Tradycyjnych, prowadzoną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z ustawową definicją są to produkty, których jakość i wyjątkowe cechy wynikają ze stosowania tradycyjnych metod produkcji (wykorzystywanych od co najmniej 25 lat). Produkty te stanowią element tożsamości społeczności lokalnej i należą do dziedzictwa kulturowego regionu, z którego pochodzą – jednocześnie, zarówno w przypadku tradycyjnych produktów mięsnych, jak i nabiału

¹²⁶ Strategia ta opracowana została w ramach projektu „Karpaty łączą – mechanizm konsultacji i współpracy dla wdrażania Konwencji Karpackiej” [Strategia... Magicznej Krainy Łemków i Pogórze].

oraz miodu pochodzących z gminy Dukla, są to produkty, które są wytwarzane (przynajmniej w części) metodami ekologicznymi¹²⁷.

Niewielu rolników z terenu gminy prowadzi nowoczesne, dobrze prosperujące gospodarstwa. Zdecydowana większość to drobne gospodarstwa o niewielkich dochodach z działalności rolniczej. Niestety tylko kilkunastu rolników w gminie postanowiło uzupełnić swe dochody poprzez prowadzenia gospodarstwa agroturystycznego. Nie imponuje również liczba producentów ekologicznych – w gminie prężnie działa certyfikowane gospodarstwo ekologiczne zajmujące się hodowlą kóz i przetwórstwem mleka koziego, lokalny zakład mięsny produkujący ekologiczne wędliny i lokalna piekarnia wytwarzająca ekologiczne pieczywo. Próby wytwarzania ekologicznego piwa podejmuje obecnie także lokalny browar. Widać zatem, że ekologiczną produkcją bardziej zainteresowani byli dotychczas przetwórcy żywności niż sami rolnicy¹²⁸. W związku z powyższym do problemów w dziedzinie rolnictwa wskazanych w obecnie obowiązującej strategii rozwoju gminy zalicza się niską konkurencyjność i rentowność gospodarstw rolnych, zaś do potrzeb rozwojowych w tej dziedzinie wspieranie specjalizacji w zakresie rolnictwa ekologicznego i promocji produktów lokalnych [Strategia Dukla 2015-2022, 2015, str. 58].

Powyższa diagnoza zgadza się z powszechną wśród badanych oceną potencjału turystycznego gminy, który wydaje się dotychczas zdecydowanie niewykorzystany. W rozdziale Strategii poświęconemu wizji i kierunkom rozwoju Gminy Dukla, w tym

¹²⁷ Podkarpacki Miód Spadziowy wytwarzany także na terenie gminy Dukla został ponadto zarejestrowany w UE jako Chroniona Nazwa Pochodzenia.

¹²⁸ Pomimo tego, że rozwój produkcji ekologicznej żywności traktowanej jako jeden z istotnych czynników lokalnego rozwoju znalazł swoje miejsce także we wcześniejszych dokumentach poświęconych rozwojowi gminy Dukla. Przykładowo w Strategii Rozwoju Gminy Dukla na lata 2007-2010 za główne cele rozwoju gminy przyjęto:

- zasadę zrównoważonego rozwoju,
- wykorzystanie szans wynikających z położenia i warunków naturalnych gminy,
- unikalne możliwości rozwoju różnorodnych form turystyki.

W oparciu o powyższe cele główne w sferze społeczno-gospodarczej sformułowano następujące cele strategiczne:

- dynamiczny rozwój w podstawowych nurtach aktywności gospodarczej,
- rozwój mieszkalnictwa i usług,
- rozwój rekreacji i różnych form turystyki,
- rozwój rolnictwa ekologicznego, któremu towarzyszyć będzie stałe zwiększanie liczby miejsc pracy i źródeł dochodów mieszkańców [Strategia Dukla 2007-2010, 2007, str. 10].

O budowaniu kompleksowego produktu związanego z turystyką wiejską – co dotyczy również rozwoju produkcji żywności wysokiej jakości – wprost mówi się także w działaniach służących realizacji celów strategicznych rozwoju obszaru objętego działalnością Lokalnej Grupy Działania „Kraina Nafty” (obejmuje swym zasięgiem także gminę Dukla). W ramach tych działań zainteresowani mogli i mogą pozyskać dofinansowanie na rozwój działalności związanej z rozwojem turystyki, w tym produkcji żywności wysokiej jakości [LSR „Kraina Nafty”, 2014].

w opisie celu strategicznego nr 2 – „Silna i konkurencyjna gospodarka” możemy przeczytać:

Ze względu na ograniczenia w lokalizowaniu obiektów przemysłowych oraz znaczny potencjał turystyczny gminy Dukła, to branża turystyczna wydaje się mieć istotne znaczenie dla rozpoznawalności i wzrostu gospodarczego gminy, a odpowiednie wykorzystanie tego potencjału powinno przełożyć się na bardziej dynamiczny rozwój. Obecnie, pomimo atrakcyjności gminy, wskaźniki obrazujące ruch turystyczny są niewysokie. Oznacza to, iż należy zwiększyć nacisk na promocję i pełniejsze wykorzystywanie warunków turystycznych gminy. Obok turystyki również wsparcie dla rozwoju różnego rodzaju działalności usługowej prowadzonej w oparciu o dostępną kadrę i potencjał naturalny gminy może znacząco przyczynić się do poprawy poziomu życia jej mieszkańców. Tradycyjną gałęzią gospodarki na terenie gminy jest rolnictwo. Wymaga ono wsparcia i ukierunkowania m.in. na rozwój ekologicznych gospodarstw współpracujących w sposób nowoczesny przy tworzeniu i promocji produktów lokalnych [Strategia Dukła 2015-2022, 2015].

W ramach wyżej przytoczonego celu strategicznego istnieje cel operacyjny nr 2.3 „wspieranie rozwoju rolnictwa”, a w nim działanie nr 2.3.1 dedykowane wsparciu rozwoju rolnictwa ekologicznego: „Rolnictwo ekologiczne stanowi potencjał rozwojowy gminy. Może być wspierane poprzez organizację szkoleń i doradztwa dla rolników indywidualnych oraz promocję tradycyjnych i lokalnych produktów wytwarzanych w gminie. Gmina zamierza także wspierać rozwój gospodarstw agroturystycznych”. Wskaźnikiem realizacji działania ma być liczba akcji informacyjnych lub innych działań na rzecz wsparcia rolnictwa, w tym ekologicznego¹²⁹ [Strategia Dukła 2015-2022, 2015, str. 91-92, 99, 102 i 111]. Widać zatem, że obecne władze, pomimo skromnego dotychczas dorobku w zakresie liczby gospodarstw ekologicznych, dostrzegają w produkcji ekologicznej żywności rzeczywisty potencjał i element nierozzerwalnie związany z rozwojem turystyki na obszarze gminy Dukła. Podobnego zdania byli również mieszkańcy gminy, którzy w badaniu przeprowadzonym podczas opracowywania strategii gminy, które dedykowane było czynnikom rozwojowym, sami wskazali, że jednym z działań mogących poprawić jakość życia na terenie gminy jest rozwój produkcji ekologicznej żywności¹³⁰.

¹²⁹ W analizie SWOT przygotowanej dla gminy Dukła [Strategia Dukła 2015-2022, 2015, str. 89-90] przeczytać natomiast możemy, że szansą może być m.in.:

- współpraca ośrodków turystycznych Podkarpacia w zakresie wspólnej promocji i rozwijania turystyki,
- dostępność programów pomocowych skierowanych na rozwój obszarów wiejskich (przedsiębiorczość, turystyka, ekologia),
- rozwój przemysłu rolno-spożywczego oraz grup producentów zdrowej żywności.

¹³⁰ Raport z badania opinii mieszkańców: „Przedstawione wyniki badań wskazują, że najważniejsze działania, które muszą zostać podjęte dla rozwoju gminy to modernizacja infrastruktury drogowej oraz wspieranie przedsiębiorczości, w tym także pozyskiwanie nowych inwestorów. W dalszej kolejności jako bardzo ważne działania uznano rozwój sieci kanalizacyjnej oraz rozwój turystyki i rozbudowa infrastruktury w tym zakresie. Według opinii mieszkańców mniej ważnymi sprawami są te, które dotyczą

Także wspomniana już wyżej „Strategia zrównoważonego rozwoju turystyki Magicznej Krainy Łemków i Pogórzan na lata 2015-2020” stanowiąca element wdrażania Konwencji Karpackiej, nierozzerwalnie wiąże rozwój turystyki z produkcją ekologicznej żywności, na co jednoznacznie, zdaniem autorów powyższej strategii, wskazują światowe trendy¹³¹. Podobnie jak w strategii rozwoju gminy Dukla, w omawianym dokumencie wśród słabych stron obszaru wymienia się małą liczbę gospodarstw rolnych podejmujących produkcję ekologicznej żywności, natomiast do szans zalicza się:

- wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa – wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego,
- wzrost zainteresowania ekoturystyką i turystyką aktywną, w tym specjalistycznymi formami turystyki (np. obserwacjami przyrody),
- wzrost popularności terenowych form edukacji ekologicznej (np. w ramach „zielonych szkół”),
- moda na spa i wellness, promocja zdrowego trybu życia, naturalnych produktów żywnościowych [Strategia... Krainy Łemków i Pogórzan, 2016, str. 61].

Ponadto wśród priorytetowych programów zawartych w strategii znalazł się program II.3.4.: „Posmakuj Beskid Niski”, którego „celem jest „spakietowanie” oferty turystycznej opartej na motywie zdrowego jedzenia w czystym środowisku, czyli połączenie w ramach jednej idei, różnych, dostępnych w regionie produktów związanych z żywnością, jej produkcją, kulturą i tradycyjną kuchnią. Ważne będzie, aby produkty te zostały wpisane na Listę Produktów Tradycyjnych. Program zakłada budowę złożonego, konkurencyjnego, ponadregionalnego pakietu, który w przyszłości będzie stanowić podbudowę markowego produktu turystycznego regionu”. Do

rozwoju nowoczesnego rolnictwa, oferty edukacyjnej szkół, infrastruktury sportowej oraz zwiększenia dostępu do Internetu. Najmniej potrzeb zauważono w związku z rozwojem opieki społecznej. Dodatkowo, ankietowani wskazali na inne niż zasugerowane działania w celu poprawy jakości życia na terenie gminy, m.in. budowę osiedli dla młodych rodzin, pobudzenie tradycji i obyczajów lokalnych, inwestowanie w odnawialne źródła energii, rozwój produkcji żywności ekologicznej oraz współpracy transgranicznej” [Strategia Dukla 2015-2022, 2015, str. 130].

¹³¹ Zdaniem autorów strategii, światowe trendy wpływające na rozwój turystyki jednoznacznie wskazują na dalszy wzrost świadomości ludzi w zakresie konieczności ochrony środowiska i działań w zakresie zrównoważonego rozwoju. W konsekwencji prowadzić to będzie do wzrostu popytu na wypoczynek na terenach przyrodniczo cennych, „dziewiczych”, „dzikich” oraz na ekoturystykę i produkty oparte na naturze. Odpowiedzialność za środowisko (przyrodnicze i kulturowe) może się stać przewagą konkurencyjną produktów turystycznych, stąd większe znaczenie marek „ekologicznych”. Do wypoczynku będą preferowane miejsca, w których wyróżnia się przyjazne podejście miejscowej ludności do turysty, a jakość obsługi jest na wysokim poziomie [Strategia... Magicznej Krainy Łemków i Pogórzan, 2016, str. 25].

pożądanych działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego, różnorodności biologicznej i krajobrazu autorzy strategii zaliczyli:

- przygotowanie oferty w oparciu o zdrową żywność, którą można spożyć w czystym środowisku, promuje proekologiczne postawy,
- edukację ekologiczną,
- promowanie tradycyjnych form gospodarowania (np. gospodarstwa ekologiczne) i produkcji żywności sprzyjających zachowaniu walorów przyrodniczych [Strategia... Magicznej Krainy Łemków i Pogórzan, 2016, str. 93].

Specyfika obszaru w oczach respondentów, w tym jego silne i słabe strony

Opisane w dokumentach strategicznych silne i słabe strony analizowanego obszaru pokrywają się z tym, na co podczas badań wskazywali respondenci. Ci ostatni podkreślali możliwości rozwoju turystyki za sprawą czystych terenów, braku przemysłu czy też istnienia struktury rolnictwa dobrze nadającej się do produkcji żywności wysokiej jakości, która stanowić powinna nieodłączny element oferty turystycznej.

Na pewno turystyka, piękne tereny, które by można wykorzystać, jeszcze nieskażone, na przemysł tu nie możemy liczyć i nawet nie opieram się na tym, cóż jeszcze – ja swój kierunek kładę w kierunku turystyki, pewno się to wiąże z tematem jakiejś ekologii, bo tutaj te gospodarstwa ekologiczne, bo tutaj te gospodarstwa agroturystyczne, stworzenie produktu, który by przyciągnął tutaj turystów¹³²[IDI]

oraz

No, ja myślę, że zdecydowanie (...) cały obszar tutaj Beskidu Niskiego to jest jednak naprawdę, takie naprawdę zdrowe płuca Polski. Tu jest naprawdę, jeszcze w tej chwili nie ma takich zanieczyszczeń i rolnictwo przez tyle lat, też nie było uprawiane na taką masową skalę typu PGR-y (...) więc ta ziemia nie jest taka wyeksploatowana moim zdaniem [FGI],

a także:

(...) chyba siłą właśnie naszego regionu jest to, że u nas nigdy nie było dużych gospodarstw skonsolidowanych, więc nie było takiej przemysłowej produkcji żywności. Produktu surowców jak warzyw czy zbóż, nie było tej agrokultury takiej jak było w poznańskim czy innych regionach, gdzie są duże areale. (..) U nas to wszystko jest tak naprawdę ręczne, taka manufaktura. (...) Więc,

¹³² O zmianach w ofercie gospodarstw agroturystycznych i ich dostosowywaniu do potrzeb turystów: „Tak, bo tych gospodarstw agroturystycznych no jest już trochę w naszej okolicy i one zmieniają się właśnie w dobrym kierunku, że proponują wiejskość te gospodarstwa, a nie (...) bo ja pracuję tu w urzędzie miejskim 18 lat jeszcze niecałe, ale wiem, bo chciałam właśnie, były 2 gospodarstwa agroturystyczne, teraz jest ponad 20, ale to nawet nie o ilość mi chodzi, tylko o to, że te gospodarstwa zrozumiały, że jak będą mieć jakieś mebelki, takie typu tapczanik, coś, to one, to nie jest fajna propozycja dla klienta przyjeżdżającego z dużego miasta. To musi być zaproponowane wiejskie łóżko, wiejskie jedzenie, atrakcje związane z wsią, nie tylko jedzenie i spanie, tylko jeszcze po prostu nawet takie warsztaty jak zbieranie ziół, różne warsztaty takie manualne, rękodzielnicze warsztaty, ceramiczne, na przykład ceramiczne, i to ma wzięcie. Są gospodarstwa, które to prowadzi i mają coraz więcej gości, mają zielone szkoły” [IDI].

więc to jest jakby siła naszego (terenu). I drugą rzeczą to jest to, że w Polsce, czy w ogóle, jesteście postrzegani jako zdrowy region. Czyli ten, w którym ta żywność jest jakby bezpieczna i taka no naprawdę nieskażona, i tak wykazują też badania wszystkie w Polsce, że jednak ten rejon tutaj Podkarpacia uważany jest za taki dobry, za dobrą żywność [FGI].

Jednocześnie, choć zdaniem badanych obszar gminy Dukla bardzo dobrze nadaje się do produkcji ekologicznej żywności, to na jej terenie funkcjonuje niewiele gospodarstw ekologicznych, a liczba producentów ekologicznej żywności utrzymuje się na stosunkowo stałym poziomie. Sami producenci ekologicznej żywności z gminy Dukla i okolic stanowią dość dobrze zorganizowaną grupę, która współpracuje ze sobą, a także wspólnie potrafi zabiegać o swoje interesy np. w relacjach z samorządem lokalnym¹³³. Wśród przyczyn stosunkowo małego zainteresowania produkcją ekologiczną na terenie gminy respondenci wymieniają zarówno system dopłat, który nie premiuje w żaden sposób tych, którzy produkują ekologiczną żywność, jak też brak świadomości samych potencjalnych zainteresowanych – świadomości tego, że należy konkurować jakością wyrobów i ich specyfiką:

jesteśmy na terenie, który potencjalnie turystycznie jest do wykorzystania jeszcze, jest rzeczywiście rolnictwo na poziomie jak to było, że nie musimy wracać, cofać się jeśli chodzi o rozwój, czyli rzeczywiście jest na poziomie takim nie za bardzo rozwiniętym. Bo i nie ma gdzie, nie ma jak, ziemia słaba... Natomiast jest kwestia tego, że jest ciągle mało ludzi, którzy mają świadomość, że to jest doskonale właśnie pole do tego, żeby właśnie robić drogo, z małej wydajności, ale za to bardzo porządnie [FGI]

oraz

W tej chwili uważam, że trochę rolnictwo zostało zepsute przez, złe słowo zepsute, przez dopłaty – wygląda to tak, że skupia się to na tym, że wielu tych, którzy mają się za tych rolników to skupiają się na tym, żeby wykosić łąkę, zebrać lub nie zebrać i wziąć pieniądze (...) nie idzie to w parze z tym, żeby byli doceniani ci, którzy faktycznie produkują żywność – i tu jest ten problem [IDI].

Zdaniem respondentów okoliczni mieszkańcy generalnie nie postrzegają produkcji wysokojakościowej żywności jako szansy rozwojowej. Co ciekawe, jednocześnie lubią się takimi produktami chwalić i pokazywać je jako wizytówkę miejsca, z którego pochodzą:

jak spotykają gdzieś te produkty, to jest to dla nich taka wizytówka – że to od nas, a to powoduje, że to jest też zauważane, że też się mogą jakimś lokalnym wytwórcą czy produktem lokalnym pochwalić, a jeżeli już mają na tyle mocną świadomość, to też prawdopodobnie w przyszłości będzie skutkowało [FGI].

¹³³ „Działają (producenci ekologicznej żywności) tak jakby, bez żadnej organizacji, sami siebie wspierają. Jeśli wiedzą, że są jakieś możliwości pozyskania pieniędzy, czy też zabiegają wspólnie o wsparcie na przykład w samorządzie. Wiem, bo sama tego doświadczam, bo planowałam, w tej chwili to samorządy mają coraz mniej pieniędzy na takie działania, ale starałam się ich wspierać i w swoim budżecie zawsze planowałam pieniądze na przykład na targi turystyczne, bo ja zajmuje się promocją, więc podciągałam to pod promocję gminy. Skoro jechali na przykład na największe targi ekologiczne do Norymbergii to mieli jakieś tam wsparcie. Może nieduże, ale w miarę możliwości gminy” [IDI].

Do silnych stron gminy Dukla badani zaliczyli ponadto:

- położenie przygraniczne,
- szlak komunikacyjny – drogę prowadzącą do przejścia granicznego ze Słowacją w Barwinku¹³⁴,
- fakt, że w 1997 roku „Duklę odwiedził Święty Jan Paweł II – to już będzie 20 lat, bo w przyszłym roku będzie dwudziestolecie jak nas Papież odwiedził i wydaje mi się, że to jest jednak największe wyróżnienie dla Dukli” [IDI]. Ten fakt również przekłada się pozytywnie na ruch pielgrzymkowy do sanktuarium św. Jana z Dukli.

Natomiast wśród czynników, które zagrażają rozwojowi lub go spowalniają respondenci wskazali:

- słabą infrastrukturę – brak sieci kanalizacyjnych, brak wodociągów,
- brak drogi szybkiego ruchu, która z jednej strony ominęłaby Duklę, z drugiej pozwoliła na jeszcze lepsze skomunikowanie tego obszaru¹³⁵,
- zanik produkcji rolniczej w małych gospodarstwach, co również wpływa na stosunkowo niewielką skalę produkcji ekologicznej¹³⁶.

¹³⁴ Jednocześnie niektórzy badani twierdzili, że droga ta jest zarówno szansą rozwojową pozwalającą na łatwy dojazd, jak również – przy obecnym układzie drogi, która przechodzi przez środek miasta Dukla – problemem: „Tak, trochę tak, bo tutaj kilka tysięcy samochodów dziennie przejeżdża, ciężkich – bo tu jadą tiry przeważnie i jeszcze mamy kamieniołom w Lipowicy, więc przejeżdża kilka tysięcy ciężkich samochodów dziennie” [IDI].

¹³⁵ „nie możemy konkurować tu z jakimiś wielkimi kurortami, ale takie miejsce przyjazne turystyce, takiego 2/3 dniowego wyjazdu weekendowego i ta droga by pozwoliła, żeby taki turysta mógł przyjechać, żeby się mógł szybko przemieścić, przyjechać, a tu już myślę propozycji i ofert spędzenia wolnego czasu miałby mnóstwo, tylko musi dojechać” [IDI].

¹³⁶ „praktycznie żyję na tej wsi od urodzenia i jednak wieś się przeobraża i myślę, że na niekorzyść. Bo w tej chwili to wieś stała się jakby miastem, na wsi nie ma w tej chwili produkcji. To wszystko zostało gdzieś zaprzepaszczone, zupełnie niepotrzebnie. I właśnie, że mieszkańcy wsi idą do miasta, idą do sklepów i kupują żywność. Taka jest prawda. I to powinno właśnie iść w działalność, uważam, że są gospodarstwa, są te tereny czyste, ale niewykorzystane. Nie można mówić o ekologii, jeżeli nie będzie uprawy ekologicznej, nie będzie nawożenia ekologicznego, prawda? Bo na samym polu to nic nie urośnie. Musi być po prostu obornik, jak wcześniej, nam też nie rośnie kapusta nawet w naszych ogródkach przydomowych. Nie mamy kapusty, ponieważ nie ma odpowiedniego nawożenia. Uważam, że zostały właśnie zaprzepaszczone, wyrugowane ze wsi małe gospodarstwa. Krowy przede wszystkim, o koniu to też już bardzo rzadko tam można spotkać. I w tej chwili to idzie się w kierunku praktycznie, no nie wiem, to nie wiem, ni wieś ni miasto” [FGI]. Ponadto badani wskazywali na niekorzystne efekty gospodarcze związane z rozdawaniem warzyw i owoców zakupionych z pieniędzy publicznych w ramach rekompensat za utracony rynek rosyjski: „wieś zaczyna, można powiedzieć, się po pierwsze wyludniać, po drugie upraw, tych małych takich, w gospodarstwach do 7 hektarów jest coraz mniej. Co jest powodem? Po pierwsze rozdawnictwo przez Agencję Rynku Rolnego warzyw, jabłek, tak jak zwał, tak zwał – od „putinówek” się to zaczęło. Ludziom, no jak się im opłaci marchewkę okopować, jak tu mam po prostu, wszystko za darmo im przywożą” [FGI] oraz „zaczęło się od tego i to było na początku jakby przeciw tym sankcjom, które były wprowadzone w Rosji, które tam Rosja powiedzmy nie brała to one były tu podrzucane, to były jabłka, niby tak miało być z jabłkami, ale to się przełożyło, że ta żywność to jest praktycznie każdego rodzaju, marchewka, pietruszka, kapusta, buraki i to rozdają, niektórzy to organizują, ja jestem przeciwny temu, ja tego nie organizuję, ciężko – ludzie to chcą, sołtysi to organizują

Co ciekawe w odpowiedziach respondentów – jako negatywny czynnik – bardzo często pojawiała się powstawanie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich sklepów dyskontowych. Zdaniem badanych te ostatnie nie tylko niszczą lokalny handel, ale także niekorzystnie wpływają na strukturę produkcji rolniczej:

Ja jedynie mogę powiedzieć, że słabością, ale to jest powszechną (słabością – J.J) są Lidle, Biedronki. Proszę zobaczyć, jaka jest świadomość ludzka, gdzie wszyscy stoją. Wszyscy rynek Lidla, cudowne warzywa, cudowne Polskie mięso. Polskie, podkreślane, nawet czy są miody Chińskie czy nie Chińskie, to niby Polski miód [FGI]

oraz

Jeżeli chodzi o małe sklepy, mówię szczerze Biedronka (...) jak wyliczyliśmy, na podstawie naszych danych, czyli naszej objazdówki, gdzie jeździmy po sklepach lokalnych, w pierwszym roku, zaraz po otwarciu Biedronki, 35 sklepów się zamknęło w okolicy, spożywczych [FGI].

Wizja rozwoju

Lokalne władze swoje długofalowe założenia rozwojowe opierają o stworzenie na terenie gminy kompleksowego produktu turystycznego, który byłby silnie kojarzony z Dukielszczyzną, napędzałby lokalną gospodarkę i dawał zatrudnienie w wielu sektorach – od branży hotelarskiej i gastronomicznej, przez rolnictwo i handel na usługach związanych z propagowaniem lokalnej tradycji i kultury czy też aktywnym wypoczynku kończąc:

To musi się jedno z drugim zgrać, bo idąc w kierunku turystyki to musi być ten produkt, i to jest element bez tego nie będzie grało (...) to musi być coś takiego, że jeżeli my proponujemy komuś te zabytki, przyrodę, którąś może, zależy kto co lubi wybrać, jakie spędzanie czasu to powiem, że to jest bez jedzenia no to się nie da¹³⁷, to jest jedno, a dwa to, żeby też promować i pokazać, jak ta żywność powstaje, jakim sposobem, żeby ktoś to dostrzegł, no może nam się uda parę rzeczy zrealizować, choćby nawet takich jak (...) odtworzenie wsi wołoskiej [IDI].

Podobnie o możliwościach i wizji rozwoju gminy – w kontekście włączenia żywności do oferty turystycznej gminy – mówili także lokalni przedsiębiorcy:

Ja bym jeszcze chciała wrócić do tego potencjału regionu, no tak patrząc na niego obiektywnie, to jednak połączenie turystyki z ekologicznym jedzeniem, zdrowym jedzeniem, lokalnym jedzeniem.

sami, na własną rękę przez jakieś tam banki żywności czy coś – przyjeżdża ta żywność, rozdają to workami ludziom na osobę, to demotywuje ludzi do tego, żeby nawet koło domu kawałek jakiegoś ogródka mieli, produkowali tę żywność chociaż dla siebie, tu jest tyle terenu i i tyle gruntu, że spokojnie można wyprodukować dla siebie i jeszcze gdzieś to sprzedać, w tej chwili zostaje to zabijane w ludziach całkowicie, no to się skupia na tym, że lepiej siedzieć pod ścianą, przywiozą jeszcze jedzenie, z opieki parę złotych, 500+ i jest cacy” [IDI].

¹³⁷ „strategia rozwoju gminy została przyjęta na kolejne lata i właśnie jest poruszony temat rolnictwa ekologicznego i ten potencjał jest dostrzegany, on naprawdę jest dostrzegany, to jest związane z tym, że to choćby szansa i na zmniejszenie bezrobocia, bo wiadomo, że my tu fabryki nie będziemy mieli i do tego musimy się przystosować i zrozumieć, chociaż ciężko jest z młodymi osobami rozmawiać czemu akurat strefy ekonomicznej tu nie tworzę w tym bo przecież najlepiej wybudować fabrykę i będzie miało 500 ludzi pracę” [IDI].

Ja tu mogę powiedzieć trochę z naszego doświadczenia, że na przykład u nas w tawernie najlepiej się sprzedają dania lokalne. Weszliśmy w lokalną kuchnię i to jest coś, co po prostu ludzi przyciąga, oni to cenią i to się fajnie sprzedaje, i to chwalą. No fajnie by było, żeby ogólnie w większości punktów coś takiego wchodziło i żeby to było połączone z gospodarstwami ekologicznymi, no to już w ogóle byłoby super. No ja myślę, że czas tutaj raczej zadziała na korzyść i to pójdzie w tym kierunku, bo taki jest trend na świecie i są już możliwości. No na pewno, my planując restauracje przy browarze bardzo się oprzemy o takie ekologiczne produkty. I tutaj pewnie wejdziemy we współpracę, wejdziemy na pewno we współpracę (z lokalnymi producentami ekologicznych produktów – J.J) (...) to ma być właśnie restauracja z wykorzystaniem lokalnych produktów i promowaniem lokalnych produktów i lokalnych producentów (...) sami mieszkańcy tego tak nie doceniają, natomiast ci, którzy przyjeżdżają z zewnątrz – bo widzimy, no mamy kontakt z ludźmi, którzy tu przyjeżdżają i z Warszawy i z Krakowa i tak dalej – bardzo sobie cenią to, co jest lokalne, oni tego poszukują [FGI].

Przedstawiciele lokalnych władz wskazują także na inne rzeczy, które docelowo mogłyby się znaleźć w ofercie turystycznej gminy Dukla:

(trzeba – J.J) poczynić też pewne inwestycje związane z turystyką i to też robimy, bo chcemy wybudować platformę widokową na górze tutaj, to jest taki fajny punkt, który przyciągałby, przyciąga, ale bardziej by przyciągał bo by bardziej było widać, no zrewitalizować miasto, rynek, no takie górnotolne słowo, ale odnowić, mamy piękny park, on jest w rękach prywatnych, rodziny Tarnowskich w tej chwili, ale prowadzimy rozmowy, żeby też z nimi wspólnie podzielać i też wrócić świetność tego parku, no i zlepić to wszystko w całość (...) mamy piękne obiekty, korty tenisowe, sporty zimowe też. W Hyrowej mamy wyciąg, to jest prywatny wyciąg, tak, że tu jest gama. Lodowisko mamy, które jest na zimę rozkładane, tak, że ofertę dla turysty mamy, zabytki się znajdują, kult świętego Jana przy okazji, to i pielgrzymkowa i taka i pomysł na to, żeby to wszystko zlepić w całość i powiązać to jeszcze z tą kulturą, z tym, co tutaj jest od wieków, i jakby ta różnorodność kulturowa, bo mamy tu Łemków i mamy tu różne wyznania i narody i te kultury takiej różnorodnej jest tu, to się z tym wiąże i wiele ciekawych miejsc, zwyczajów, jest z czego budować [IDI].

5.3.3. Władza i skuteczność – gmina Dukla

Kreatywność i innowacyjność – wykorzystanie lokalnego potencjału

Działania władz samorządowych na rzecz rozwoju lokalnego potencjału, jakim jest wytwarzanie wysokojakościowej żywności (głównie produktów ekologicznych i tradycyjnych) łączą się najczęściej – co jest zgodne z zapisami strategii rozwoju gminy i jednocześnie stanowi częściową realizację wizji rozwojowej lokalnych władz – z działaniami na rzecz przygotowania szeroko rozumianej oferty turystycznej (kompleksowego produktu turystycznego) i promocji gminy. Władze nie ukrywają, że liczą na to, że promując konkretne wyroby i konkretnych producentów, chwając się nimi, uda się im turystycznie wypromować całą gminę. Dlatego też wspierają one wyjazdy producentów na targi – krajowe i zagraniczne – czy też umieszczają informacje o nich w materiałach informacyjnych poświęconych gminie¹³⁸.

¹³⁸ „Ze mną da się współpracować, no może takie duże słowo, ale jeżeli potrzebują pomocy to ta pomoc jest udzielana, pomagamy im jak możemy w wyjazdach do Norymbergi na targi, w promocji. Bo

Jednocześnie burmistrz podejmował liczne próby animacyjne i inicjujące, mające na celu konsolidację środowiska lokalnych producentów żywności i zachęcenie ich do kooperacji – by wspólnie, ale głównie dla własnego zysku, włączali się oni np. w organizację lokalnych świąt:

Myśmy tu próbowali przez cały tamten rok jakby skonsolidować tych mniejszych przedsiębiorców w branży takiej hotelarsko-gastronomicznej, no u nas tu szalu nie ma, ale próbowałem to jakoś skonsolidować, spotykaliśmy się dość często od początku roku, żeby brali udział w imprezach, które organizuje gmina, czyli jakieś tam sobótki, dni Dukli, zakończenie wakacji, dożynki, żeby oni byli naszym partnerem. My oczywiście nie chcemy od nich nic, a tylko tyle, żeby tu nie przyjeżdżał góral z Podhala, nie robił imprezy, dni Dukli nie obstawiał jedzeniem swoim, tylko żeby to zrobili nasi lokalni producenci (...) I dogadali się, stanęły te nasze firmy (...) tu lokalni i ludziom to się spodobało chyba. Taki miałem sygnał, że w końcu coś swojego, prezentują się dużo też koła gospodyń wiejskich, promują te produkty. Jak spotykaliśmy się, to przyświecało mi coś takiego, żeby robić to tak, jak robią to Austriacy, gdzieś tam, jak ich podpatrzyłem, żeby w tych naszych restauracjach, jakie są tutaj, gdzie przyjeżdżają turyści i się żywią, żeby korzystać z produktów tu lokalnych, tych naszych [IDI].

Dukielskie święta, na których mogli wystawiać się lokalni producenci i rolnicy zostały sfinansowane z tzw. funduszy szwajcarskich. Pomysłodawcą, organizatorem tych wydarzeń oraz inicjatorem starania się o zewnętrzne wsparcie była gmina:

Z funduszu szwajcarskiego były te 2 projekty – „Dukielskie Specjały, Co, Gdzie i Kiedy” i „Święto Chleba na Dukielczyźnie”. To były projekty promocyjne, nie inwestycyjne tylko promocyjne (...) bo bardzo duża frekwencja była, zainteresowanie chlebami, dlatego, że to Święto Chleba polegało na tym, że zaprosiłam z całego Powiatu Krośnieńskiego piekarzy, chodziło mi szczególnie o piekarzy, którzy mają właśnie ekologiczne produkty i oni tu prezentowali swoje wyroby. Była degustacja i było ogromne zainteresowanie. Przyszli turyści, przyszli mieszkańcy [IDI].

Powyżej opisane działania władzy spotkały się z bardzo dobrą oceną mieszkańców uczestniczących w badaniu: „ta (obecna – J.J) władza wymyśliła, co już można powiedzieć odczuliśmy na własnej skórze, że wszystkie imprezy lokalne, które będą się odbywały będą musiały być obsługiwane przez lokalnych przedsiębiorców. Fakt jest faktem idea fajna” [FGI].

Warto wspomnieć, że zamysłem lokalnych władz jest to, aby wszystkie osoby, firmy i organizacje działające na terenie gminy współpracowały ze sobą i się wzajemnie wspomagały – kupując od siebie nawzajem produkty lub usługi oraz współpracując ze sobą na różnych polach. Przykłady podobnych działań lokalne władze czerpią z zagranicy. Aby przekonać do takich postaw także lokalnych rolników

powiem, że my (...) tą produkcją ekologiczną, którą oni prowadzą, to my się tym chwalimy, my chcemy podpiąć się, brzydko powiem, pod to i szczyścić się, że na tym terenie tu są takie firmy, one produkują. Żeby to było jedno, jako element całości tego produktu turystycznego, który chcemy stworzyć.” [IDI] oraz „A jeśli chodzi jeszcze o promocję, to w materiałach promocyjnych staram się promować tę żywność ekologiczną (...) gospodarstwa, które po prostu produkują coś, nawet te jajka ekologiczne. No żeby ludzie wiedzieli o tym i to po iluś latach ma jakieś przełożenie, bo jednak jak pisze się ciągle o tym, to ludzie przychodzą i znają. Specjalnie na przykład przyjeżdżają po wędliny” [IDI].

i przedsiębiorców, gmina zorganizowała wyjazd studyjny do austriackiego regionu Styria:

Łącznie z tymi przedsiębiorcami, z tymi od gastronomii i hotelarzami plus gospodarstwa agroturystyczne, no byliśmy nawet na takim wyjeździe w Austrii, chcieliśmy im to pokazać, jak to funkcjonuje tam, jak to wygląda (...) jak się jedzie do gospodarstwa agroturystycznego gdzieś tam w Austrii, Styrii, gdzie wtedy byliśmy, to wygląda to tak, że ma wędliny, mięso ma tu od swojego akurat, który produkuje, miody ma od tego, jajka ma od tego, no i może tak funkcjonować. No i chciałem, żeby w tym się obracali, żeby się w tym obracać no bo też klient tego oczekuje, jak przyjeżdża. No powiem jak jadę na jakiś tam wyjazd kilkudniowy czy na jakieś wczasy, to czegoś bym popróbował, jak jadę do Chorwacji, to bym spróbował czegoś tam, jak jadę do nas do Władysławowa, no to też bym zjadł jakąś rybę, a nie pierogi z Biedronki [IDI].

Urzednicy gminy dostrzegają także potencjał w łączeniu oferty agroturystycznej z ekologiczną. Ich zdaniem rolnicy obawiają się przechodzenia na ekologiczne metody gospodarowania, pomimo że „byłoby wielu klientów do gospodarstw agroturystycznych tam, gdzie byłoby to jedzenie ekologiczne. Tylko te gospodarstwa muszą być certyfikowane, żeby to nie mówiło się, ekologiczne, ekologiczne, ale jak to tam z tą ekologia jest, to tak dokładnie nikt nie wie. I tu jest problem, bo rolnicy mają trochę obawy (...) to trzeba płacić za te certyfikaty, a my nie mamy takiego zbytu” [IDI]. Pracownicy gminy namawiali też rolników prowadzących gospodarstwa agroturystyczne do utworzenia spółdzielni. Dzięki czemu mogliby oni poszerzyć rynek i zapewnić dodatkowy zbytu na swoje towary. Niestety nie spotkało się to z zainteresowaniem rolników¹³⁹. Zdaniem respondenta do decyzji o założeniu takiej organizacji, w ramach której rolnicy mogliby współpracować, potrzeba jeszcze czasu:

Warszawa jest bardzo chłonna i tam naprawdę, wiem, bo te gospodarstwa, które produkują i sprzedają tam, to po prostu oni wszystko tam sprzedają i w cenach dobrych, tak, że im się opłaca nawet indywidualnie jeździć. Tylko nie każdy ma takie możliwości, gdyby to była już grupa kilku rolników, no i musiałyby się znaleźć wtedy jakiś lider. Z tym jest bardzo trudno, ja myślę, że musi jeszcze trochę potrwać i tak się stanie [IDI].

W celu pobudzenia lokalnej przedsiębiorczości i jej rozwoju, Rada miejska podjęła uchwałę o przystąpieniu do samorządowego funduszu pożyczkowego. Pożyczki udzielane z funduszu mają formę zwrotnej pomocy, która skierowana jest do lokalnych firm. Tak o tej inicjatywie opowiada jeden z przedstawicieli władz samorządowych:

To jest fundusz pożyczkowy, gdzie jakby gmina jest, powstaje spółka z o.o., w której gmina jest udziałowcem z Samorządową Polską. Tu na miejscu to jest praca wolontariacka można powiedzieć. Tu nikt nie zarabia pieniędzy, udziela się pożyczek bardzo nisko oprocentowanych

¹³⁹ „bo próbowałam ich namówić na utworzenie spółdzielni, właściciele gospodarstw agroturystycznych, ja mówię akuratnie o tej grupie, bo z nimi mam często do czynienia. A oni na to: mówiły jaskółki, niedobre są spółki, te spółki się nie sprawdziły i że to... No bo pojedynczy rolnik nie podoła temu, dlatego, że tu ten rynek zbytu jest mały, to trzeba by wyprodukować i zawieźć do dużego miasta, do dużej aglomeracji. Gdzieś na Śląsk, Warszawa, Kraków” [IDI].

dla tych właśnie lokalnych (...) To są pieniądze, które pochodzą, jakby unijne, one są właśnie dla małych (...) oni spłacają, a jak spłacają to to zasila lokalny fundusz pożyczkowy – to są pieniądze na kolejne pożyczki. O tyle to jest dobre, że łatwość pozyskania jest, tak faktycznie, jeśli ktoś ma jakiś pomysł do zrealizowania, to (...) czy na wkład do pieniędzy unijnych (...) myślę, że na jesieni będziemy gotowi z tym [IDI].

Jednocześnie władze lokalne nie zdecydowały się na wprowadzenie w prawie miejscowym żadnych ulg czy innych preferencji, które premiowałyby rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w tym produkcję żywności wysokiej jakości (np. częściowe zwolnienia z podatku)¹⁴⁰.

Jeśli zaś chodzi o aktywność międzynarodową, to niezależnie od studyjnego wyjazdu do Austrii, o którym była mowa powyżej, gmina na gruncie społecznym i sportowym (amatorska gra w pikę nożną) współpracuje z gminami węgierskimi i rumuńskimi. Zdaniem jednego z przedsiębiorców zajmujących się produkcją ekologicznej żywności to także jest dobra forma promocji gminy i jej walorów turystycznych, jak również walor edukacyjny dla wielu uczestników tych międzynarodowych spotkań:

Z Węgrami, z Rumunami (...) to nasza akurat inicjatywa. Przy sportach zimowych, zaczęliśmy organizować tak zwane konkursy, w zjazdach narciarskich, no ale zima dwa razy nam nawaliła. I gmina bardzo mocno wspiera, można powiedzieć, tak zwanych oldboi, którzy grają sobie w piłkę, wyjeżdżają regularnie po prostu na Węgry, do Rumunii i w ramach wsparcia tej grupy można powiedzieć coś się dzieje. Pokazują produkty regionalne tam i ekologiczne, mieliśmy okazję uczestniczyć bodajże w dwóch czy trzech misjach, właśnie na Węgry i do Rumunii. Jak również zapraszają ich tutaj. To jest taka inicjatywa, można powiedzieć, międzynarodowa, regionalna, ale powoduje, że ten wizerunek, można powiedzieć tej gminy, to troszeczkę się ociepla, że nie jest tylko taka zaściankowa, że nic się nie dzieje, tylko, że coś jednak można zrobić i wspomóc po prostu [IDI].

Kompetencje władz i współpraca

Badani niejednoznacznie oceniali przedstawicieli lokalnych władz, ich kompetencje i chęć kooperacji z mieszkańcami. Niektóre pomysły i działania władz spotkały się jednak z ciepłym przyjęciem:

Gmina, tak jak się przyglądałem od jakiegoś czasu, chętnie uczestniczyła w różnego typu projektach, czy to z ProKarpati¹⁴¹ czy coś, próbując stworzyć małą infrastrukturę dla takiego lokalnego handlu małego, czy też wystawiennictwa (...) Wydała kilka książek związanych z produktami regionalnymi. Współpracuje z ProKarpatią odnośnie Kulinarne Szlaku, po to żeby promować – fakt jest faktem, to wszystko na stronie internetowej jest. Kilkakrotnie wsparła misję

¹⁴⁰ Niemal wszyscy przedstawiciele lokalnych władz (nie tylko w tej lokalizacji) wskazują na fakt, że jakiegokolwiek zwolnienie np. rolników z podatku rolnego, skutkuje mniejszą dotacją celową dla danej JST (proporcjonalnie do wysokości ulgi). Przyznawanie ulg się po prostu samorządom nie opłaca. W przypadku Dukli, w grę wchodził jeszcze inny czynnik w postaci niskiej wysokości płaconego przez rolników podatku: „jeśli chodzi tu (o ulgi – J.J), bo tu głównie myślę o podatkach, które mogłyby, ale powiem – tu są tereny, tu są grunty klasy 5,6 to by była fikcja to zwalnianie kogoś z czegoś czego i tak nie płaci” [IDI].

¹⁴¹ Podkarpackie stowarzyszenie zajmujące się rozwojem obszaru Karpat.

nasze wyjazdowe do Norymbergi (...) organizują przy okazji imprezy lokalne, czy też tego, coś w rodzaju wystaw produktowych, czy zapraszają zespoły czy też koła gospodyń, żeby chwalić się tymi produktami regionalnymi [FGI].

Jednocześnie nie brakowało głosów, które twierdziłyby, że „gmina się raczej ogranicza do administrowania i zajmowania podatkami. Dlatego gmina jest zainteresowana Biedronką, bo z Biedronki będzie miała podatek od sklepu takiego” [FGI] – jak już zostało wcześniej wspomniane, to właśnie sklep dyskontowy w centrum miasta badani uznawali za jeden z głównych problemów rozwojowych¹⁴². Ponadto można było także usłyszeć głosy mówiące o „wykonywaniu przez gminę pozorowanych działań” i „nieprzygotowaniu urzędników do zarządzania”¹⁴³. Z drugiej strony jeden z lokalnych przedsiębiorców, który zdecydowanie nie pozostając bezkrytycznym wobec działań lokalnych władz, generalnie chwalił burmistrza za chęć pomocy przy rozwijaniu działalności gospodarczej i prowadzeniu inwestycji:

Jeżeli chodzi o gminę Dukla i burmistrza no to tutaj muszę burmistrza pochwalić, bo mogę mieć zastrzeżenia do innych działań, czy tam promocji mniejszych jakichś producentów, no ale my spotkaliśmy się raczej z taką przychylnością i pomocą. Mieliśmy różne problemy i mamy problemy, dlatego, że będziemy rozbudowywać (przedsiębiorstwo) o część produkcyjną jeszcze, no i pojawiły się takie różne techniczne problemy, jeżeli chodzi o oczyszczanie ścieków. I nie powiem, bo jeżeli chodzi o te kwestie to zwróciliśmy się do burmistrza i burmistrz zadeklarował, że będzie pomagał sprawy nam rozwiązać, no i tak jest [FGI].

Jednocześnie władze gminy przyznają, że współpraca z rolnikami i przedsiębiorcami nie należy do najłatwiejszych. Ci ostatni często nie są bowiem zainteresowani kooperacją (pomiędzy sobą, a także w relacjach z gminą). Dzieje się tak nawet w przypadku, gdy zaangażowanie wiąże się z możliwością dodatkowego zarobkowania lub pozyskania przyszłych klientów. Niektóre imprezy (lokalne święta) odbyły się nie

¹⁴² Jednocześnie warto wspomnieć o tym, że w gminie Dukla pojawił się inwestor, który chciał wybudować fermę drobiu. Na inwestycję, która mogłaby osłabić wizerunek turystycznej gminy, ale jednocześnie, na której z punktu widzenia wpływów podatkowych, gmina mogłaby zarobić, nie zgodziła się rada miejska.

¹⁴³ „Ja odnoszę wrażenie, że niektóre działania są trochę pozorowane. Powiem nawet więcej niż pozorowane, chodzi bardziej o to pokazanie, że gmina coś robi, na zewnątrz, odhaczenie, pokazanie się, promocja jako gminy, natomiast nie chodzi tutaj o to działanie oddolne o ludzi, którzy są niżej i o to, żeby pobudzić i coś zrobić. I tu jest chyba problem, największy” [FGI] oraz „ja myślę, że to jest tak. Odhaczenie to jest jedno, myślę, że nieprzygotowanie odpowiednio urzędników do takiej, naprawę menadżerki, że potraktować gminę jak przedsiębiorstwo, które musi funkcjonować. Może dlatego, że my od 10 lat prowadzimy to stowarzyszenie z kilkoma osobami tutaj, po prostu my od zawsze, nie dość, że trzeba myśleć o firmie, to jeszcze jak zarobić po prostu na to, żeby stowarzyszenie funkcjonowało. My mamy inne spojrzenie na to, że wiemy o tym, że po prostu trzeba tak myśleć, żeby i nam było dobrze a jednocześnie, żeby członkowie też byli zadowoleni i się rozwijali. A myślenie, no co to znaczy promocja gminy? Jak zrobić promocję gminy? No pokazać się tylko? Ale co dalej? Być może to trzeba tak przewidzieć, że dobrze robimy wyjazd, robimy określoną imprezę, ale pod to, żeby ona była na tyle atrakcyjna, żeby przyciągnęła turystów, być może przyciągnęła jakiegoś inwestora. (...) Ale czym żyją radni w Dukli – na pewno nie nami przedsiębiorcami, tylko np. drogą – czy jest dziura na drodze, to jest błąd” [FGI].

tylko z inicjatywy gminy, ale także dzięki uporowi gminnych urzędników. Tak było zarówno w przypadku organizacji przez gminę lokalnych świąt, gdy producenci nie byli zainteresowani partycypacją (przynajmniej początkowo), jak i przy wyjeździe na targi turystyczne do Warszawy, podczas których oferta turystyczna gminy cieszyła się bardzo dużym zainteresowaniem¹⁴⁴.

Współpraca z lokalnymi samorządami także nie układa się najlepiej. Jedynym z okolicznych samorządów, z którymi rozmawiano o wspólnych projektach rozwojowych są władze gminy Iwonicz. Zdaniem władz Dukli samorządowcy wolą konkurować, a nie współpracować: „wiele działań, które są robione, nie są, nie ma na to pomysłu takiego, żeby usiąść wspólnie – i słuchajcie »zróbmy coś«. Tylko to jest takie wrywanie, takie samolubne trochę, no kto będzie lepszy, ja coś zrobię, to będzie na moje konto” [IDI]. A właśnie kooperacja, zdaniem władz Dukli, mogłaby pomóc w rozwoju wszystkich okolicznych gmin: „jak ktoś przyjedzie do Iwonicza, to on niekoniecznie musi siadać w autobus i jechać do Miskolca (na Słowacji), gdzie tam, gdzie go wywożą. Tylko może ten autobus powinien go przywieźć do Dukli. Dukla tutaj i parę miejsc u nas. A jeśli ktoś przyjedzie do nas no to też można go zawieźć do Iwonicza, do Rymanowej” [IDI]. Jednocześnie współpracę z poszczególnymi wójtami i burmistrzami, których gminy należą do Lokalnej Grupy Działania „Dolina Nafty”¹⁴⁵ chwala sobie władze LGD: „naprawdę dobrze (oceniam pracę z wójtami – J.J), ponieważ w innych LGD są problemy, ponieważ wójtowie niesamowicie prą do tych władz w LGD, u nas nigdy nie było takich zapędów (...) a jeżeli się zwracam, to pomagają” [FGI]. Wskazują one jednocześnie na fakt, że wiele działań LGD i poszczególnych gmin, dobrze się uzupełnia. Zarówno LGD, jak i gminy posiadają nowe strategie rozwoju, które są względem siebie komplementarne. Przykładowo LGD dysponuje środkami wsparcia przy tworzeniu na wsi miejsc pracy czy też na rozwój produkcji i przetwórstwa żywności: „są tendencje takie, żeby były pieniądze i jest sporo pieniędzy dla takich małych przedsiębiorców, łącznie ze związanymi z rolnictwem czy też z produkcją ekologiczną, łącznie ze stworzeniem nowych miejsc pracy” [IDI].

¹⁴⁴ „no organizowaliśmy Święto Chleba, gdzie chcieliśmy też producentów pieczywa tutaj, mamy swoją piekarnię, no powiem tak – męka. No bo my płaciliśmy za to, mieliśmy projekt napisany (Święto Chleba), gdzie każdy, kto się wystawił te parę złotych miał, żeby się zaprezentować, wydawało się, że nie wyjdzie, musieliśmy silnie błagać, żeby niektórzy się (pokazali – J.J)” [IDI] oraz „braliśmy udział w targach turystycznych w Warszawie, prosiliśmy o przygotowanie kompleksowe takiego jakby produktu ofert danego gospodarstwa, co proponują, na weekend (...) no powiem dwa gospodarstwa odpowiedziały, a zainteresowanie (klientów – J.J) było olbrzymie” [IDI].

¹⁴⁵ Kraina Nafty to jest gmina Dukla, Iwonicz, Chorkówka, Miejsce Piastowe, Jaśliska i Jedlicze – w sumie 6 gmin o bardzo podobnej strukturze (z wyłączeniem Jedlicza, gdzie funkcjonuje rafineria).

W ramach LGD powstają też projekty wymuszające poniekąd współpracę poszczególnych samorządów z tego terenu. Przykładem jest projekt wypożyczalni publicznych rowerów, w który zaangażowały się wszystkie samorządy z LGD, a nawet gminy spoza obszaru działania Grupy.¹⁴⁶

Podczas badania respondenci byli również pytani o to, kto w ich ocenie jest lokalnym liderem. W badanej lokalizacji osoby zaangażowane w produkcję ekologicznej żywności jednogłośnie wskazały na szefa stowarzyszenia „Polska Ekologia”, który mieszka w Dukli. Nie zabrakło też głosów, które mówiły, że na to miano zasługuje szefowa LGD. Badani stwierdzili także, pomimo wielu nieprzychylnych opinii na temat działań lokalnych władz, że za lokalnego lidera powinien być uważany również Burmistrz Dukli. Wszyscy zgodnie przyznali, że poparcie, z którym wygrał wybory, pokazuje, że ma zaufanie mieszkańców. Jednocześnie badani zarzucali, że wygrał te wybory, bazując na fakcie, że był wyborcom znany, a nie ze względu na program wyborczy, którego – poza kontynuacją dotychczasowych działań¹⁴⁷ – nie posiadał. Po wygranych wyborach zaczął jednak realizować najlepsze pomysły z programów swoich konkurentów, co badani uznali za rzecz dobrą dla gminy. Podobnie jak inną cechą obecnej władzy, która ich zdaniem nie zamyka się na mieszkańców i wsłuchuje się w ich głos: „jest o tyle lepszy od poprzednich (burmistrzów – J.J), że on ma kierunek jak tamci, ale chce słuchać ludzi” [FGI].

5.3.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)

Inicjatywy społeczne w gminie Dukla

W gminie trudno jest znaleźć inicjatywy oddolne (społeczne), które ukierunkowane byłyby na wykorzystanie lokalnego potencjału w postaci żywności wysokiej jakości, a które zakończyłyby się sukcesem (poza wspólnymi wyjazdami na targi). Przykładowo inicjatywy stowarzyszenia „Polska Ekologia” polegającej na serwowaniu raz w tygodniu w przedszkolach i szkołach ekologicznych i lokalnych produktów, nie udało się wdrożyć:

¹⁴⁶ „w celu rozwoju turystyki zaproponowaliśmy burmistrzowi jako Lokalna Grupa Działania, że zrobimy tak, napiszemy duży projekt, na zakup rowerów, tak zwanych samowypożyczaczy. Na całym obszarze, łącznie w połączeniu z Krosnem, nawet za Krosno, bo tam też Gmina Wojanówka chce się do nas przyłączyć i Gmina Dukla, wszystkie gminy z naszego LGD wchodzi do tego projektu z wkładem własnym, bardzo chętnie, czyli rozwój turystyki już tak naprawdę kwalifikowanej rowerowej i ten projekt zostanie złożony w tym roku w ramach transgranicznego Polska-Białoruś-Ukraina” [FGI].

¹⁴⁷ Przez dwie wcześniejsze kadencje pełnił on funkcję zastępcy burmistrza.

Takie małe rzeczy, które by powodowały, że ktoś jest związany z tym regionem. Myśmy swojego czasu nawet, w ramach stowarzyszenia Polska Ekologia pisaliśmy program taki, niech to będzie ten eko-poniedziałek, żeby znaleźć tych lokalnych dostawców, żeby jak najbliżej (...) No niestety, nie znalazł posłuchu, składaliśmy i do funduszy promocji. No nie znalazł, bo (...) trzeba znaleźć wkład własny (...) Chcieliśmy zrobić na terenie Rzeszowa, rozmawialiśmy z Urzędem Marszałkowskim nawet, no nie udało się. Nie znaleźli pieniędzy, żeby to wprowadzić [FGI].

Jednocześnie podczas badania producenci ekologicznej żywności przedstawili pomysł, aby na lokalnym bazarze w Dukli, którym zarządza gmina, wydzielić specjalną strefę dla handlujących produktami ekologicznymi i lokalnymi. Jednak choć świadomość i wiedza o możliwych tego typu działaniach istnieje wśród producentów, to ze swoją inicjatywą nie trafili oni do burmistrza miasta¹⁴⁸. Warty odnotowania jest dialog pomiędzy badanymi a propro tego, że w wielu przypadkach sygnał i inicjatywa do działania powinny wyjść właśnie od nich oraz, że nie kto inny tylko właśnie mieszkańcy powinni rządzić w gminie przez swoich przedstawicieli:

- Mi się wydaje, że każda lokalna władza, chyba na tyle jest już mądra, że zaczyna widzieć (lokalny potencjał rozwojowy – J.J) (...) Inaczej nie mogę ocenić tej lokalnej władzy.
- Myślenie, życzeniowe obawiam się, że jest to.
- Wydaje mi się, że zdają sobie sprawę w jakim kierunku idzie świat.
- Mi się wydaje, że pomysł musi być od nas (producentów) i do tego trzeba przekonać burmistrza, który potem przekona radę (...)
- Powiedziałeś, że gmina nie działa tak jak firma, no bo gmina nie jest firmą, jest samorządem, ale to my wybieramy swoich przedstawicieli, bo to my rządymy w tej gminie poprzez naszych przedstawicieli, naszych radnych. Ja wiem, że to co powiem to rykniecie śmiechem, ale tak naprawdę to ci radni z kimś w gminie powinni tworzyć tą pomoc (na rzecz rozwoju i wykorzystania lokalnych potencjałów – J.J) [FGI].

Partycypacja – inkluzja społeczna

Według lokalnych władz nowa strategia rozwoju gminy była pisana w oparciu o wywiady i konsultacje z mieszkańcami. Ci ostatni nie mieli być jednak przesadnie zainteresowani uczestnictwem w pracach nad kształtem strategii:

całość (strategii – J.J) powstała – ludzie ją stworzyli, to był długi proces konsultacyjny, tu brali udział i mieszkańcy i stowarzyszenia, organizacje (...) to nie jest dokument taki, że napisało się papier, żeby tylko był, bo będą potem pieniądze – ale żeby to się wpisywało, ale te oczekiwania i te priorytety, które są jakby do zrealizowania [IDI],

¹⁴⁸ „Dlaczego na przykład nie można stworzyć nawet na tym zieleniaku, nawet na tym bazarze, powiedzmy takiej strefy „ekologiczna żywność”, przecież to jest banalne. I kto by chciał, kto ma takie gospodarstwo, kto ma jakiś certyfikat i tak dalej, staje w tym dziale.

– Ale kto miałby to stworzyć?

– Samorząd, to, to należy do...

– A czy była inicjatywa oddolna?

– Chyba nie, ale ja tutaj poddaje coś takiego. I stają w tym miejscu te osoby, które sprzedają ekologiczną żywność. Są osoby nawet w Dukli zainteresowane...

– A byliście państwo rozmawiać o tym z burmistrzem?

– No nie...” [FGI].

a jednocześnie

(mieszkańcy – J.J) nie angażują się, widać to nie tylko u nas, to się przejawia jak są jakieś spotkania, zebrania wiejskie, czy tutaj nawet w Dukli jakieś zebrania. To na takie zebranie na 2200 mieszkańców przychodzi 20 osób; to musi coś zaiskrzyć takiego, żeby kogoś konkretnie dotknęło, to wtedy jest to działanie, na wioskach jest podobnie [IDI]

i

przy strategii brali udział mieszkańcy, nie powiem, że nie, ale szafu nie było [IDI].

Co do informacji o możliwości zabrania głosu i przesłania uwag do strategii to była taka możliwość:

przez 2 tygodnie, nawet więcej chyba. Cały czas informacja była na stronach internetowych, informacje były podawane przez sołtysów i też można było po prostu elektronicznie mieć uwagi, bo propozycja strategii była na stronie internetowej, na naszym BIP-ie (...) Bardzo mało (głosów), muszę powiedzieć, że bardzo mało. Przychodziły osoby, ale to było naprawdę niewiele¹⁴⁹ [IDI].

Z drugiej strony mieszkańcy zarzucają władzom, że informacja o sprawach istotnych dla gminy nie jest do nich skutecznie przekazywana i dlatego część z osób, które mogłyby być zainteresowane np. w pracach nad strategią gminy, nie wzięła udziału w konsultacjach. Jednakże w momencie, kiedy z zaangażowaniem łączy się konkretna, namacalna korzyść materialna, organizacje społeczne oraz sami mieszkańcy z terenu Dukli potrafią być zainteresowani, znaleźć informację i się angażować. Dowodem na to może być zainteresowanie konkursem na małe dotacje i granty dla NGO, który gmina corocznie organizuje:

(...) no i to jest finansowe wsparcie dla różnych działań, które, no te organizacje, w których organizacje działają, każda tam w swojej dziedzinie. I to jest dość popularne, także jest bardzo dużo wniosków zawsze. Jak zaczęło się, no bo to już kilka lat trwa u nas ta współpraca z organizacjami, to się nazywa pożytku publicznego, jest cały taki program współpracy. Zresztą to nie jest żadne odkrycie, dlatego, że od kilku lat jest to wymóg, ale myśmy byli jedną z pierwszych gmin która utworzyła ten program współpracy i ogłaszany jest konkurs (...) na stronie internetowej jest, na tablicach ogłoszeń, ale to już wszyscy dopytują się od początku stycznia. A on jest gdzieś na początku marca albo w lutym. Bo to jest raz w roku [IDI].

Przejrzystość i rozliczalność

Zdaniem badanych, informacja o konsultacjach – poza wywieszeniem informacji na ten temat na tablicy informacyjnej w gminie czy upublicznieniem jej na stronie internetowej urzędu – najczęściej dociera do organizacji społecznych drogą mailową: „jakiejś strasznej zachęty do konsultacji nie ma, ale przychodzą maile do wszystkich

¹⁴⁹ Jednocześnie termin przeprowadzania konsultacji, z punktu widzenia prac polowych, był dobry: „Nie wiem, terminy były... to nie był termin na przykład, bo rolnicy mogliby być zapraszani, bo to były terminy takie, że prac polowych nie było jeszcze, w zimie były, także spokojnie mogli przyjść.” [IDI]

organizacji pozarządowych, jeżeli ktoś chce, to może coś wnieść, poprawić, poczynawszy od szczebla gminnego, powiatowego, jeżeli ktoś chce – ma szansę” [FGI]. Komunikacja w sprawach istotnych dla gminy przekazywana jest również, w miarę możliwości, bezpośrednio potencjalnym zainteresowanym – telefonicznie lub przez sołtysów. Często informacje takie umieszczane są także w lokalnej prasie. Ponadto w gminie działa system ostrzegania i informowania za pomocą sms. Niektórzy badani działania gminy w zakresie upublicznienia informacji o sprawach istotnych dla lokalnego rozwoju nadal uważają za niewystarczające.

W zakresie rozliczności warto zwrócić uwagę na uwzględnienie w strategii wskaźników mających pokazać aktywność gminy na rzecz rolnictwa ekologicznego i produktów lokalnych, o czy była już mowa w opisie dokumentów strategicznych gminy Dukla.

5.4. Opis lokalizacji: *good governance* na Pojezierzu Brodnickim

5.4.1. Charakterystyka obszaru badania – Pojezierze Brodnickie

Obszar badania obejmuje 9 gmin wchodzących w skład „Lokalne Grupy Działania Pojezierze Brodnickie”: Bartniczka, Bobrowo, Brodnica, Brzozie, Górzno, Jabłonowo Pomorskie, Osiek, Świdziebnia, Zbiczno, ponadto miasto Brodnica (de facto jest to teren powiatu brodnickiego). Obszar LGD zamieszkuje prawie 50 000 osób, a miasto 28 000.

Dominującymi sektorami gospodarki na terenie tego obszaru jest rolnictwo, budownictwo, przemysł rolno-spożywczy i mleczarski. Poziom przedsiębiorczości dla obszarów wiejskich, liczony ilością podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jest niższy niż w całym województwie [LSR Pojezierza Brodnickiego, 2014, str. 33]. Liczba bezrobotnych dla wybranych gmin LGD na koniec roku 2015 była niższa niż średnia ogólnopolska, która wyniosła 9.8% bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym, a np. w gminie Zbiczno 9.2%, gminie Bobrowo – 8.4%, a gminy Brzozie – 5.9%¹⁵⁰. Może to wynikać z faktu, że znaczny odsetek mieszkańców tych gmin jest ubezpieczony w KRUS i nie podlega rejestracji w Powiatowych Urzędach Pracy.

¹⁵⁰ <https://www.mojapolis.pl/> – dostęp: 09.09.2016.

Frekwencja w ostatnich wyborach samorządowych w poszczególnych gminach wchodzących w skład LGD różni się zasadniczo między sobą, np. w mieście Brodnica wyniosła – 41%, podczas gdy w gminie Brzozie – 57% , Zbiczno – 59% , Bobrowo – 50,7%¹⁵¹. Warto odnotować, że obecny wójt gminy Brzozie jest jednocześnie prezesem LGD Pojezierze Brodnickie. Na terenie LGD funkcjonuje 31 aktywnych stowarzyszeń zarejestrowanych w KRS, 6 fundacji, ponadto 77 KGW i 49 OSP. Z punktu widzenia rozwoju rolnictwa ekologicznego najistotniejsza jest działalność stowarzyszenia EKOŁAN, które skupia ponad stu rolników i przetwórców ekologicznych. Stowarzyszenie przekształciło się z wojewódzkiego oddziału stowarzyszenia Ekoland. Obecnie ponad 50 proc. członków pochodzi z terenu powiatu brodnickiego (głównie gmina Zbiczno i okoliczne). W sumie z województwa kujawsko-pomorskiego pochodzi 80 proc. członków stowarzyszenia. Stowarzyszenie zajmuje się działalnością szkoleniowo-oświatową w zakresie produkcji metodami ekologicznymi.

Ponadto stowarzyszenie, które nie prowadzi wspólnej sprzedaży i samo w wymianie handlowej (jako podmiot) nie występuje, pomaga wspólne przedsięwzięcia handlowe organizować. Niezależnie od strony internetowej zawierającej dane producentów, rolników i zakładów, co pomaga nawiązywać kontakty biznesowe, stowarzyszenie organizuje spotkania, na których (głównie na wiosnę i jesienią) próbuje się uzgadniać wielkość i rodzaj produkcji z poszczególnymi rolnikami, aby następnie łatwiej było zorganizować większą kontraktację czy nawiązać kontakt ze stałym odbiorcą hurtowym. Stowarzyszenie współorganizuje co roku w Brodnicy jarmark ekologiczny. Raz w miesiącu zaś organizuje jarmark żywności ekologicznej w Toruniu (we współpracy z Muzeum Etnograficznym), nieregularnie również w Bydgoszczy.

Na terenie obszaru działania LGD Pojezierze Brodnickie istnieje 4000 gospodarstw. Średnia wielkość gospodarstwa wynosi 13 ha. Poza rolnictwem na tym obszarze rozwija się również rybactwo śródlądowe. Na tym obszarze znajduje się ponad 50 gospodarstw ekologicznych, a ich liczba stale wzrasta. Około połowa z nich zajmuje się produkcją zbóż, jedna czwarta produkcją zwierzęcą (bydło, kury nioski), pozostała część to warzywa i owoce. Na obszarze działa też sześć większych zakładów przetwarzających ekologiczne płody, a producenci zrzeszeni w lokalnym stowarzyszeniu rolników ekologicznych współpracują z miejscową chłodnią owoców i warzyw. Powiat brodnicki, z wyłączeniem miasta Brodnicy, to największe skupisko

¹⁵¹http://pkw.gov.pl/434_Wyniki_wyborow/1/16270_WYBORY_SAMORZADOWE_2014_R_STATYSTYKI_WYNIKOW_GLOSOWANIA – dostęp: 09.09.2016.

gospodarstw ekologicznych w województwie kujawsko-pomorskim [LSR Pojezierza Brodnickiego, 2014, str.53].

5.4.2. Rozwój i planowanie strategiczne na Pojezierzu Brodnickim

Czynnik rozwojowy (rolnictwo ekologiczne) w dokumentach strategicznych

Podstawowym dokumentem strategicznym dla obszaru Pojezierza Brodnickiego jest Lokalna Strategia Rozwoju (LSR), która opracowana została przez Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania Pojezierze Brodnickie”. Głównym celem działalności Stowarzyszenia jest wspólna praca na rzecz szeroko pojętego rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie Stowarzyszenie jest organizacją otwartą, nieustannie zachęcającą mieszkańców, instytucje sektora publicznego, prywatnego oraz organizacje pozarządowe do wzięcia udziału w podjętej inicjatywie. Statutowymi celami szczegółowymi Stowarzyszenia są m.in. upowszechnianie realizacji przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawa dobrobytu zwierząt, w tym rolnictwa ekologicznego, a także promocja produktów lokalnych, regionalnych i produktów rolnictwa ekologicznego wśród konsumentów¹⁵².

Zgodnie z informacjami zawartymi w Lokalnej Strategii Rozwoju analizowany obszar charakteryzuje się dużą spójnością pod względem gospodarczym. Elementem łączącym gospodarkę LGD jest m.in. znaczne rozdrobnienie gospodarstw rolnych oraz fakt, że część tutejszych gospodarzy produkuje zdrową i ekologiczną żywność. Obszar zlokalizowany jest w makroregionie „Zielonych Płuc Polski”, a także na obszarach należących do sieci „Natura 2000” oraz wchodzących w skład parków krajobrazowych. Zdaniem autorów strategii, można tę szansę wykorzystać do promocji walorów turystycznych, agroturystycznych i przy produkcji zdrowej ekologicznej żywności. Tym samym wskazane jest podjęcie działań nakierowanych na wzrost popytu na agroturystykę, turystykę przyrodniczą i wędkarską oraz na produkty ekologiczne. Według autorów lokalnych strategii, marka „Pojezierze Brodnickie” ma szansę stać się rozpoznawana nie tylko wśród mieszkańców województwa, ale również na terenie całego kraju. Jak widać LGD upatruje możliwość rozwoju Pojezierza Brodnickiego właśnie w produkcji zdrowej i ekologicznej żywności, dlatego chce poszerzać wiedzę na ten temat i udzielać większej pomocy w rozpoczynaniu i prowadzeniu ekologicznych

¹⁵² <http://lgdpojezierzebrodnickie.pl/> – dostęp: 08.09.2016.

gospodarstw¹⁵³. W strategii, co pokrywa się z powyższymi stwierdzeniami, do szans rozwojowych zaliczono m.in. możliwość promowania obszaru LGD jako miejsca ekologicznego oraz korzystne warunki glebowo-klimatyczne do rozwijania produkcji żywności ekologicznej. Zaś do mocnych stron predyspozycje do rozwoju rolnictwa ekologicznego¹⁵⁴. Według strategii, dzięki planowanym przedsięwzięciom można będzie – w stosunkowo krótkim czasie – podnieść dochody mieszkańców, zwiększyć liczbę funkcjonujących przedsiębiorstw, utworzyć szereg nowych, atrakcyjnych miejsc pracy i ożywić funkcjonowanie lokalnych społeczności [LSR Pojezierza Brodnickiego, 2014]. Warto zauważyć, że powyższa diagnoza szans i możliwości rozwojowych pokrywa się z analizą zaprezentowaną w Strategii Rozwoju Brodnickiego Obszaru Funkcjonalnego na Lata 2014-2020¹⁵⁵.

Analizując możliwości rozwojowe obszaru badania, nie sposób nie sięgnąć do zapisów Strategii Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016 -2023. Miasto Brodnica nie wchodzi bowiem w skład Lokalnej Grupy Działania Pojezierze Brodnickie, ale jest głównym ośrodkiem miejskim sąsiadującym z obszarem LGD. W strategii tej czytamy m.in., że „cały teren miasta znajduje się w granicach obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski”. Został on wyznaczony w celu ochrony, najwyższych w skali kraju, walorów przyrodniczych i krajobrazowych. Rozwój gospodarczy w granicach obszaru musi uwzględniać konieczność szybkiego i efektywnego wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju, w szczególności: racjonalne gospodarowanie wodą, retencjonowanie wód, likwidację źródeł emisji ścieków nieoczyszczonych, rozwój rolnictwa ekologicznego, rozwój turystyki kwalifikowanej, zwiększanie lesistości [Strategii Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy,

¹⁵³ W ramach działań przeznaczonych do finansowania w ramach funduszu programu Leader wymieniano:

- powstawanie i modernizacja gospodarstw ekologicznych i agroturystycznych,
- stworzenie marki „Pojezierze Brodnickie” opartej m.in. o produkty ekologiczne [LSR Pojezierza Brodnickiego, 2014].

¹⁵⁴ W projekcie analizy SWOT do roku 2020 do mocnych stron również zaliczono predyspozycje do prowadzenia produkcji rolnej metodami ekologicznymi, a do szans wzrost zapotrzebowania na żywność ekologiczną [Projekt Analizy SWOT na lata 2014-2020, 2014].

¹⁵⁵ Analiza SWOT Brodnickiego Obszaru Funkcjonalnego: „szanse – wzrost znaczenia produktów regionalnych, lokalnych oraz ekologicznych wśród konsumentów oraz wsparcie krajowe i unijnej i krajowe ukierunkowane na rozwój i wprowadzenie na rynek tych produktów. Bardzo duży potencjał w zakresie rozwoju przedsiębiorczości z uwzględnieniem wykorzystania potencjału turystycznego, ludzkiego i wykorzystania środowiska naturalnego w zakresie atrakcyjności turystycznej obszaru, jak i rozwoju nowych technologii np. w obszarze OZE (elektrowni wiatrowych i innych źródeł energii odnawialnej) na obszarach, które mają ku temu warunki. Wyżej wspomniane czynniki poparte również zaangażowaniem w rozwój rolnictwa ekologicznego mogą skutecznie zniwelować oddziaływanie czynników negatywnych, takich jak niski poziom przedsiębiorczości w gminach Osiek i Bobrowo [Strategia Rozwoju Brodnickiego Obszaru Funkcjonalnego..., 2014, str. 16-18].

2014, str. 13-14]. Widać zatem, że rozwój miasta jest wkomponowany i uzależniony od rozwoju otaczających miasto terenów. Atuty położenia władze miejskie postanowiły wykorzystać m.in. poprzez coroczną organizację – we współpracy z lokalnymi organizacjami producentów żywności ekologicznej i regionalnej – jarmarku ekologicznego im. Królowy Anny¹⁵⁶. Jest to impreza mająca na celu promowanie zachowań proekologicznych wśród mieszkańców miasta, regionu i turystów. Podczas jarmarku organizowane są również imprezy towarzyszące, takie jak: warsztaty rzemieślnicze, pokazy sportowe, pokazy naukowe, prezentacje, konferencje i seminaria [Strategii Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy, 2014, str. 36-37].

Specyfika obszaru w oczach respondentów, w tym jego silne i słabe strony

Niewątpliwym atutem badanego obszaru – co znajduje odzwierciedlenie zarówno w twardych danych, jak również w wypowiedziach respondentów – jest liczba znajdujących się na tym terenie gospodarstw ekologicznych wytwarzających ekologiczną żywność lub surowce do jej produkcji. Jest to niewątpliwym potencjał endogeniczny danego obszaru, rzadko w Polsce spotykany w takiej skali i nagromadzeniu. Jest to także teren, na którym liczba gospodarstw ekologicznych nieprzerwanie rośnie: „, ja myślę, że to jest taki dobry teren. Tu w naszym, na naszym terenie właściwie rolnictwo cały czas się rozwija i tych gospodarstw przybywa. Tak, że nie ma problemu, że coś się dzieje nie tak, co jest widoczne już teraz. (...) Jest coraz więcej gospodarstw. Przeważnie idzie w kierunku zbożowym. Ponieważ jest tu tak jakby zbyt na zboża” [IDI]. Przyczyną wzrostu liczby gospodarstw jest to, że okoliczni rolnicy nie są nastawieni na absorpcję dopłat, ale na zarabianie na produkcji naturalnej żywności¹⁵⁷. Dopłaty do produkcji są dla nich przyjemnym dodatkiem, a nie celem samym w sobie.

¹⁵⁶ W Brodnicy od wielu lat cyklicznie odbywają się imprezy, takie jak:

- Dni Brodnicy (czerwiec),
- Festiwal Open Music,
- Festiwal Rap Reggae Night (sierpień),
- Noc Świętojańska na Zamku (czerwiec),
- Jarmark ekologiczny im. Królowy Anny (lipiec),
- Muzyczny Camping (lipiec),
- Impresje Orkiestr Dętych (wrzesień),
- Turniej Tańca Towarzyskiego,
- Cykl imprez na brodnickim Rynku „Artystyczne lata w Brodnicy”,
- Ogólnopolski Festiwal Osób Niepełnosprawnych.

¹⁵⁷ Tak o planach rozwojowych opowiadał jeden z producentów ekologicznych biorących udział w badaniu: „nasza firma jest na etapie ciągłego rozwoju, ponieważ wzrasta popyt na żywność ekologiczną, w naszym przypadku to jest 20% w skali roku to nie jest mały przyrost – to jest bardzo dużo uważam.

W świadomości badanych także niezmiernie ważnym lokalnym zasobem – można rzec, że wręcz zasobem głównym i podstawowym bo determinującym inne czynniki rozwojowe, łącznie z rozwojem rolnictwa ekologicznego – jest naturalne, czyste środowisko, przyroda i brak przemysłu: „Do czynników sprzyjających rozwojowi na terenie naszej gminy zaliczamy przyrodę bardzo różną, to nie powoduje tworzenia się kataklizmów (...) przyroda się przekłada nie tylko na rozwój rolnictwa, bo jesteśmy typową wiejską gminą, ale również na rozwój działalności około rolniczych, przetwórstwo – tego typu rzeczy” [IDI.] Do czynników, które mają bardzo duży i pozytywny wpływ na kierunek rozwoju Pojezierza Brodnickiego wielu badanych – niezależnie od siebie – zaliczyło także istnienie parku krajobrazowego. Dzięki temu ostatniemu nie tylko udaje się chronić przyrodę i krajobraz, ale także wpływać na kształt polityki rozwojowej prowadzonej przez lokalne władze – np. poprzez zakazy budowania obiektów przemysłowych czy dużych ferm zwierzęcych¹⁵⁸.

Najważniejsza rzecz jest to tak jakby teren brodnickiego Parku Krajobrazowego, gdzie głównym zadaniem jest, celem tak jakby, niechemizowanie rolnictwa. Wprowadzanie takiego rolnictwa ekologicznego, które jest przyjazne dla tego środowiska. Także mamy tu idealne warunki do tego rozwoju. Mamy tu w okolicy, można powiedzieć Brodnicy, dosyć dużo gospodarstw ekologicznych, bo według moich szacunków, to tam jest około stu gospodarstw, w powiecie może trochę mniej, ale w okolicy jest więcej [IDI]

oraz

Cieszymy się, że jest ten Brodnicki Park Krajobrazowy co nas trochę ochronił przed tym takim, no przemysłem, który by tutaj nam mocno zaszkodził, ale ja myślę, że tu na naszym terenie ten rozwój jest taki jakby prawidłowy [IDI].

Do silnych stron obszaru badani zaliczyli także możliwości rozwoju turystyki, z czym wiąże się także działalność parku krajobrazowego oraz produkcją ekologicznej żywności.

Jeżeli jesteśmy na obszarze Pojezierza Brodnickiego to chyba warto też wspomnieć o jednej rzeczy – że tutaj przebywa w sezonie turystycznym czyli od połowy czerwca do połowy września około 40 tys. ludzi, oni są głodni czystej wody i czystego powietrza. Większość z nich też ekologii w każdym wydaniu, bo my spotykamy się na co dzień z tymi turystami, bo trafiają do parku, doskonały rynek zbytu dla żywności ekologicznej – bo to są ludzie, których na pewno większość

Teraz w naszej gminie chcemy zbudować kolejny obiekt, który nam pozwoli na dalszy rozwój naszej firmy. Widzielibyśmy kolejnych rolników, którzy chcieliby z nami współpracować, no i w tym momencie gospodarka w naszej gminie no wzrasta, tak?” [FGI]. Jednocześnie zwracał on uwagę na nikłe zaangażowanie i pomoc ze strony lokalnego samorządu: „czyli my tworzymy gospodarkę, tworzymy kolejne obiekty, zachęcamy kolejnych rolników, ale jak wcześniej wspomniałem brak tej informacji dla rolników, tych szkoleń, brak informacji ze strony samorządu, że w ogóle takie działania w gminie się odbywają, że buduje się ta firma i poszukuje nowych rolników ekologicznych, żeby zapewnić surowiec” [FGI].

¹⁵⁸ Rolnictwo towarowe, a w szczególności chów zwierząt na dużą skalę, badani zaliczyli do jednego z podstawowych zagrożeń na tym terenie: „Według mnie (największym zagrożeniem jest) rolnictwo wielkoobszarowe, czyli takie to wysokotowarowe (...) chlewnie” [IDI].

stać żeby kupić tą żywność, chociażby przez ten krótki okres, kiedy tutaj są, myślę że warto to wykorzystać [FGI].

Zdaniem respondentów do słabych stron obszaru należą w szczególności: niedostateczne środki finansowe na rozwój (gminy są po prostu biedne), emigracja młodych ludzi oraz stosunkowo niski poziom kapitału społecznego, obywatelskiego.

Wizja rozwoju

Zdaniem przedstawicieli lokalnych władz do kwestii, które warunkować będą przyszły rozwój obszaru, zaliczyć należy twarde inwestycje infrastrukturalne – w szczególności w drogi i kanalizację – oraz rozwój kapitału społecznego, którego poziom nadal jest stosunkowo niski¹⁵⁹. Jednocześnie z rozmów zarówno z przedstawicielami lokalnych władz i instytucji, jak i osobami zaangażowanymi w produkcję ekologicznej żywności wynika, że wizja rozwoju badanego obszaru powinna opierać się o ochronę środowiska naturalnego, zbudowanie ciekawej oferty turystycznej na bazie zasobów naturalnych oraz rozwijanie niskotowarowej produkcji rolniczej, w tym wytwarzanej metodami ekologicznymi. Rolnictwo ekologiczne z jednej strony korzysta z czystości środowiska danego terenu, z drugiej samo się do jej zachowania przyczynia: „jeżeli chodzi o sprawy gospodarcze to (rolnictwo ekologiczne – J.J) wpływać będzie, bo nie podlega degradacji gleba, w ogóle przyroda nie podlega(degradacji – J.J) przy tych gospodarstwach” [IDI]. Jednocześnie rolnictwo ekologiczne, poprzez niski stopień mechanizacji, przyczynia się do zwiększania zatrudnienia: „rolnicy ekologiczni bardzo dużo zatrudniają ludzi do pomocy w gospodarstwie, no teraz mamy przy zbiorze ogórków, no niektórzy po 20-30 osób

¹⁵⁹ Tak o działaniach na rzecz budowy kapitału społecznego w gminie i pomocy gminy na rzecz lokalnych organizacji wypowiedział się jeden z wójtów: „Bo jeżeli się nie będą utożsamiać, będzie to obce i to w tym kierunku jeżeli nie rozwiniemy społeczeństwa obywatelskiego, to nic się nie udaje (...) Nie należy wybudować statku i przepłynąć na drugi brzeg z ludźmi, tylko wywołać potrzebę przepłynięcia u ludzi. A oni znajdą siekierę, znajdą drewno i wybudują” [IDI] oraz „Nam zależy na tym, żeby powstawało społeczeństwo obywatelskie (...) jest taki zespół śpiewaczy, do którego należy tylko 18 osób, nie tylko pań wcześniej urodzonych a nawet 4 są dziewczyny do 25 lat, w związku z czym sądzimy, że jeszcze przez wiele lat ten zespół będzie funkcjonował, oni organizują, wyjeżdżają na różne koncerty – otrzymują za darmo samochód, jak również we wrześniu co roku robią taki festiwal śpiewaczy tu w kościele i na te występy wspieramy ich finansowo, chodzi o poczęstunek jak również nocleg dla grupy, która przyjeżdża. W tym roku z Litwy. Jeżeli chodzi o strażaków to nie tylko otrzymują sprzęt, ten który mają dostać, ale również otrzymują dofinansowanie do stroi galowych czy roboczych i spotkania są z nimi robione dwa razy w roku, w celu zintegrowania tej grupy. Jeżeli chodzi o KGW to otrzymują środki finansowe na przygotowanie poczęstunku na dożynkach, mogą korzystać nieodpłatnie ze świetlic wiejskich i różne tam swoje imprezy organizują” [IDI].

zatrudniają” [IDI]. Warto wspomnieć, że są to nie tylko sezonowe miejsca pracy, ale również – głównie za sprawą rozwoju przetwórci ekologicznych – stałe.

Według badanych, choć produkcja ekologiczna wymaga specjalistycznej wiedzy, podjęcia ryzyka i przestawienia sposobu funkcjonowania całego gospodarstwa, to jednak sektor ten będzie się na tym terenie rozwijał: „to największy problem – bo rolnicy muszą się przestawić, a żeby się przestawić muszą podjąć decyzje gospodarskie, które tak łatwo nie przychodzą. Jest trudno podejmować się działalności gospodarczej, jest trudno prowadzić przedsiębiorstwo samemu, prawda? Aczkolwiek sędzę, że w ciągu najbliższych 5-10 lat będzie (gospodarstw i przetwórci ekologicznych – J.J) więcej” [IDI]. Co ciekawe, zarówno przedstawiciele lokalnych władz, jak i sami producenci podkreślali, że rozwój ten na badanym obszarze dokonywał i dokonuje się głównie dzięki lokalnemu przedsiębiorcy zajmującemu się rolnictwem i przetwórstwem ekologicznej żywności, który jest jednocześnie prezesem stowarzyszenia zajmującego się propagowaniem ekologicznych metod produkcji. Zdaniem badanych umie on przekonać do ekologicznego sposobu gospodarowania kolejnych rolników, niektórym zapewnia także zbyt na ich produkty. Sam zaś twierdzi, że rolnictwo ekologiczne to nie tyle sposób na zarabianie pieniędzy – choć oczywiście jest, że to przedsięwzięcie dochodowe – ile sposób na życie: „To jest dobry biznes (...) bo to jest sposób na życie, bo z rolnictwa wyciągnąć pieniądze to jest bardzo trudno, z przetwórstwa tak samo, jeżeli by było tak jak w Zachodniopomorskim, tam są gospodarstwa po 150-200 ha to już można mówić o biznesie, a tutaj jak jest 15-20 ha to nie jest jeszcze taki biznes. (..) ale oczywiście – da się (z rolnictwa ekologicznego) żyć” [FGI]. Zdaniem wszystkich z badanych osób to właśnie ta osoba jest niekwestionowanym liderem – nie tylko w zakresie rolnictwa ekologicznego – na danym obszarze.

5.4.3. Władza i skuteczność – Pojezierze Brodnickie

Kreatywność i innowacyjność – wykorzystanie lokalnego potencjału

Podczas badań okazało się, że tylko nieliczne samorzady na badanym obszarze angażują się czynnie w „zagospodarowanie” lokalnego potencjału, jakim jest rolnictwo ekologiczne. Zazwyczaj ich zaangażowanie sprowadza się do promowania rolników

ekologicznych podczas lokalnych świąt i dożynek¹⁶⁰. Zdaniem respondentów dzieje się tak dlatego, że:

(...) w sumie gminy to na rolnikach ekologicznych nie mają żadnego interesu (...) piszą jakiś rozwój gminy, jakiś tam składają wniosek o dofinansowanie, no to wtedy się chwala tym, że są gospodarstwa ekologiczne na terenie gminy. Ale na ogół gmina po prostu, nie ma tak jakby żadnych profitów [IDI]

oraz

Rozwój na naszym terenie jest dosyć pokaźny, ponieważ działa i to stowarzyszenie, rolnicy, którzy tu są, współpracują z innymi rolnikami i z przetwórcami, więc myślę, że to jest dobre działanie. Dlatego w tym działaniu brak jakby działania gminy, myślę, że gdyby gmina miała jakiś interes z tego, żeby rozwijać rolnictwo ekologiczne, ja myślałam, że na przykład „Natura 2000” czy coś, żeby miała jakieś pieniądze, bo gmina głównie pracuje nad tym, żeby mieć jakieś pieniądze na rozwój (...) a w tym działaniu nie ma jakby tego plusa dla gminy, jakby cała na przykład gmina była ekologiczna to gmina i tak by z tego nic nie miała. W sensie finansowym bo w gminach finanse rządzą [IDI].

Jednocześnie nie wszystkie z samorządowych władz dostrzegają inne walory wynikające z ekologicznego gospodarowania, jak np. większe zatrudnienie, dochodowość gospodarstw czy też ochrona środowiska¹⁶¹. Wśród samorządowców są jednak tacy, którzy potencjał ten widzą i chcą go silnie wykorzystywać¹⁶²:

Jeżeli występują jakieś problemy, chociaż ze dwa lata nie słyszałem, żeby gospodarstwa ekologiczne miały jakiegokolwiek problemy, to staralibyśmy się im pomóc. To nie tylko bezpośrednio finansowo, ale nawet w promocji czy w wydawnictwach, cokolwiek. Tak jak mieliśmy ostatnio taki przypadek – taka pani produkuje ciastka francuskie i poddała się certyfikacji (...) bo w konkursie uczestniczyła (...) zażyczyła sobie, żeby jej pomóc wydać

¹⁶⁰ Podczas badania pojawia się wątek tego, że gmina nie chce ulżyć rolnikom ekologicznym poprzez obniżenie podatku rolnego, bo to wiązałoby się ze zmniejszeniem subwencji.

¹⁶¹ Jeden z lokalnych przedsiębiorców zajmujących się wytwarzaniem ekologicznej żywności tak wypowiedział się w sprawie wpływu rolnictwa ekologicznego na kwestie społeczne i gospodarcze: „Prowadzimy też z braćmi taką grupę produkcyjną, te 5 gospodarstw, które mamy stają się gospodarstwami wysokotowarowymi, mówię o ekologicznej produkcji roślinnej, głównie to są warzywa. Bo chcemy doprowadzić do tego, że 60 % będą stanowiły warzywa, reszta to musi być płodozmian, to są inne (uprawy) i uważam, że rolnictwo ekologiczne, patrząc pod kątem gospodarczym regionu, jest ważne. Obecnie 4 gospodarstwa aktywne, których areał to 50 ha na dziś zatrudniają 60 osób, a teraz patrząc na samorządy, które widzą, ile ludzi pracuje no to, powinni na to spojrzeć, że to jest alternatywa, że likwidujemy bezrobocie, że już tym powinien się zająć urząd pracy – jak my to możemy wesprzeć, pomóc, jak zapewnić pracowników, bo widzą w tym perspektywę. Bo też nie ukrywajmy, że prowadzenie gospodarstwa ekologicznego, produkcja jest dużo trudniejsza niż prowadzenie gospodarstwa konwencjonalnego i pracochłonna. Tu chciałbym podkreślić, że tu potrzebujemy automatycznie dużo pracy ludzkiej, w rolnictwie konwencjonalnym dwie osoby potrafią obsłużyć 100 ha, tak – przy obecnym sprzęcie, a w produkcji ekologicznej, tak jak wspominałem, na te 50 ha potrzeba minimum 50 ludzi” [FGI].

¹⁶² Także poprzez zmiany w lokalnym planie zagospodarowania przestrzennego: „przystąpiliśmy do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie będziemy również promować, ażeby przemysł był nieszkodliwy dla środowiska, ewentualnie był zlokalizowany przy drodze 15. A tak to żeby rozwijało się zgodnie z czystym środowiskiem.” [IDI] lub poprzez niedopuszczenie do lokalizacji dużych ferm: „u nas (jest – J.J) ogromny napór chlewni, kurników. Ja spotkałem się ostatnio w gminie sąsiedniej Jabłonowo – jest Duńczyk, który zamierza inwestować, odtworzyć chlewnię, która kiedyś miała 11 tys. świń, on zamierza tam mieć 22 tysiące i jest kilometr od brodnickiego Parku Krajobrazowego, pół km od „Natura 2000” itd. On nie ma własnej ziemi, on jeszcze nie ma planu, ale świnię już chce wstawiać i to jest niebezpieczne (...) Całe szczęście – gmina się przed tym broni” [FGI].

materiały promocyjne – no to nie ma sprawy, przyjechali z komisji konkursowej – teraz trzeba pomóc w wyjeździe do Warszawy, to chodziło o to, żeby do Belwederu dojechać – nie ma sprawy, możemy pomóc jak najbardziej. Bo ona jedzie nie tylko we własnej sprawie, ale również promuje gminę, a dzisiaj mamy już efekty tych działań promocyjnych [IDI],

a także wypowiedź przedstawiciela samorządu miejskiego:

myślę, że jesteśmy jedną z niewielu gmin miejskich, która w ogóle widzi potrzebę promowania rolnictwa ekologicznego w kraju i nie tylko w kraju. Stąd 11 lat temu zrodził się pomysł zorganizowania w mieście jarmarków ekologicznych, ale jakby motorem do i takim głównym powodem, żeby zorganizować te jarmarki, był fakt, że mamy świadomość, że wokół Brodnicy, jest zagłębienie tych gospodarstw ekologicznych, które świetnie również współgrają z parkami krajobrazowymi a szczególnie parkiem brodnickim [IDI].

Warto wspomnieć, że organizowany już od 11 lat jarmark ekologiczny w Brodnicy ma miejsce z inicjatywy miasta¹⁶³, a współorganizowany jest przez lokalne stowarzyszenie producentów ekologicznej żywności oraz Brodnicki Park Krajobrazowy. Impreza skupia co roku kilkudziesięciu wystawców, a – jak przyznają organizatorzy – producenci już kilka miesięcy przed imprezą zabiegają o miejsce wystawiennicze dla siebie¹⁶⁴. Nie są to tylko wystawcy z województwa kujawsko-pomorskiego ale także producenci z Wielkopolski, z Małopolski i z Polski Centralnej oraz wystawcy z zagranicy – Francuzi, Włosi, Ormianie czy Ukraińcy: „wśród nich są rolnicy ekologiczni, którzy mają gospodarstwa certyfikowane, ale wystawiają się również inni rolnicy, koła gospodyń wiejskich, wszyscy ci, którzy się parają tak zwanym teraz produktem regionalnym” [IDI]. Dla producentów, którzy posiadają certyfikat ekologiczny – decyzją władz miasta mającą na celu wsparcie lokalnych producentów ekologicznych – udział jest bezpłatny. Rokrocznie imprezę, która organizowana jest pod koniec lipca, odwiedza kilka tysięcy osób – najczęściej turystów spędzających wakacje nad okolicznymi jeziorami i w okolicznych lasach. Jest to zatem bardzo dobry sposób promocji miasta podczas wakacji¹⁶⁵. Miejscy urzędnicy

¹⁶³ Brodnica była także inicjatorem organizacji cyklu konferencji „Zielone Ponad Granicami” dedykowanych ochronie przyrody i środowisku naturalnemu, a skierowanych do przedstawicieli samorządów posiadających certyfikat – Zielone Płuca Polski. W ramach tych konferencji zawsze jeden dzień albo jeden blok tematyczny był poświęcony rolnictwu ekologicznemu.

¹⁶⁴ „Przede wszystkim tak, jeżeli impreza jest jedenasty raz z rzędu, mamy co roku kilka tysięcy osób odwiedzających tę imprezę. Jeżeli nie mam żadnego problemu ze znalezieniem wystawców, a wręcz właściwie my nigdzie nawet nie prowadzimy tak zwanego naboru wystawców, bo zaczyna się maj i rozpoczynają się telefony. »Czy macie w tym roku jarmark?« Czyli wystawca, który do nas przyjeżdża musi być na tyle zadowolony z pobytu, prawda, z utargu dla siebie, bo nie oszukujemy się, oni też tu przyjeżdżają sprzedawać te swoje produkty, że on sam po roku pilnuje, żeby na tym jarmarku być. Data – termin jarmarku jest bezwzględnie stały, to jest zawsze niedziela, pierwsza przy imieninach Anny. Jarmark to jest Międzynarodowy Jarmark Ekologiczny – Jarmark z Królową Anną” [IDI].

¹⁶⁵ Tak o celach inicjatywy opowiada przedstawiciele samorządu w Brodnicy: „my mówimy tak: jeżeli my jeździmy na jakieś targi, czy jesteśmy gdzieś tam i rozmawiamy i pytają się nas, a ta Brodnica to co, co to jest? To my wiadomo, mówimy, że jesteśmy miastem wśród jezior, na pięknym pojezierzu, że

opowiadają, że część turystów planuje sobie urlop właśnie pod kątem możliwości udziału w jarmarku „mamy turystów, którzy odpoczywają na pojezierzu, którzy dzwonią do nas i pytają, bo planują sobie urlop – »czy będzie w tym czasie jak będę? znowu będziecie mieli tą imprezę, ten jarmark?« Przyjeżdżają i kupują. Szczególnie są to warszawiacy” [IDI].

Na uwagę zasługuje także kreatywność i innowacyjna aktywność jednego z lokalnych wójtów, który stara się walczyć ze zjawiskiem migracji i de facto wyludniania niektórych wsi na terenie gminy. Szansy rozwojowej upatruje on w wyszukiwaniu specyfiki miejsc, lokalnych wyróżników i opieraniu o nie lokalnego rozwoju. Do swojej działalności zaangażował on gminnych radnych:

Liczba rolników, jeżeli weźmiemy pod uwagę ewidencję płatników podatku gruntowego, to wzrosła – dlatego, że tam notowani są wszyscy rolnicy spoza gminy, którzy mają tutaj grunty. Natomiast liczba rolników z roku na rok spada, jest to dobra tendencja, aczkolwiek jeśli będzie zbyt duży wypadek, w sensie wypadania produkcji, to mogą być problemy. Mamy taką wieś, gdzie mieszka radny, który twierdzi, że jest to wieś wymierająca. Chcemy, żeby każdy z radnych podał, jaką chce mieć imprezę specjalną, specjalistyczną dla tej wsi. Taki przykład – Małego Leśna, bo tam duża koncentracja jest krzyży, 8 czy 9 i jeszcze 3 figurki, to jak na małą wieś to dużo. Był nawet robiony film i na 1 maja przyjechali braciszczkowie z klasztoru z Brodnicy na rowerach wraz z innymi chętnymi. Żebyśmy raz w roku taką imprezę zrobili, póki co – nie do końca są przekonani, do czego zmierzam – jeżeli będzie z roku na rok mniej tych mieszkańców, rolnicy powymierają – to zostanie pustynia, tego już nikt nie odtworzy a wartość gruntów niestety będzie spadać. I muszę się przebudzić, aczkolwiek nie wiem, ile lat na to potrzeba [IDI].

Jako działanie komplementarne do powyższego zaliczyć należy aktywność władz gminy na rzecz rozwoju organizacji pozarządowych i budowania kapitału społecznego:

Jeżeli chodzi o rozwój gminy to już od iluś tam lat idzie w dobrym kierunku bo rozwijamy infrastrukturę i włączamy społeczność lokalną w działania (...) tworzy się warunki do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w zakresie stowarzyszeń (...) poprzez pomoc merytoryczną bezpośrednio zainteresowanym, którzy chcą wykonywać (jakieś działania w ramach NGO – J.J), jak również są organizowane festyny, rozwija się Koło Gospodyń Wiejskich [IDI].

Na badanym terenie dużą rolę w zakresie rozwoju odgrywa także Park Krajobrazowy. Instytucja ta przykładowo przed kilkoma laty przyłączyła się do ciekawej inicjatywy mającej na celu promocję rolnictwa ekologicznego na terenie Pojezierza Brodnickiego. Był to projekt włoskiego Uniwersytetu z Bari oraz Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego z Warszawy. Brodnicki Park był lokalnym partnerem projektu. Projekt polegał na wyeksponowaniu i rozwinięciu lokalnego potencjału, za jaki na tym terenie uznano rolnictwo ekologiczne. Odbyło się kilka serii szkoleń dla rolników

mamy fajne gotyckie zabytki, ciekawa historia, ale piękną przyrodę i bardzo dobre jedzenie. A jedzenie dlatego dobre (...) dlatego, że mamy tu zdrową żywność, mamy to rolnictwo ekologiczne, czyli jest to element, który wykorzystujemy przy promocji miasta” [IDI].

i przetwórców we wszystkich gminach, miejscowościach, a także konferencja z udziałem włoskich specjalistów od rolnictwa ekologicznego.

Oni też przedstawiali to, jak to u nich funkcjonuje, jak u nich jest promowane lokalnie to rolnictwo ekologiczne. Nasi rolnicy ekologiczni mieli szansę też wyjechać tam (na wyjazd studyjny). Część rolników, którzy widzieli, że tam to funkcjonuje (...) sprzedaż takich produktów lokalnych przeniosła tutaj (...) to jakoś widać było, że ci rolnicy stali się bardziej otwarci i że jednak muszą mieć kontakt z turystą, z lokalnymi władzami, ze stowarzyszeniami [IDI].

Kompetencje władz i współpraca

Tak współpracę z samorządami różnych szczebli oceniają producenci ekologicznej żywności:

Największa współpraca jest z Urzędem Marszałkowskim, ponieważ ma on wydział Ochrony Środowiska przy rolnictwie i on się bardzo interesuje, na ich stronie jest wykaz gospodarstw ekologicznych, są różnego rodzaju imprezy, w kraju coś się dzieje i zawsze biorą nasze produkty ekologiczne. Również trochę ze starostwem, gdy jakieś delegacje przyjeżdżają no to wtedy są zainteresowani, miasto Brodnica, gdy jest doroczny jarmark ekologiczny. No z gminami to jest trudniej – czasem raz do roku nas jakaś gmina ściąga do komisji rolniczej, żeby powiedzieć o rozwoju rolnictwa ekologicznego, tak więc ta współpraca jest jako taka. Ale my jako stowarzyszenie to praktycznie spotykamy się dwa razy do roku – raz na wiosnę i raz na jesień, gdzie planujemy nasz rozwój, nasze działania, jak również rolnicy między sobą wymieniają (informacje – J.J) co produkować [FGI].

Zdaniem respondentów większość władz samorządowych szczebla gminnego nie jest zainteresowanych działalnością na rzecz ekologii i współpracą nad rozwojem rolnictwa ekologicznego, albowiem z jednej strony władzom tym brakuje jasnej wizji rozwojowej, z drugiej budżety gmin są niewielkie, a zadłużenie stosunkowo duże. Jednocześnie, o czym była już mowa wcześniej, samorzady nie czerpią dużych, bezpośrednich dochodów z rolnictwa, a także z faktu istnienia okolicznych jezior. Są ponadto zobowiązane przestrzegać norm środowiskowych określanych przez park krajobrazowy, co dodatkowo blokuje inwestycje¹⁶⁶. Sytuacja ta powoduje, że władze samorządowe działają ad hoc i uzależniają swoje działania od możliwości pozyskania środków, a nie dostosowują pozyskiwania środków do zaplanowanych działań: „Jest projekt, tak? Nie zaczynają od tego, że jest jakaś potrzeba i szukają pod tę potrzebę, tylko potrzeby dostosowują do aktualnie możliwych finansów, które mogą uzyskać. Są pieniądze na drogi – robią drogi, są pieniądze na place zabaw, to robią place zabaw”

¹⁶⁶ Tak o sytuacji budżetowej okolicznych gmin wypowiedział się jeden z badanych: „ja jeszcze może dopowiem, jesteśmy tutaj krainą wielu jezior, która ma z tych jezior 80 tys. – jeżeli by to była ziemia rolna to by (gmina – J.J) miała przynajmniej 3 razy tyle, naprawdę nie ma tych dodatkowych dochodów, jesteśmy też jako gmina ograniczeni z tytułu parku, Natura 2000 – nie można inwestować w jakieś produkcje, jakieś zakłady, a główne dochody gminy to są jednak działalności gospodarcze, te gminy, które mają duże działalności gospodarcze mają podatki nieadekwatnie większe (...) nie ma środków, żeby uzupełnić z tytułu tych ograniczeń, nie ma dodatkowych dochodów” [FGI].

[IDI]. Producenci ekologiczni mają jednak za złe lokalnym władzom, że nie włączają się w rozwój produkcji ekologicznej nawet tam, gdzie nie wymaga to dodatkowych nakładów – na przykład poprzez informowanie rolników o tym, że w gminie jest zapotrzebowanie na ekologiczny surowiec:

my prowadzimy przetwórnictwo w miejscowości Ciechocin, jesteśmy tam co roku na jarmarku organizowanym od 4 lat i przychodzą ludzie z Ciechocina i pytają skąd jest firma, która produkuje tu soki, to jest absurd, brakuje w tej chwili informacji ze strony samorządu. Niech robią to radni, sołtysi, niech robią zebranie i mówią, że tu powstała firma ekologiczna, z perspektywą i poszukuje producentów takiej i takiej żywności, czy ktoś jest tym zainteresowany? [IDI]

Badani twierdzą, że współpraca najlepiej układa im się z Brodnickim Parkiem Krajobrazowym:

Polega na tym, że (...) są konferencje, czy biorą produkty ekologiczne, czy zapraszają rolników ekologicznych, mamy jakieś tam (w siedzibie parku – J.J) spotkania zawsze, także to jest widoczne. Park Krajobrazowy bardzo mocno się angażuje w ten nasz rozwój (...) Druga sprawa, parki krajobrazowe robią (szkolenia – J.J), różnych mają tam tych uczestników, na przykład różne zielone szkoły, to przeważnie wszystko powiązane jest z rolnictwem ekologicznym¹⁶⁷ [IDI],

a ponadto:

Dzięki temu, że jest i „Natura 2000”, i Brodnicki Park Krajobrazowy, są jakieś obostrzenia i jednak są pilnowane. Dzięki zakazom, które funkcjonują na terenie parku brak u nas tych chlewni, które są wszystkie przy granicach. Kontrolowany jest także w miarę obszar zabudowy, bo to też jest kolejnym dla mnie zagrożeniem, taka niekontrolowana zabudowa obszarów cennych przyrodniczo. Także, jak na razie to idzie w dobrym kierunku [IDI]

oraz:

Jest u nas zakaz, są zakazy na terenie parku, tego intensywnego rolnictwa, więc jedyną szansą dla tych gospodarzy, niewielkich w szczególności, jest gospodarowanie metodami ekologicznymi [IDI].

Przedstawiciele lokalnych władz przyznają ponadto, że nie ma współpracy między nimi stricte na rzecz rolnictwa ekologicznego. „Między gminami na rzecz rolników ekologicznych takiej współpracy nie ma, raczej każdy sam” [IDI] oraz „Powiem tak, wcale samorządy wiejskie nie są zainteresowane współpracą. Ja z jednej strony ich rozumiem, bo jak to się zadziało w Brodnicy (organizacja Jarmarku ekologicznego – J.J), oni zobaczyli, że miasto, które nie ma nic wspólnego tak naprawdę z promocją rolnictwa, wzięło się za coś takiego, to sobie pomyśleli – a czemu my tego nie robimy? No, my nie współpracujemy, to nie dlatego, że my jakby nie chcemy, ale (...) nie ma

¹⁶⁷ Wypowiedź przedstawiciela władz brodnickiego Parku Krajobrazowego odnośnie do współpracy i działalności na rzecz rolnictwa ekologicznego: „Park krajobrazowy jest cały czas do dyspozycji, tyle że naszą rolą jest przede wszystkim ochrona przyrody, edukacja przyrodnicza w tym też edukacja ekologiczna, przez nasze ręce przechodzi rocznie jakieś 12 tysięcy dzieci, młodzieży – to nie jest mało i myślę, że to też jest szansa i to można wykorzystać” [FGI].

partnera z drugiej strony.” [IDI]. Zdarzają się natomiast wspólne działania ad hoc związane głównie z ochroną środowiska:

Jeżeli chodzi o współpracę z innymi gminami, to współpraca jest nieformalna, tu sformalizowanej nie ma, jednakże jeżeli jakiegokolwiek działania mają szkodzić środowisku to na bieżąco ze sobą współpracujemy. Tak jak teraz jest zagrożenie potencjalne, bo jak to będzie nie wiadomo, bo na terenie jednej gminy ma powstać chlewnia na 5 tysięcy sztuk macior, a ile będzie przychówku, jakie będzie skażenie środowiska, nie wiadomo [IDI].

Warto w tym miejscu przypomnieć, że samorzady wiejskie Pojezierza Brodnickiego są członkami LGD. Także w ramach tej struktury nie było wspólnych projektów dedykowanych rolnictwu ekologicznego. Przedstawiciel władz Grupy zwraca jednak uwagę, że pewne preferencje na rzecz rolników i przetwórców ekologicznych w ramach programów dofinansowywanych przez LGD istnieją:

(...) mamy rozwój turystyki, ma on charakter innowacyjny – czyli tu już mamy kolejną sprawę, bo rozwój nam nie wpłynie negatywnie na ochronę cennych przyrodniczo siedlisk i jeszcze mamy dopisane jedno kryterium – operacja nie wpłynie negatywnie na zmiany klimatyczne, nie sensu stricte ekologia i tylko gospodarstwa (ekologiczne), ale już z tych kryteriów wynika, że rolnik ekologiczny ma zwiększone szanse uzyskania wsparcia finansowego w ramach LGD [IDI].

5.5.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)

Inicjatywy społeczne na Pojezierzu Brodnickim

Wydaje mi się, że podstawą jest edukacja mieszkańców, którzy powinni zacząć doceniać to, gdzie mieszkają. To już staramy się robić przez dzieciaki w parku krajobrazowym, ale to, żeby mieszkańcy wiedzieli, że park czy obszar Natury 2000 nie jest tylko przeszkodą dla ich rozwoju. No bo wiadomo, spotykamy się (ze zdaniem – J.J), że cały czas nie mogą się rozbudowywać, nie mogą się realizować w stronę, jaką chcieli. Ale też, żeby nauczyli się z tego żyć i promować to, co mają [IDI].

Tak o konieczności budowania świadomości społecznej wypowiedziała się jedna z badanych osób. Pokrywa się to z wypowiedzią jednego z przedstawicieli samorządu:

My bardziej, szerzej teraz promujemy jako gminę, która dba o ochronę środowiska, bo z jednej i z drugiej strony gminy przylegają tereny parków krajobrazowych. Natomiast jeszcze nie promujemy (gminy – J.J) jako ekologicznej, dlatego że takie mamy wrażenie, że w środowisku społeczeństwa jeszcze to nie obcuje tak bardzo, tak mocno, żeby już było takie czytelne. Bo jeżeli dbamy o ochronę środowiska, to już jest to bardzo czytelne, chociaż ostatnio byłem na konferencji dotyczącej rozwoju turystyki i tam już padło powiązanie turystyki wiejskiej czy agroturystyki z prowadzeniem gospodarstwa metodami ekologicznymi, nie z moich ust tylko uczestnika – czyli to już zaczyna w środowisku „chodzić” [IDI].

W powszechnej świadomości mieszkańców nie ma zatem na razie przestrzeni do tego, aby móc oczekiwać licznych inicjatyw społecznych związanych z rolnictwem ekologicznym i wykorzystaniem tego potencjału. Jednocześnie lokalne stowarzyszenie

producentów ekologicznych jest organizacją na tyle silną i ogólnie znaną, że właściwie jest obecne – jako inicjator, współorganizator lub organizator – przy większości lokalnych imprez i wydarzeń: „Mamy różne imprezy, które się dzieją, właściwie zawsze nas zapraszają do działania i jak jest jakieś tam spotkanie dotyczące właśnie rozwoju tej gminy, czy tam coś, to również nas zapraszają” [IDI]. To, jak przyznają absolutnie wszyscy badani, zasługa lokalnego lidera, charyzmatycznego prezesa stowarzyszenia.

Odnosnie do podejmowania przez lokalne społeczności oddolnych aktywności ciekawie wypowiedział się jeden z wójtów:

jest zainteresowanie, jest działanie, jako przykład mogę podać wybudowanie miejsc wykorzystywanych do kąpieli (...) był plan działania, trzeba było wyciąć drzewa, przyjechali mieszkańcy i wycięli, trzeba było przywieźć żwiru – nie ma sprawy, przywieźli, trzeba było później rozgarnąć – dzisiaj mamy 3 takie miejsca (powstałe z inicjatywy i przy zaangażowaniu mieszkańców)” [IDI].

Jego zdaniem o inicjatywy takie i aktywność jest zdecydowanie trudniej w miejscach i wsiach, gdzie jest proporcjonalnie większy odsetek ludności napływowej:

(...) tam sporo było ludzi napływowych, aczkolwiek nie całość, ale sporo. (...) Mieszana (struktura społeczna – J.J) i dlatego mamy dziś problemy, bo wybudowaliśmy miejsca do kąpieli to w tej części starej bardzo łatwo nam szło, a tam, gdzie sporo jest ludności napływowej, ci rdzenni mieszkańcy z napływowymi bardzo mało chcą współpracować, w związku z tym już większy był problem z przygotowaniem tego miejsca, to nam się udało ale to nie o to chodzi [IDI]

oraz

(...) wybudowany był chodnik w miejscowości i chodziło o to, żeby piaskiem posypać po wybudowaniu. To sami mieszkańcy zrobili, my tylko zawieźliśmy piasek – to dla nas wszystkich jest, nie chodzi o to, żeby ludzi zmuszać. Chociaż jest inny przypadek (...), gdzie jest kwestia nieutożsamiania się społeczeństwa (i ludności napływowej) – tam była kwestia wysypiania kamieniem dołków, dowieźliśmy go a nikt nie przyszedł – wiem, że radnej jest wstyd, ludzie się nie utożsamiają. Niech gmina przyjdzie i zrobi, dobrze, ok – ludzie z gminy poszli i zrobili, ale w ten sposób mniej zrobimy, prawda? [IDI].

Partycypacja – inkluzja społeczna

Z przeprowadzonych rozmów wynika, że na obszarze badania kapitał społeczny jest tym elementem, którego nadal bardzo brakuje. Co prawda kilku respondentów niezależnie od siebie stwierdziło, że ludzie coraz chętniej się angażują na rzecz lokalnych stowarzyszeń¹⁶⁸ czy organizacji: „(zainteresowanie – J.J) jest coraz większe, bo jednak ja widzę na przykładzie wsi Pokrzydowo, gdzie ludzie się coraz bardziej już integrują, powstają kolejne stowarzyszenia, teraz się reaktywowało koło gospodyń wiejskich, jednak wczoraj było jakieś zebranie, że znowu jakiś festyn integracyjny ma być we wrześniu, jednak tym ludziom się coraz bardziej chce” [IDI]. Jednak

¹⁶⁸ A także w ramach funduszy sołeckich – oczywiście w gminach, gdzie fundusz sołecki powstał, bo nie wszystkie władze gmin z badanego obszaru zdecydowały się na jego utworzenie.

zdecydowanie rzadziej mieszkańcy są zainteresowani działalnością na rzecz rozwoju gminy we współpracy z samorządem czy też partycypacją przy konsultowaniu ważnych dla danego obszaru dokumentów, o czym dobitnie świadczyć może poniższy dialog:

M – (...) generalnie, jaki jest kapitał społeczny, czy ludzie chcą się angażować (w sprawy gminy), nie chcą się angażować?

R – Nie. Nie chcą.

M – Ogólnie nie chcą?

R – Nie [IDI].

Nieco inaczej sprawa ta wygląda w odniesieniu do producentów ekologicznej żywności. Ci ostatni są często członkami lokalnych stowarzyszeń, udzielają się podczas lokalnych wydarzeń¹⁶⁹, działają w ramach LGD: „część (rolników ekologicznych – J.J) jest członkami tej Lokalnej Grupy Działania i podczas strategii, pisania strategii byli obecni i dbali o swój interes, tak. Wiadomo, to nie wszyscy, nigdy tak nie będzie. Zawsze będzie tych kilku, którzy są” [IDI]. Niektórzy z producentów ekologicznej żywności są radnymi, którzy także starają się dbać o interesy swojej grupy zawodowej – choć coraz częściej przeszkadza im w tym polityka partyjna, która „schodzi” na poziom samorządu gminnego: „No mamy radnych, jest część rolników (...) Swoich radnych, ale nie wszyscy już chcą być tymi radnymi, bo teraz, kiedyś w radzie trochę inaczej, bo rady funkcjonowały tak jakby dla rozwoju, a teraz trochę się pozmiało. Bo polityka za mocno wchodzi i tam polityka niedobrze wpływa na rozwój, rozwój gminy” [IDI].

Przejrzystość i rozliczalność

W odniesieniu do przejrzystości działania władz i dostępu do informacji, to na tak dużym obszarze badania, jakim jest Pojezierze Brodnickie, bardzo trudno jest to jednoznacznie ocenić. Wiele zależy bowiem od poszczególnych wójtów, a czasem wręcz sołtysów – ich nastawienia, chęci i efektywności działania. Wielu spośród badanych uskarżało się jednak, że informacje o sprawach ważnych dla gminy czy też istotnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego, w ogóle do nich nie docierają, albo – co gorsze – zebrania z mieszkańcami w ogóle nie są organizowane: „No ja mieszkam w swojej miejscowości już 5 lat i do dzisiaj nie doczekałem się zebrania ze strony ani sołtysa, ani radnych, ani wójta – mieszkam w gminie Radomin, czekałem, czy kiedykolwiek ktoś coś zorganizuje, chociaż zapyta się mieszkańców, co w danej gminie potrzeba zrobić, tego właśnie brakuje, takiego działania, takie zebranie powinno być raz

¹⁶⁹ „rolnicy bardzo mocno udzielają się do różnych imprez, różnych, co się dzieje w gminie, różne kiermasze, różne festyny, tam rolnicy ekologiczni przeważnie są” [IDI].

na kwartał, ja bym zrobił” [FGI]. W przypadku niektórych samorządów badani wskazywali, że konsultacje z mieszkańcami (np. strategii rozwoju gminy) odbywały się w bardzo niedogodnych dla osób czynnych zawodowo porach, głównie podczas godzin otwarcia urzędu. Za najlepszy sposób informowania mieszkańców o ważnych wydarzeniach badani uznali natomiast tzw. obieg (sąsiad z lewej przekazywał informację na piśmie sąsiadowi z prawej) lub kurendę, gdy każdy we wsi musiał podpisem potwierdzić, że zapoznał się z daną informacją. Za rozpowszechnianie tej ostatniej odpowiedzialni byli najczęściej sołtysi.

5.5. Opis lokalizacji: *good governance* w powiecie świdwińskim¹⁷⁰

5.5.1. Charakterystyka obszaru badania – powiat świdwiński

Obszar badania to teren powiatu świdwińskiego (województwo zachodniopomorskie). Mieszka tutaj około 49 000 osób, połowa skupiona jest w dwóch miastach – Świdwinie i Połczynie Zdroju. Jest to obszar o charakterze rolniczo-leśniczym. W skład powiatu wchodzi sześć gmin. Powiat ma niekorzystną strukturę wiekową ludności. Jak wynika ze Strategii Powiatu [Strategia Rozwoju Powiatu Świdwińskiego, 2014] największą grupę mieszkańców stanowią osoby powyżej 70 roku życia, a liczba mieszkańców od 2011 roku systematycznie maleje. Liczba bezrobotnych w powiecie jest wysoka, w 2015 roku było to 13% bezrobotnych zarejestrowanych wśród ludności w wieku produkcyjnym. Niemniej zamożność powiatu dynamicznie rośnie – jak wynika z rankingu „Wspólnoty” – w 2015 roku powiat znalazł się na trzecim miejscu, osiągając wskaźnik zamożności per capita – 1045,44 PLN, podczas gdy w 2004 roku plasował się na 58 pozycji¹⁷¹. Kluczową rolę odgrywa tu bardzo duża jednostka wojskowa.

Obecny Starosta powiatu pełni swoją funkcję trzecią kadencję. Frekwencja w ostatnich wyborach samorządowych w poszczególnych gminach powiatu mocno się

¹⁷⁰ Opis niniejszej lokalizacji (zasad *good governance* w powiecie świdwińskim) został w znacznej mierze opracowany przez dr Rutę Śpiewak z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, która wraz z autorem niniejszej pracy była zaangażowana w realizację w 2016 roku projektu naukowego pt. „Prorozwojowe wykorzystanie rolnictwa ekologicznego w polityce i działaniach samorządów lokalnych – analiza wybranych przypadków”.

¹⁷¹ http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Andrzej/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2015_r.pdf – dostęp: 12.09.2016.

różni, m.in. w mieście Świdwin – 43%, natomiast w gminie Świdwin – 49,5%, gminie Brzeźno – 57,4%¹⁷². W gminach powiatu nie istnieje budżet partycypacyjny, natomiast realizowany jest fundusz sołecki. Obecnie trwają prace nad powołaniem powiatowej rady pożytku publicznego, która ma ruszyć w 2017 roku.

Od roku 2007 powiat należy do Lokalnej Grupy Działania Powiatu Świdwińskiego. W jego skład wchodzi 6 gmin. W powiecie ukazuje się miesięcznik „Panorama”. Na terenie powiatu istnieje 37 organizacji pozarządowych. Organizacją działającą na rzecz rolnictwa ekologicznego jest Stowarzyszenie Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi Ekoland (oddział zachodniopomorski)¹⁷³. Oddział ma swoją siedzibę (udostępnioną nieodpłatnie) w biurze urzędu powiatowego. Ogólnopolski Ekoland działa od 20 lat, oddział zachodniopomorski od roku 2005. Stowarzyszenie promuje żywność ekologiczną oraz ułatwia komunikację na linii rolnik – przetwórcza – konsument. Jest też aktywnym członkiem koalicji „Polska wolna od GMO”. Z Projektu Lokalnej Strategii Rozwoju na lata 2014-2020 wynika również, że mieszkańcy wśród siedmiu najbardziej rozpoznawalnych przedsiębiorców na terenie LGD wskazali właśnie tą organizację.

W powiecie świdwiński znajduje się prawie 2500 gospodarstw rolnych. W raporcie o rolnictwie ekologicznym¹⁷⁴ z 2010 można przeczytać, że na tym obszarze istnieje 205 gospodarstw ekologicznych, które miały w sumie 7638 ha oraz 3 certyfikowane przetwornie. Powiat był wtedy największym producentem bydła opasowego metodami ekologicznymi w zachodniopomorskim. Obecnie, jak wynika z przeprowadzonych badań, gospodarstw ekologicznych jest ok 100 – o bardzo zróżnicowanej wielkości – a ponadto nie ma w tym powiecie ani jednej ekologicznej przetworni. Powiat świdwiński nadal ma największą liczbę gospodarstw ekologicznych produkujących żywność w województwie zachodniopomorskim¹⁷⁵.

¹⁷² http://pkw.gov.pl/434_Wyniki_wyborow/1/16270_WYBORY_SAMORZADOWE_2014_R_STATYSTYKI_WYNIKOW_GLOSOWANIA – dostęp: 09.09.2016.

¹⁷³ <http://www.ekolandzach.pl/>

¹⁷⁴ http://www.wrir.wzp.pl/sites/default/files/files/23500/51969000_1412987953_Mirosław_Majka.pdf

¹⁷⁵ Jak wynika z raportu IJHRS w dniu 31.12.2014 w całym zachodniopomorskim było 3549 producentów ekologicznych. Było to drugie województwo po warmińsko-mazurskim, pod względem liczby producentów ekologicznych. <http://www.ijhar-s.gov.pl/index.php/raporty-o-ekologii.html> – dostęp: 05.09.2016.

5.5.2. Rozwój i planowanie strategiczne w powiecie świdwińskim

Czynnik rozwojowy (rolnictwo ekologiczne) w dokumentach strategicznych

W Strategii Rozwoju Powiatu Świdwińskiego na lata 2014-2020 wśród koniecznych działań służących zapewnieniu spójności społecznej i terytorialnej wymienia się wspieranie rolnictwa ekologicznego i specjalistycznego. W analizie SWOT wśród szans wskazuje się „wzrost zapotrzebowania na artykuły rolno-spożywcze o charakterze ekologicznym” [Strategia Rozwoju Powiatu Świdwińskiego, 2014, str. 59]. Jednym z celów operacyjnych w ramach pierwszego celu strategicznego (Zwiększenie Przestrzennej konkurencyjności regionu) jest rozwój rolnictwa ekologicznego. Podkreśla się znaczenie rozwoju agroturystyki ekologicznej, sadownictwa i szkółkarstwa. Najważniejszymi jednostkami, które powinny zająć się realizacją tego celu są ODR-y, Zachodniopomorska Izba Rolnicza oraz gospodarstwa rolne [Strategia Rozwoju Powiatu Świdwińskiego, 2014, str. 75]. W dokumencie jest również podkreślone, że jednym z niezrealizowanych celów operacyjnych za poprzedni okres (z roku 2001) jest niewdrożenie edukacji ekologicznej.

W Lokalnej Strategii Rozwoju na lata 2014-2020 na pierwszym miejscu wskazano, że największy potencjał rozwoju na obszarze działania LGD ma „produkcja ekologiczna i sprzedaż produktów lokalnych, gdyż istnieje moda na zdrową i lokalną żywność”. [LSR Powiatu Świdwińskiego, 2014, str. 27]. Z analizy SWOT zawartej w tym dokumencie wynika, że jedną z silnych stron jest rolnictwo ekologiczne, produkty lokalne i regionalne (wymieniane razem), w szansach zaś autorzy umieścili „modę na bezpieczną (ekologiczną) żywność” [LSR Powiatu Świdwińskiego, 2014, str. 27]. Również w Strategiach wybranych gmin powiatu pojawia się odniesienie do rolnictwa ekologicznego. W Strategii Gminy Połczyn Zdrój, wśród celów strategicznych i operacyjnych, w kategorii aktywizacja rozwoju gospodarczego wskazano m.in. wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego, zaangażowanie Zespołu Szkół Rolniczych w rozwój rolnictwa ekologicznego. Wśród wskaźników zaproponowano wykreowanie korzystnych warunków do inwestowania i rozwoju przedsiębiorczości, w tym wypracowanie działań wspierających turystyczną atrakcyjność Gminy Połczyn Zdrój, a także liczbę gospodarstw prowadzących rolnictwo ekologiczne oraz działalność przetwórczą produktów rolnych [Strategia Rozwoju Gminy Połczyn Zdrój, 2015]. W Strategii gminy Świdwin z 1999 roku (obowiązującej nadal), wskazuje się, że szansą rozwoju rolnictwa na obszarach przyrodniczo-

chronionych może być produkcja metodami ekologicznymi. W tym dokumencie czytamy również:

Ekologizacja może być też szansą na częściowe rozwiązanie problemu bezrobocia i depopulacji, z racji rozwoju w jej ramach pracochłonnych kierunków produkcji. Produkcja zdrowej żywności nabierać będzie coraz większego znaczenia z racji spodziewanego w najbliższych latach wzrostu popytu na usługi turystyczne, w tym ekoturystyczne i agroturystyczne. Przewiduje się powstanie 3-4 gospodarstw ekologicznych, które mogą zrzeszyć się w Ekolandzie i sprzedawać swoje produkty w Szczecinie, Koszalinie i Kołobrzegu. W gminie zaleca się wdrożenie tzw. systemu rolnictwa zintegrowanego obejmującego zarówno gospodarstwa indywidualne, jak i dzierżawców. Stworzy to podstawy do ekologizacji całej gminy [Strategia Gminy Swidwin, 2014, s.7].

Dokument ów wskazuje również precyzyjnie, w jakich miejscowościach ma nastąpić rozwój produkcji ekologicznej.

Specyfika obszaru w oczach respondentów, w tym jego silne i słabe strony

Wśród mocnych stron obszaru, badani wskazywali przede wszystkim walory naturalne – piękne jeziora, lasy oraz położenie stosunkowo blisko morza. Uczestnicy badania FGI uznali za wielki sukces stworzenie w ciągu dekady w kilku sąsiadujących ze sobą wsiach (wokół wsi, w której żyje i pracuje liderka Ekolandu) dziesięciu gospodarstw ekologicznych. Respondenci wskazali jako mocną stronę także zrealizowane przez samorząd działania związane z przygotowaniem infrastrukturalnym terenu, „czyli to, że rozwinęły się sprawy związane z odprowadzaniem ścieków, czyli z gospodarką wodno-ściekową, i gospodarką śmieciową” [IDI]. Wskazywano też na „kapitał ludzki, to się tak brzydko nazywa, ale tak – jest dużo ludzi z inicjatywą” [FGI]. Badani do mocnych stron zaliczyli też stale wzrastająca świadomość znaczenia żywności ekologicznej i produkcji metodami ekologicznymi. Wielu respondentów, jako o atucie tego obszaru, mówiło o dobrej współpracy (formalnej jak i nieformalnej) z wyższymi urzędnikami starostwa powiatowego, podkreślano również trwałość tej kooperacji. Dla części rozmówców również jednostka wojskowa jest czynnikiem rozwojowym tego obszaru.

Wśród słabych stron wskazywano przede wszystkim duże bezrobocie, które powoduje, że mieszkańcy tego obszaru są biedni i migrują. Jak powiedziano w czasie FGI: „brak przemysłu, brak pracy, no bo bezrobocie jest potężne to zagraża wszystkiemu... ludzi, po prostu nie ma”[FGI]. Kwestia migracji młodych osób z tego obszaru często pojawiała się w rozmowach, bowiem w związku z tym brakuje rąk do pracy – zarówno w przemyśle, jak i rolnictwie. Do słabych stron powiatu zaliczono też brak odpowiedniej infrastruktury turystycznej, np. fatalne drogi dojazdowe do jezior,

brak miejsc na biwakowanie. Jak mówiono, problem ten wynika po części z braku jasno rozdzielonych kompetencji pomiędzy np. nadleśnictwa, Urzędy Gminy i Agencję Nieruchomości Rolnych. Wszystko to, w opinii respondentów, ogranicza rozwój turystyki. Rozmówcy podkreślali, że słabością tego obszaru jest wydawanie zgód przez wójtów, burmistrzów na otwieranie się sklepów wielkopowierzchniowych i dyskontów:

wydaje mi się jeszcze, że tym zagrożeniem jest to, że się otwiera na wejście korporacji do gminy czy do powiatu, bo gdyby zlikwidować większość tych sklepów wielkopowierzchniowych, to mogłaby się rozwijać lokalna przedsiębiorczość i lokalna produkcja i gdybyśmy postawili na samowystarczalność tutaj, to uważam, że to byłaby wielka szansa na to, żeby się zupełnie wybić.... Ale to jest porażka raczej miasta, tak? Władz miasta, że pozwalają, oddają pole, nie zważając, że na całość, na miasto, składają się też okoliczne gospodarstwa, które wspierają – że ten rozwój powinien polegać na współpracy między miastem a wsiami i razem tworzyć dobrobyt, a oddając pole – cały handel, całą produkcję dla korporacji, które nie są nasze to odcina się społeczność lokalną” [FGI].

Badani wśród zagrożeń dostrzegali też rozwój wielkoobszarowych gospodarstw, bowiem nie dbają one o gleby, ani o przyrodę: „gospodarstwa wielkoprzemysłowe rolne, które stosują chemię, które stosują monokulturę, gdzie nie ma bioróżnorodności, które tak naprawdę zagrażają” [IDI].

Wizja rozwoju

Ze zrealizowanych badań wynika, że większość osób jest trochę zaniepokojona przyszłością powiatu. Przedstawicielka starostwa powiedziała „taka stagnacja jest” [IDI]. Mimo to wszyscy byli zdania, że obszar ten ma potencjał rozwojowy, przede wszystkim w postaci rozwoju turystyki, którą tak widzą badani:

Wypromować tego terenu jako zielonego terenu, gdzie są gospodarstwa agroturystyczne, serwujące całą dobę ekologiczne obiady (...) to powinien być kierunek, ponieważ mamy zasób w postaci lasów, jezior, to wszystko jest czyste bardzo, powietrze czyste, bardzo piękne tereny i dla myśliwych i dla grzybiarzy, rekreacyjne tereny i jeszcze zasób w postaci rolników ekologicznych to jest wszystko do wypromowania marki takiej lokalnej; to jest tylko kwestia tego, żeby ci ludzie zrozumieli, że to jest potencjał, my staramy się im mówić – słuchajcie, macie tu perłę, którą możecie wykorzystać [FGI].

Część respondentów jako uzupełniający kierunek rozwoju widziała rozwój energetyki wiatrowej. Władze chcą również wspierać to, co już istnieje na tym obszarze, czyli gospodarstwa wielkoobszarowe.

Badani uważają, że zapisy w dokumentach nie są wystarczająco precyzyjne co do kierunku rozwoju „brakuje w strategii takiego wyraźnego postawienia na to, jak ma się gmina rozwijać, czy w kierunku turystyki i ekologii” [FGI]. W ich opinii również działania podejmowane przez lokalne władze nie zmiierzają do realizacji wizji rozwoju

opartej o turystykę i ekologię: „właśnie brakuje, tego pomysłu w tym kierunku, żeby turysta przyjechał, żeby zechciał przyjechać, a oczywiście tym magnesem może być ta żywność ekologiczna, przecież jest mnóstwo ludzi, którzy szukają agroturystyki, gdzie można też zjeść [IDI].

5.5.3. Władza i skuteczność – powiat świdwiński

Kreatywność i innowacyjność – wykorzystanie lokalnego potencjału

Wsparcie realizowane przez władze powiatu dla producentów ekologicznych ma już relatywnie długą tradycję. Ponad 10 lat temu ówczesny wicestarosta zaproponował rolnikom wspólny wyjazd do gospodarstw ekologicznych z okolicy. W ten sposób, jak mówi respondentka, „właśnie ci rolnicy, potencjalnie zainteresowani tą metodą produkcji spotkali się razem w jednym autokarze, no i powiem, że to zaowocowało od razu, taką ściślejszą współpracą, utworzyliśmy oddział właśnie Ekolandu” [IDI]. Sprawą bardzo ważną, zarówno na poziomie symbolicznym, jak i praktycznym, jest udostępnienie cztery lata temu nieodpłatnie Ekolandowi przestrzeni na biuro w budynku Starostwa Powiatowego: „daje im siedzibę, znaczy nam, bo ja jestem też w Ekolandzie. Więc ta siedziba to jest bardzo ważne, jeszcze gdzieś tam jakieś powierzchnie wystawiennicze to są te rzeczy, za które się normalnie płaci. A ekolodzy nie płacą za to, więc to jest też, takie mało mierzone, ale to jest, wymienia się, gdzieś tam do tego, mogą sprzedać ten produkt” [IDI]. Ponadto dzięki wsparciu starostwa udało się pozyskać fundusze (z Urzędu Pracy) na zatrudnienie pracownika Ekolandu:

Przy naszym wspólnym udziale mamy zatrudnianych pracowników z tego funduszu interwencyjnego, z robót publicznych, no tak nam się udaje już czwarty rok ciągniemy to i uważam, że to jest dla stowarzyszenia ogromna pomoc, ułatwienie oczywiście, ponadto przy starostwie jest pani, ona jest zatrudniona jako księgowia i ona udziela daleko idącej pomocy jak chodzi o prowadzenie dokumentacji [FGI].

Starostwa również bezpłatnie użycza organizacji namiot wystawienniczy, rzutnik, salę konferencyjną. Badani zdają sobie sprawę, że jest to wyjątkowe podejście – nawet w skali kraju – instytucji samorządowej, w tym wypadku starostwa. Respondenci wskazywali na istotną kwestię z punktu widzenia opisywanej tu tematyki – trwałość i niezmienność wsparcia ze strony starostwa. Inicjator tej współpracy nie pracuje już w starostwie, ale nadal istnieje „dobry klimat” i wsparcie dla działania Ekolandu: „to jest też kwestia tego, że zmienia się starosta, ale też pracownicy starostwa są, no bo w wydziałach pracują ci sami ludzie powiedzmy i jeżeli jest ta współpraca cały czas oni

też potrafią jakoś to pociągnąć czy podpowiedzieć staroście, że coś takiego jest, że warto współpracować” [FGI]. Starosta jest też otwarty na działania wychodzące poza schematy – zgodził się, by na budynku starostwa zaprzyjaźniony z Ekolandem artysta stworzył mural dotyczący zagrożenia związanego z GMO¹⁷⁶.

W związku z tym, że główna działalność zachodniopomorskiego oddziału Ekolandu koncentruje się na terenie gminy oraz miasta Świdwin, pytano też o współpracę z tymi urzędami. Badani zgodnie zaznaczali, że samorząd gminny i urząd miasta Świdwin, nie wykorzystują zasobu, jakim są aktywni rolnicy ekologiczni: „natomiast jeżeli chodzi o miasto, to jakby kompletnie nas nie zauważali, my tam szliśmy, przedstawialiśmy się, mówiliśmy z burmistrzem” [IDI]. Koniecznie trzeba jednak odnotować, że dzięki zaangażowaniu dyrektorki jednego z miejskich przedszkoli, udaje się zamawiać część (70%) produktów spożywczych do kuchni przedszkolnej od lokalnych rolników ekologicznych. Udało się to dzięki współpracy z Ekolandem, który dokonał dogłębnej analizy przepisów o zamówieniach publicznych i zaproponował konkretne rozwiązania prawne, by umożliwić przedszkolu realizację zamówień certyfikowanych produktów ekologicznych. Dodatkowo organizacja ta pomogła znaleźć rolniczkę, która dostarcza swoje produkty lub sama znajduje innych certyfikowanych dostawców. Rola władz miasta sprowadza się do braku sprzeciwu: – „i nie przeszkadza, i nie namawia, tak, że ze strony urzędu miasta żadnych sprzeciwów” [IDI].

Co do współpracy z Urzędem Marszałkowskim zdania były podzielone, część respondentów mówiła, że:

Urząd Marszałkowski stara się jak może. Po pierwsze nagradza, co roku są nagradzani, nagradzamy gospodarstwa ekologiczne. Tam są kategorie i ekologiczne, i towarowa, zależy jaką tam, w jakiej kategorii, więc nagradza i to tak dość cennie nagradza. Na wszystkich, ja do tej pory obserwuję, że tam starostowie dożynek to zawsze starają się, żeby był ekolog, że ktoś kto prowadzi tę produkcję ekologiczną, czyli całą akcję, na wszystkie targi. Do tej pory było tak, że wyjazdy ekologiczne były dofinansowywane [IDI].

To zaangażowanie Urzędu Marszałkowskiego we wsparcie rolników ekologicznych m.in. w powiecie świdwińskim wynikało z inicjatywy jednego z pracowników, który wówczas pełnił stanowisko dyrektora wydziału rolnictwa. Większość jednak respondentów mówiła, że tak udana współpraca już się skończyła „gorzej wygląda współpraca z Urzędem Marszałkowskim, może dlatego, że to jest za daleko, może za

¹⁷⁶ Kwestia zagrożenia, jakie niesie ze sobą żywność genetycznie modyfikowana jest często podejmowana przez zarząd zachodniopomorskiego Ekolandu. Np. na stronie tej organizacji znajduje się link do Stowarzyszenia „Polska Wolna od GMO”.

wysoko, był czas kiedy naprawdę wyglądało to kwitnąco – Urząd Marszałkowski zapraszał na wyjazdy, organizował wyjazdy studyjne i nie tylko, nawet zagraniczne” [FGI].

Kompetencje władz i współpraca

Badani jednogłośnie pozytywnie wypowiadali się o władzach starostwa. Chwalono działania na rzecz wsparcia rolnictwa ekologicznego, łatwość komunikacji (formalnej jak i nieformalnej), podkreślano także trwałość tych działań. Władze starostwa powiatowego dostrzegają, że warto wspierać ekologiczną produkcję żywności bowiem, w sytuacji, gdy nie ma przemysłu, warto rozwijać turystykę w połączeniu ze zdrową żywnością:

Wspieramy rolnictwo ekologiczne, bo uważamy, że takie powinno być, ale my jako takich zadań z tego zakresu nie mamy, ale chcemy, uważamy, że skoro tutaj nie ma przemysłu, stawiamy na turystykę, no to co się powinno rozwijać – gospodarstwa ekologiczne. Nie chcemy tutaj, przynajmniej ja – nie chcę wpuścić tutaj dużych korporacji, które by stawiały tutaj duże hotele, jak Gołębiewski, niech oni sobie stawiają w pasie nadmorskim, ale tutaj niech będzie tak jak w domu [IDI].

Równocześnie pojawiały się liczne głosy mówiące o złej lub nieefektywnej współpracy organizacji ekologicznej z urzędem miasta Świdwin oraz gminą Świdwin. Władze miasta we współpracy z Ekolandem, korzystając z funduszy programu „Mój Rynek”, stworzyły targowisko, udostępniając je raz w tygodniu bezpłatnie rolnikom ekologicznym: „wspólnie razem zrobiliśmy z gminą, i tutaj gmina dużo pomogła, bo zrobili informację, akcję informacyjną, ulotki” [IDI]. W związku z wymogami programu, ulokowano je poza obszarem samego miasta, co spowodowało, że konsumenci mieli problemy z dotarciem na teren targowiska i przez to obrót był niewielki. W opinii badanych, mimo wkładu organizacyjnego i nakładów na promocje był to błąd władz gminnych.

Porażką można by nazwać gminę za te stanowiska targowe, co to powstało i w tym, no bo z jednej strony fajnie, bo coś zrobili, pozyskali jakieś pieniądze, ale praktycznie to jest w ogóle nieużywane (...) Ale można był poczekać, często gmina robi inwestycje niewynikające z oddolnej potrzeby, »o pieniądze są, wykorzystajmy je, zróbmy« – nie słuchają ludzi, co oni naprawdę potrzebują, jeżeli jest trend na budowanie świetlic, no to wszędzie są świetlice, to samo jeżeli chodzi o place zabaw [FGI].

Uznano, że jest to dowód na krótkowzroczne działania gminy i nieumiejętność planowania strategicznego: „często jest tak, że gmina stawia na to, żeby zdobyć trochę pieniędzy, to jest priorytetem, nie licząc się z konsekwencjami inwestycji różnych” [IDI]. Burmistrz jest osobą na tyle kontrowersyjną, że część mieszkańców chciałoby

jego odwołania jeszcze przed końcem kadencji – „Burmistrz ma w tej chwili dość mocną opozycję i w tej chwili są zbierane podpisy pod referendum, czyli najwyraźniej część osób go nie akceptuje i jego decyzji” [FGI].

W starostwie zaznaczano trudności z porozumieniem się z władzami miasta odnośnie do wspólnych inicjatyw związanych z rolnictwem ekologicznym np. zorganizowania jarmarku świątecznego, gdzie lokalni rolnicy mogliby sprzedawać swoje produkty: „jakoś nam to nie wychodzi z tym miastem i już niedługo będziemy właścicielem (gruntu pod jarmark – J.J) i to zagospodarujemy” [IDI]. Również współpraca samej gminy Świdwin z okolicznymi samorządami w obszarze ekologii nie jest wystarczająco efektywna:

Całkiem niedawno, usilnie walczyliśmy o to, żeby gmina zrobiła taki projekt ekologiczny, w sensie edukacji ekologicznej na terenie naszej gminy, (...) ale z warunków konkursu, to było bodajże w Wojewódzkim funduszu ochrony środowiska, ale urzędnicy z naszej gminy musieli znaleźć współpracę w innych gminach, no i sąsiednie gminy nie wyraziły chęci udziału w tego typu działaniach, no i ten nasz projekt edukacji ekologicznej padł niestety [IDI].

5.5.4. Inkluzja społeczna i poszukiwanie konsensusu (legitymizacja)

Inicjatywy społeczne w powiecie świdwińskim

Zachodniopomorski oddział Ekolandu działa od 11 lat. Jego liderką jest charyzmatyczna rolniczka, która aktywnie wspiera innych rolników, także w procesie certyfikacji: „żeby wejść w ekologię, trzeba mieć ten plan rolno-środowiskowy pięcioletni, no więc ja zrobiłam sobie doradcę rolno-środowiskowego, żeby móc tym ludziom za darmo robić te plany” [IDI]. Znaczenie i siłę liderki tej organizacji dostrzegali wszyscy respondenci: „rozwiniecie tego ekologicznego rolnictwa jest poprzez liderów konkretnie zainteresowanych, którzy są na rynku i w jakiś sposób się odnajdują i ciągną to dosyć prężnie” [FGI]. Przy udziale Ekolandu do tej pory udało się:

- we współpracy z miastem stworzyć nieodpłatne miejsca targowe w Świdwinie,
- zrealizować liczne spotkania, warsztaty w przedszkolach, szkołach, innych instytucjach publicznych w powiecie, mających na celu rozwijanie wiedzy i podnoszenie świadomości mieszkańców związanej z produkcją ekologiczną oraz wpływem żywności ekologicznej na zdrowie człowieka,
- przygotować szczegółową analizę przepisów dotyczących zamówień publicznych, która umożliwiła zamawianie dużej części produktów do przedszkola miejskiego od lokalnych, certyfikowanych rolników,

- prowadzić akcje „otwarte gospodarstwa” – służące pokazaniu na czym polega prowadzenie produkcji ekologicznej zarówno dla rolników, jak i konsumentów,
- prowadzić działania integracyjne oraz szkoleniowe dla rolników ekologicznych,
- uczestniczyć w programie „Siejemy Przyszłość”, polegającej na wymianie nasion,
- zrobić promocję gospodarstw ekologicznych i agroturystycznych w powiecie, poprzez przygotowanie ulotek, broszur, umieszczenie informacji na stronach powiatu, Ekolandu,
- prowadzić działalność lobbingową na rzecz zmian w ustawie dotyczącej sprzedaży bezpośredniej,
- prowadzić działalność lobbingową na rzecz wprowadzenia zakazu obrotu żywnością z GMO.

Liderka organizacji ma dalsze plany, m.in. rozwijanie edukacji dotyczącej żywności ekologicznej wśród dzieci i młodzieży, ale także dorosłych. Wdrożenie tego działania wymagałoby jednak większego zaangażowania ze strony władz: „zaznaczyć tą gotowość do prowadzenia zajęć w szkołach, przedszkolach, na spotkaniach różnego typu, żeby pójść w kierunku edukacji w dalszym ciągu i tutaj może takie rozmowy czy z wójtem, czy z burmistrzem, czy starostą mogłyby w tym kierunku pójść, że my zgłaszamy gotowość, jeżeli chodzi o tą działalność edukacyjną” [IDI].

Sukces organizacji, zdaniem badanych, wynika z tego, że zarząd kładzie nacisk na integrację i samopomoc: „nie tylko pieniądze, ale liczy się to, żeby, no żeby być też trochę razem, żeby sobie wzajemnie pomagać, żeby udzielać sobie rad, żeby się wymieniać produktami, bo to też funkcjonuje taka wymiana barterowa między rolnikami. Niekoniecznie za pomocą pieniędzy, ale właśnie tych produktów, które sami wytwarzają” [IDI]. W opinii liderki organizacji, aby certyfikowane rolnictwo ekologiczne nadal się rozwijało konieczne jest zarówno wsparcie ze strony władz, jak również wzrost wiedzy i świadomości rolników: „żeby dążyć jednak do tego ,żeby tę chemię jednak ograniczyć” [IDI].

Partycypacja – inkluzja społeczna

Respondenci są zdania, że w powiecie istnieje grupa aktywnych mieszkańców: „u nas jest taka dosyć prężna grupa osób, które angażują się w różnego rodzaju stowarzyszenia w grupach formalnych bądź nieformalnych” [IDI]. Ich umiejętność współpracy i działania widoczne były szczególnie w sytuacji, którą odczuwali jako

zagrożającą bezpośrednio ich zdrowiu i bezpieczeństwu – wtedy, gdy inwestor podjął próbę postawienia w gminie spalarni odpadów toksycznych:

Nie tak dawno chciano postawić spalarnię odpadów toksycznych i jedynie taka determinacja mieszkańców okolicznych i sprzeciw uchroniło nas przed tym, bo byśmy mieli tutaj spalarnię odpadów toksycznych, (...) no i nastąpiła taka konsolidacja mieszkańców i sprzeciw co spowodowało to, że firma się wycofała i ci radni nie poszli tym torem, żeby taką decyzję podjąć [IDI].

Jednak kiedy aktywności wymagają kwestie bardziej ogólne, takie jak np. tworzenie aktualnej Strategii Rozwoju Lokalnej Grupy Działania, mieszkańcy okazali się mało zaangażowani i praktycznie wcale nie wnosili swoich uwag, poza samym Ekolandem: „mówiliśmy – konsultowano to ze stowarzyszeniem rolnictwa ekologicznego i zostały tam nasze uwagi przyjęte” [FGI].

W powiecie co roku jest realizowany plan współpracy z organizacjami pozarządowymi, do czego obligują przepisy prawa – jak podkreśla respondentka ze starostwa: „tam wyznaczamy takie priorytety na każdy rok, bardzo często jest to działanie w zakresie edukacji dotyczącej zdrowia i promocji zdrowia, tutaj wpisuje nam się Ekoland” [IDI]. Przedstawiciele Ekolandu mają nadzieje, że Rada Pożytku Publicznego, która ma powstać od 2017 roku, stanie się platformą do jeszcze lepszej komunikacji między organizacjami pozarządowymi a władzami: „powstaje rada pożytku publicznego z przedstawicielami ze społeczności lokalnej, ze stowarzyszeń i miejmy nadzieje, że te wszystkie problemy i że władze będą słuchały właśnie” [FGI]. Badani doceniają też istnienie funduszu sołeckiego: „Fundusz sołecki doskonale działa, bo ludzie jednak czują odpowiedzialność za to, co się wokół dzieje i się zbierają, mówią, że chcemy przeznaczyć na to czy na to, zawsze kłótnie jakieś są, spory, ale to jest to, co angażuje społeczność lokalną w jakieś działania” [FGI].

Przejrzystość i rozliczalność

Konsultacje dotyczące nowej Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2014-2020, zdaniem badanych, były prowadzone głównie w Internecie. Część respondentów uważa, że informacja o konsultacjach nie dotarła do nich. Niemniej aktywne organizacje, w tym Ekoland, złożyły konkretne propozycje, które w tym dokumencie zostały uwzględnione: „konsultowano to ze stowarzyszeniem rolnictwa ekologicznego i zostały tam nasze uwagi zostały przyjęte (...) bo my czuwamy nad tym, żeby to było z pożytkiem dla rolników ekologicznych przede wszystkim, każdy ma swój dział” [FGI]. W wychodzącym co miesiąc biuletynie powiatu świdwińskiego „Panorama”

(dostępnym również na stronach starostwa powiatowego) ukazują się informacje o działaniach podejmowanych w starostwie oraz poszczególnych gminach powiatu.

Wśród wskaźników realizacji strategii (na razie bez przypisanych wartości) powiatu nie wymienia się żadnych działań związanych bezpośrednio z ekologią, niemniej działania związane z ekologią znajdują się wśród wskaźników dotyczących obszaru strategicznego – „turystyka”. W LSR, wśród wskaźników realizacji strategii, wskazano na liczbę konkursów promujących produkty regionalne, lokalne i ekologiczne.

5.6. Obserwacje ze studiów przypadku w odniesieniu do obszarów dobrego rządzenia

Poniżej zaprezentowany został skrócony (tabelaryczny) opis obserwacji poczynionych podczas badań nad poszczególnymi lokalizacjami w odniesieniu do wszystkich obszarów dobrego rządzenia uznanych za istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Poczynione obserwacje z jednej strony dotyczyły działań samorządów lokalnych – zarówno przedstawicieli lokalnych władz, jak i funkcjonowania instytucji im podlegających. Z drugiej strony obejmowały szeroko rozumiane zaangażowanie lokalnych partnerów społecznych, w szczególności tych mających wpływ na rozwój endogenicznego potencjału.

Tabela 8. Obserwacje ze studiów przypadku w odniesieniu do obszarów dobrego rządzenia.

Źródło: Opracowanie własne

Obszar <i>Good governance</i>	Gmina Świlcza	Gmina Dukla	Pojezierze Brodnickie	Powiat świdwiński
Strategia i Wizja	Rolnictwo ekologiczne silnie obecne w strategii – traktowane jako czynnik lokalnego rozwoju. Wg. władz gminy to potencjał nie tyle stricte gospodarczy, ile promocyjny dla całej gminy więc wart wsparcia.	Rolnictwo ekologiczne obecne w strategii gminy – na równi z produktami tradycyjnymi. Zarówno produkty ekologiczne, jak i tradycyjne są traktowane jako nieodzowny element przygotowywanej oferty turystycznej gminy (kompleksowego produktu turystycznego). Sama turystyka jest traktowana jako podstawowy motor rozwoju gminy.	Rolnictwo ekologiczne bardzo silnie obecne w Lokalnej Strategii Rozwoju – traktowane jako rzeczywista alternatywa dla gospodarstw konwencjonalnych na obszarach o wzmózonej ochronie środowiska naturalnego. Niektóre z samorządów gminnych nie postrzegają rolnictwa ekologicznego jako motoru wzrostu bo wprost nie przynosi ono dochodów budżetowych gminie.	Rolnictwo ekologiczne obecne w strategii powiatu i - w większym stopniu - w Lokalnej Strategii Rozwoju. Pojawia się szczególnie w kontekście rozwoju różnych form turystyki połączonych z lokalną, ekologiczną żywnością.
Zrównoważony rozwój	Rolnictwo ekologiczne postrzegane jako czynnik silnie	Rolnictwo ekologiczne z jednej strony postrzegane jako czynnik	Rolnictwo ekologiczne postrzegane jako czynnik silnie	Z punktu widzenia rozwojowego rolnictwo ekologiczne

Realizacja badania, obserwacje i wnioski

	<p>integrującym lokalną społeczność. Ważna jest także działalność organizacji ekologicznych na rzecz edukacji dzieci i młodzieży. Ponadto jest to narzędzie do stosunkowo taniej i efektywnej promocji gminy (zdrowej, ekologicznej, przyjaznej). W tym kontekście jest także czynnikiem rozwojowym pozwalającym na kreowanie pozytywnych skojarzeń z gminą jako miejscem dobrym do osiedlenia się, życia i inwestowania.</p>	<p>pozwalający na zachowanie naturalnego charakteru rolnictwa na Dukielszczyźnie. Z drugiej mogłoby przyczynić się do wzrostu przychodów rolniczych, w szczególności w gospodarstwach agroturystycznych. Z punktu widzenia rozwojowego rolnictwo ekologiczne jest nieodzownym elementem rozwoju turystyki na badanym obszarze.</p>	<p>integrujący lokalną społeczność. Jest to także sektor gospodarki wpływający pozytywnie na ochronę przyrody (głównego lokalnego czynnika rozwoju). Rolnictwo ekologiczne to dochodowa gałąź rolnictwa. Dodatkowo - przez swoją pracochłonność - zwiększa ono zatrudnienie na wsi. Dla niektórych samorządów (np. miasta) jest to narzędzie do stosunkowo taniej i efektywnej promocji.</p>	<p>jest nieodzownym elementem rozwoju turystyki na badanym obszarze. Metody produkcji ekologicznej postrzegane są przez lokalnych producentów w kategoriach ideologicznych - głównie jako forma dbałości o środowisko naturalne, w mniejszym stopniu jako szansa na rozwój gospodarczy.</p>
Spójność	<p>We współpracy na rzecz rolnictwa ekologicznego włączane są ościennie samorządy gminne, jak też powiat i województwo. W zakresie spójności władzy - zarówno poprzedni, jak i obecny wójt starają się wspierać branżę ekologiczną w gminie.</p>	<p>Praktycznie nie istnieje współpraca pomiędzy lokalnymi samorządami w zakresie wykorzystania lokalnych potencjałów. Wspólne projekty realizuje się wyłącznie za pośrednictwem LGD, której strategia w zakresie rozwoju jest komplementarna względem strategii rozwoju gminy Dukla. Ponieważ Burmistrz przez dwie poprzednie kadencje pełnił funkcję Zastępcy Burmistrza, spójność koncepcji i działań rozwojowych jest zachowana.</p>	<p>Praktycznie nie istnieje współpraca pomiędzy samorządami w zakresie wykorzystania lokalnego potencjału w postaci rolnictwa ekologicznego. Współpracę <i>ad hoc</i> samorządy podejmują jedynie w sprawach związanych z ochroną przyrody i lokalizacją zagrażających środowisku naturalnemu inwestycji - co pośrednio pozytywnie wpływa na rozwój rolnictwa ekologicznego.</p>	<p>Władze powiatu aktywnie i trwale wspierają rolników ekologicznych. Wchodzące w skład powiatu gminy nie wykazują takiego zainteresowania tym czynnikiem rozwojowym i nie nawiązują współpracy między sobą, ani z powiatem. Choć władze miasta Świdwin podejmują relatywnie dużo działań - m.in. stworzenie biobazaru, zielone zamówienia publiczne w przedszkolu - badani (rolnicy i władze starostwa) są zdania, że nie ma dobrej współpracy z władzami miasta w kwestii m.in. rolnictwa ekologicznego. Istnieje w niewielkim stopniu kooperacja z władzami województwa.</p>
Kreatywność i innowacyjność	<p>Utworzenie biura organizacji ekologicznych przy gminie (nieodpłatne). Wsparcie w obsłudze księgowej wszystkich NGO w gminie. Wsparcie organizacji ekologicznych na targach i wystawach poprzez budowanie kompleksowej promocji gminy na bazie lokalnych potencjałów. Użyczenie nieodpłatne miejsc na lokalnym targowisku. Wsparcie działalności edukacyjnej w szkołach i przedszkolach w zakresie zdrowego trybu</p>	<p>Działania gminy na rzecz zachęcenia rolników i lokalnych producentów do współpracy i wzajemnego wspierania się (np. wzajemnych zakupów towarów). Realizowane przez gminę (z własnej inicjatywy i z finansowaniem z tzw. środków szwajcarskich) lokalne święta i wydarzenia, na których próbuje się promować wyłącznie produkty lokalnych producentów. Zorganizowanie wyjazdu studyjnego do Austrii w celu uświadomienia producentom jak wiele</p>	<p>Ciekawe formy promocji miasta poprzez organizację dorocznego jarmarku ekologicznego we współpracy z organizacją rolników ekologicznych i parkiem krajobrazowym. Działania parku krajobrazowego związanego z działalnością edukacyjno-szkoleniową, w tym udział w międzynarodowym projekcie poświęconym rozwojowi rolnictwa ekologicznego (wraz z wyjazdem studyjnym). Działania samorządu</p>	<p>Trwałe wsparcie ze strony powiatu dla organizacji integrującej i działające na rzecz rolników ekologicznych - m.in. poprzez udostępnienie lokalu, sfinansowanie etatu pracownika organizacji, użyczenie sali konferencyjnej etc. Dyrekcja przedszkola podlegającego miastu zamawia 70% surowców do stołówki od certyfikowanych producentów ekologicznych. Miasto Świdwin</p>

Realizacja badania, obserwacje i wnioski

	<p>życia. Współorganizacja największej w województwie konferencji o ekologii.</p>	<p>mogą zyskać poprzez kooperację. Działania (nieudane) na rzecz stworzenia przez lokalne gospodarstwa agroturystyczne spółdzielni. Gmina corocznie organizuje konkurs grantowy dla lokalnych NGO.</p>	<p>wiejskiego przeciw wyludnianiu się wsi – akcja znajdowania specyfiki danych miejscowości i budowania w oparciu o tę wyjątkowość tożsamości lokalnej, a także atrakcji turystycznej. W większości gmin na danym obszarze brak jednak pomysłów na prorozwojowe wykorzystanie endogenicznego potencjału.</p>	<p>zorganizowało i udostępniło bezpłatnie targowisko ekologicznym rolnikom.</p>
<p>Miejscowe prawo</p>	<p>W planie zagospodarowania przestrzennego wydzielone „strefy czystości ekologicznej”.</p>	<p>Utworzenie w gminie funduszu pożyczkowego, który ma udzielać niskooprocentowanych pożyczek lokalnym przedsiębiorcom.</p>	<p>Regulacje środowiskowe parku krajobrazowego dotyczące inwestycji i zabudowy. Przygotowanie gminnych planów zagospodarowania zakazujących inwestycji o negatywnym wpływie na środowisko.</p>	<p>Jedno z miejskich przedszkoli korzysta z zielonych zamówień i w ramach ustawy o zamówieniach publicznych zamawia 70% surowców od lokalnych rolników ekologicznych. Zamówienia są poniżej kwoty przetargowej.</p>
<p>Siła wpływu</p>	<p>Wójt cieszy się bardzo dużym szacunkiem wśród badanych - wsłuchuje się w ich opinie i potrzeby a także jest przez nich słuchany. Jest on także uważany za osobę godną zaufania, dobrze współpracującą, skuteczną w swych działaniach. Można powiedzieć, że przez osoby związane z branżą ekologiczną jest uznawany za jednego z lokalnych liderów.</p>	<p>Burmistrz skutecznie – pomimo początkowego braku zainteresowania producentów – umiał doprowadzić do realizacji przedsięwzięć służących promocji gminy, jej lokalnych potencjałów. Badani za lokalnych liderów uważają przedstawicieli NGO ale doceniają poparcie (wysokie) jakim Burmistrz cieszy się wśród wyborców (o czym świadczą wyniki wyborów).</p>	<p>Przedstawiciele lokalnych władz – z nielicznymi wyjątkami – nie cieszą się szacunkiem wśród badanych. Nie są oni uważani również za lokalnych liderów. Bezsprzecznie lokalnym liderem – na co wskazywali także sami samorządowcy – jest charyzmatyczny, powszechnie lubiany i szanowany szef lokalnego stowarzyszenia ekologicznych producentów.</p>	<p>Władza starostwa powiatu cieszy się dużą popularnością wśród rolników i działaczy ekologicznych. Doceniane jest ich niezmiennie od lat wsparcie dla organizacji i rolników ekologicznych. Władze miasta i gminy Świdwin, mimo podejmowanych działań, uznawane są za nieefektywne i niewiele robiące na rzecz rozwoju tego obszaru, w tym ekologii.</p>
<p>Efektywność</p>	<p>Badani bardzo dobrze oceniają efektywność działań i styl zarządzania gminą przez wójta (otwartość i kontakt z mieszkańcami). Pomimo problemów finansowych gmina nie zaprzestała aktywności na rzecz rolnictwa ekologicznego, a wręcz je rozwija (np. miejsce dla ekologii na targowisku).</p>	<p>Zdaniem badanych Burmistrz, choć wygrał wybory bez konkretnego programu wyborczego, po przejęciu władzy zaczął skutecznie i efektywnie wprowadzać w życie najlepsze pomysły rozwojowe swoich konkurentów (w tym te związane z promocją ekologicznych i lokalnych produktów). Gmina stara się wspierać wszelkie inicjatywy służące promocji produktów ekologicznych.</p>	<p>Wszyscy badani bardzo dobrze oceniają lokalnego lidera – jego zaangażowanie, charyzmę, oddanie sprawie i efektywność działań. Za sprawą jego działalności rolnictwo ekologiczne na badanym obszarze nieprzerwanie się rozwija (przybywa gospodarstw). Często uczestniczy on także – wspierając lub wręcz wyręczając samorząd - w rozwiązywaniu lokalnych problemów.</p>	<p>Wszyscy badani doceniają zarówno działania liderki z organizacji ekologicznej, jak i władz powiatu. Organizacja ekologiczna przy wsparciu starostwa zrealizowała wiele działań na rzecz integracji rolników ekologicznych, jak i edukacji konsumentów w zakresie naturalnej żywności. Wprowadzenie ekologicznych surowców do miejskiego przedszkola jest sukcesem ekologicznej organizacji oraz dykcji przedszkola</p>

Realizacja badania, obserwacje i wnioski

				(władze miasta „jedynie nie przeszkadzały”).
Kompetencje	Wójt posiada doświadczenie w pracy w biznesie, co jak sam twierdzi bardzo mu pomaga – zanim zaczął wydawać pieniądze, nauczył się je zarabiać.	Burmistrz ma duże doświadczenie w pracy samorządowej - ma ugruntowaną wiedzę (podpartą także doświadczeniami z zagranicy) na temat tego, w jaki sposób i za sprawą jakich czynników chciałby rozwijać gminę. Burmistrz jest otwarty i chce słuchać ludzi.	Lokalny lider od około 30 lat jest on niekwestionowanym pionierem rolnictwa ekologicznego w całej Polsce – z czego badani są dumni. Warto zwrócić uwagę, że jeden z wójtów wywodzi się ze środowiska NGO – pełni obecnie rolę szefa LGD, tak jak przed objęciem mandatu wójta.	Charyzmatyczna liderka organizacji ma bogate doświadczenie jako rolniczka, zrobiła też certyfikat doradcy rolno-środowiskowego, ma duże doświadczenia organizacyjne. Według badanych władze starostwa – bez względu na zmiany kadrowe – są bardzo otwarte na kooperacje.
Usieciowienie – koordynacja	W gminie jest fundusz sołecki. Lokalni aktorzy są na bieżąco konsultowani w sprawach dotyczących gminy – w pracach nad rozwojem gminy urzędnicy korzystają z wiedzy eksperckiej i doświadczenia mieszkańców.	W gminie działa fundusz sołecki. W niektórych przypadkach gmina bierze na siebie rolę koordynatora lokalnych wydarzeń – także dedykowanych produktom ekologicznym. Z szefami lokalnych NGO Burmistrz współpracuje i ma bezpośredni kontakt. Niektórzy z badanych twierdzili, że działania gminy bardziej nastawione są na pokazanie się, niż na efekt finalny.	Koordynacja jakichkolwiek działań związanych z rolnictwem ekologicznym odbywa się najczęściej poprzez lokalnego lidera - szefa stowarzyszenia producentów ekologicznych. Wydaje się, że siła, prestiż i sieć kontaktów lokalnego lidera zwalniają innych producentów ekologicznych ze społecznej aktywności. Duża bierność samorządów lokalnych w tym obszarze.	Koordynacja działań związanych z rolnictwem i żywnością ekologiczną odbywa się przez liderkę lokalnej organizacji zajmującej się produkcją ekologiczną. Jej działania obejmują współpracę z władzami powiatu, LGD - podejmowane są próby kooperacji z miastem i gminą Świdwin. Władze powiatu odgrywają w tej współpracy kluczową rolę - od ponad 10 lat wspierają rolników ekologicznych.
Partycypacja	W ostatnim czasie nastąpiło zdecydowane zwiększenie udziału mieszkańców w zebraniach i spotkaniach gminnych. Z jednej strony to zasługa wprowadzenia funduszu sołeckiego, z drugiej starań władzy o zaangażowanie w prace rozwojowe gminy jak największej liczby mieszkańców.	Większość mieszkańców nie jest zainteresowana sprawami gminy i angażowaniem się w nie. Świadczy o tym niska frekwencja podczas zebrań wiejskich, jak również niewielkie zainteresowanie pracami nad przygotowaniem strategii.	Mieszkańcy raczej są niezainteresowani sprawami rozwoju gmin. Chętniej angażujący się w lokalnych organizacjach wiejskich (KGW, zespoły pieśni etc.) Producenci ekologiczni raczej dobrze zorganizowani – poprzez swojego lidera, radnych i przedstawicieli w LGD na bieżąco pilnujący własnych interesów (np. zapisów w LSR).	Mieszkańcy są zainteresowani tym co się dzieje w powiecie w sytuacji gdy sprawa dotyczy bezpośrednio ich zdrowia lub bezpieczeństwa - skuteczne protesty przed zbudowaniem spalarni śmieci. Natomiast w procesie konsultacji Strategii Powiatu bardzo aktywne okazały się lokalne organizacje, w tym badany Ekoland. Naciski organizacji spowodowały, że od 2017 roku ma powstać Powiatowa Rada Pożytku publicznego
Przejrzystość	Spotkania z mieszkańcami, na które są przygotowywane prezentacje multimedialne – tak, by każdy zainteresowany zrozumiał co zrealizowano z tego co zaplanowano i dlaczego. Opracowywanie sprawozdań z działalności rozwojowej gminy. Ponadto publikacje w lokalnej	Gmina za pośrednictwem strony internetowej, maili rozsyłanych do lokalnych NGO, lokalnej prasy, informacji przekazywanych do sołtysów, jak również bezpośrednich kontaktów z szefami lokalnych NGO, przekazuje informacje o sprawach ważnych dla gminy, w tym o konsultacjach społecznych. Badani	Badani raczej negatywnie ocenili działania lokalnych władzy w zakresie przekazywania informacji o sprawach istotnych dla rozwoju gminy. Zwracali oni także uwagę na niedopasowanie kalendarza konsultacji społecznych do możliwości udziału w nich jak największej	Badani uważają, że informacja o tworzeniu strategii powiatu była niewystarczająca, jednak badanej organizacji ekologicznej udało się zgłosić pewne wnioski, które zostały uwzględnione w tym dokumencie.

	prasie (pismo Trzcionka oraz Kwartalnik Samorządowy).	uważają powyższe działania gminy za mało skuteczne – informacja często nie dociera do nich.	liczby potencjalnych zainteresowanych.	
Rozliczalność	Mierniki realizacji zawarte w strategii rozwoju gminy. Co 6 lub 12 miesięcy sprawozdania z realizacji planów i spotkania z mieszkańcami gdzie pokazywane jest, co zostało zrealizowane.	Brak narzędzi w tym obszarze - poza uwzględnieniem w strategii wskaźników mających pokazać aktywność gminy na rzecz rolnictwa ekologicznego i produktów lokalnych.	Brak narzędzi w tym obszarze	Praktycznie brak narzędzi w tym obszarze Wśród wskaźników realizacji strategii powiatu (bez przypisanych wartości) nie wymienia się żadnych działań związanych bezpośrednio z ekologią. Kwestie obejmujące działania związane z ekologią znajdują się wśród wskaźników dotyczących obszaru strategicznego tj. turystyki.

5.7. Wskaźniki „na wejściu” i „na wyjściu”

Obserwacje ze studiów przypadków stanowią dobrą podstawę do przygotowania analizy wskaźników w podziale na takie, które związane są z jakością istniejących rozwiązań instytucjonalnych i ich rzeczywistym funkcjonowaniem w odniesieniu do zasad *good governance* (tzw. wskaźniki „na wejściu” – *input*) oraz na te, które dotyczą spodziewanych efektów dobrego rządzenia (tzw. wskaźniki „na wyjściu” – *output*). Z punktu widzenia badań opisywanych w niniejszej rozprawie, interesującą kwestią jest *de facto* to, jakie działania zostały podjęte przez samorząd w obszarach *good governance* oraz jak przełożyły się one na prorozwojowe wykorzystanie endogenicznego potencjału we współpracy z mieszkańcami i lokalnymi organizacjami pozarządowymi. W wielu analizach poświęconych jakości rządzenia za przykładowe wskaźniki „na wyjściu” – czyli efekty dobrego rządzenia – traktuje się: wzrost gospodarczy, wzrost dobrobytu państwa czy też poprawę jakości życia obywateli [por. B. Łopaciuk-Gonczaryk, Ł. Hardt, 2013, str. 267-268]. Ze względu na przyjętą w rozprawie hipotezę badawczą, konstrukcję wywodu oraz celowość i kształt przygotowanych narzędzi badawczych, w niniejszej pracy za wskaźniki „na wyjściu” uznać należy pobudzenie działalności prorozwojowej w oparciu o czynnik endogeniczny (tu: rolnictwo ekologiczne), jak też rozwój lokalny *per se in se* – niezmiennie jednak ten, który powodowany jest właściwym i efektywnym zagospodarowaniem endogenicznego potencjału. Powyższy podział – nawet jeśli

czasem nie do końca precyzyjny i ostry¹⁷⁷ – uznać należy za komplementarny względem wcześniej prezentowanych wymiarów, cech i obszarów dobrego rządzenia. Jednocześnie za wygodny do opisu stopnia realizacji zasady współrzędzenia w odniesieniu do (efektywności) zagospodarowania lokalnego potencjału rozwojowego.

Trzymając się kolejności obszarów *good governance* prezentowanych w tabeli w podrozdziale 5.6., stwierdzić trzeba, że silne akcentowanie w strategiach rozwojowych możliwości wykorzystania endogenicznego potencjału jest pierwszym krokiem do tego, aby faktycznie potencjał ten stał się czynnikiem lokalnego rozwoju. Jest to jednak warunek konieczny, acz niewystarczający. Dodatkowo bowiem zapisy strategii muszą rzeczywiście odpowiadać wyzwaniom i możliwościom rozwojowym, a także być emanacją potrzeb i świadomości lokalnej społeczności. W konsekwencji konieczne jest silne zaangażowanie mieszkańców w proces powstawania strategii, a następnie jej egzekwowania i ewentualnej ewaluacji – co stricte wiąże się z innymi obszarami dobrego rządzenia, jak np. „usieciowienie i koordynacja”, „partycypacja” czy „rozliczalność”. Nie mniejsze znaczenie dla właściwego wykorzystania endogenicznego potencjału ma wizja rozwoju prezentowana przez lokalne władze. Jeśli tej wizji brak lub jest ona niespójna z obowiązującymi dokumentami strategicznymi, to trudno mówić o zagospodarowaniu lokalnego potencjału w zgodzie z zasadami *good governance*. O ile bowiem w każdej z badanych lokalizacji rolnictwo ekologiczne było obecne w zapisach strategii, to jednak w przypadku miejsc o mniejszej aktywności (partycypacji) mieszkańców lub braku wizji rozwojowej u lokalnych władz, strategie rozwoju zdawały się istnieć zupełnie poza jakąkolwiek polityką wykorzystania endogenicznego czynnika rozwoju¹⁷⁸. Obszar „strategia i wizja”, podobnie jak odpowiadające mu wskaźniki, uznać należy za jeden z istotniejszych przy ocenie wpływu jakości rządzenia na rozwój w skali lokalnej.

Wskaźniki z obszaru „zrównoważony rozwój” wydają się natomiast szczególnie istotne w zakresie sprawdzenia, na ile mieszkańcy i lokalna władza są świadomi roli, jaką dany czynnik endogeniczny odgrywa lub może odgrywać na danym terenie

¹⁷⁷ Niektóre wskaźniki trudno jest przypisać do grupy uwarunkowań (*output*), albo grupy efektów (*input*) – nie zawsze można bowiem orzec, na ile dane zjawisko (realizacja zasady *good governance*) jest przyczyną, a na ile skutkiem dobrego rządzenia [por. B. Łopaciuk-Gonczaryk, Ł. Hardt, 2013, str. 268].

¹⁷⁸ Jest to przypadek Pojezierza Brodnickiego, gdzie badani stwierdzili, że poza nielicznymi wyjątkami władze samorządowe nie posiadają spójnej wizji rozwoju danego obszaru i nie wiedzą, jak prorozwojowo można by zagospodarować lokalny potencjał – dzieje się tak pomimo bardzo silnego akcentowania znaczenia rozwoju rolnictwa ekologicznego w lokalnych strategiach rozwojowych. Z drugiej strony sami badani (mieszkańcy, osoby zaangażowane w produkcję ekologicznej żywności) w większości nie byli świadomi, jak brzmią zapisy lokalnych strategii rozwojowych.

w szeroko rozumianych kwestiach gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Jeśli rola ta jest istotna lub za taką jest uważana, to stanowi to rzeczywistą i silną podstawę do oparcia długofalowego lokalnego rozwoju właśnie o ten potencjał. Także sama weryfikacja działań lokalnej władzy pod kątem długofalowego i zrównoważonego rozwoju nie może być pominięta podczas dokonywania oceny jakości rządzenia – nakreśla ona bowiem horyzont myślenia o rozwoju lokalnych władarzy i pozwala sprawdzić, czy wykracza on poza obecny cykl wyborczy.

Badanie pokazało, że także spójność sprawowania władzy może mieć duży wpływ na zagospodarowanie lokalnych potencjałów. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do współpracy z innymi JST, która w połowie badanych lokalizacji praktycznie nie istniała, a która może przynieść bardzo pozytywne rezultaty rozwojowe – jak np. w gminie Świlcza. Ujęcia obszaru „spójność” w kategoriach geograficznych – współpracy z innymi JST – ściśle wiąże się z innymi obszarami dobrego rządzenia związanymi przede wszystkim z cechami samych przedstawicieli władzy i ich chęcią, umiejętnością oraz gotowością do podejmowania wspólnych działań. Chodzi tu np. o następujące obszary: „kompetencje”, „efektywność” czy „usieciowienie i koordynacja”. Spójność władzy rozumiana natomiast jako jej ciągłość w czasie ma mniejsze znaczenie w przypadku odpowiednich ram instytucjonalnych lub dobrze napisanej, realizowanej i egzekwowanej strategii rozwoju danego obszaru. Ta ostatnia – przy obecności silnego partnera społecznego – wymusza bowiem niejako kontynuację określonej polityki rozwoju bez względu na osobę sprawującą aktualnie władzę¹⁷⁹. Sprzyjają temu także dobrze rozwinięte narzędzia z obszaru „rozliczalność”.

Do absolutnie kluczowych wskaźników *good governance* na poziomie lokalnym – porównywalnych z tymi dotyczącymi obszaru „strategia i wizja” – zaliczyć należy wskaźnik dedykowane kreatywności i innowacyjności władzy. Dzięki nim szybko można przekonać się, czy na danym terenie mamy do czynienia z włodarzem, który ma pomysł na rozwój danego terenu i nie boi się go realizować. Najlepszym tego przykładem są działania podejmowane przez przedstawicieli lokalnej władzy – w ścisłej kooperacji z przedstawicielami strony społecznej – w gminie Świlcza, a także w powiecie świdwińskim. Wyniki badań w ramach tego obszaru warto zestawić ze wskaźnikami z obszaru „zrównoważony rozwój” – co może pomóc w ocenie działalności lokalnych władz w odniesieniu do „siły” endogenicznego potencjału na

¹⁷⁹ Za przykład można podać tu permanentną współpracę lokalnej organizacji producentów Ekoland z władzami powiatu świdwińskiego, która utrzymuje się pomimo zmian na stanowisku starosty.

danym terenie. Wskaźniki związane z szeroko rozumianym miejscowym prawem¹⁸⁰ – w ujęciu zaprezentowanym w opisanym badaniu – traktować należy najczęściej za jeden z przejawów kreatywności i innowacyjności, a także ewentualnie efektywności działalności lokalnych władz.

Wskaźniki z obszarów „siła wpływu”, „efektywność” i „kompetencje” interpretować można łącznie. Badanie wykazało bowiem, że wszystkie one w większej mierze pokazują subiektywny stosunek mieszkańców (badanych) do przedstawicieli lokalnych władz niż rzeczywiste kompetencje tych ostatnich – co z punktu zasad dobrego rządzenia oraz pożądanego inkluzywnego i interaktywnego sposobu sprawowania władzy nie pozostaje bez znaczenia [por. J. Hausner, 2012]. Bardzo istotne – bo ułatwiające zrozumienie relacji społecznych – wydaje się pytanie o to, kogo na badanym terenie powszechnie uważa się za lokalnego lidera. Po analizie informacji uzyskanych w ramach powyższej grupy wskaźników w badanych lokalizacjach należy stwierdzić, że dla oceny działań lokalnej władzy, a także jej kompetencji, chęci działania i otwartości na współpracę, dużo większe znaczenie wydają się mieć wskaźniki pokazujące jej konkretne działania, pomysłowość oraz aktywność. Do tych ostatnich, oprócz wskaźników związanych z obszarami „strategia i wizja” oraz „Kreatywność i innowacyjność”, zaliczyć należy także wskaźniki dedykowane obszarowi „usieciowienie i koordynacja”. Pozwalają one bowiem stwierdzić, na ile lokalna władza spełnia rolę moderatora i koordynatora lokalnego rozwoju oraz na ile skłonna jest oddać część ze swoich kompetencji lokalnej społeczności (np. poprzez ustanowienie budżetu obywatelskiego).

Ostatnia grupa obszarów dobrego rządzenia tj. „partycypacja”, „przejrzystość” i „rozliczalność”, jak też dane otrzymane na bazie opracowanych do każdego z powyższych obszarów wskaźników, bardzo dobrze się wzajemnie uzupełniają. Nie są one jednak względem siebie substytucyjne, ale w pełni komplementarne. Na ich bazie – w każdej z badanych lokalizacji – można ocenić, na ile mieszkańcy czy też osoby związane z wykorzystaniem i zagospodarowaniem czynnika rozwojowego, chcą się angażować w sprawy społeczne i na ile skutecznie to robią. Z drugiej strony ważne jest, aby sprawdzić, na ile lokalna władza w tej kwestii wyciąga do obywateli pomocną dłoń

¹⁸⁰ Może być to stricte miejscowe prawo w postaci planu zagospodarowania przestrzennego (gmina Świlcza), może być to uchwała Rady gminy dotycząca kwestii rozwojowej (gmina Dukla), a może to także być obowiązujące na danym terenie prawo wynikające z jurysdykcji innego publicznego podmiotu np. parku krajobrazowego (Pojezierze Brodnickie). W każdym przypadku powyższe kwestie wydają się być istotne z punktu widzenia oceny działalności lokalnych władz (wskaźnik „na wejściu”) lub lokalnego rozwoju (wskaźnik „na wyjściu”).

i ułatwia im owe społeczne zaangażowanie. Wreszcie, *last but not least*, rzeczywistą otwartość władz z jednej strony, a także społeczną wolę weryfikacji działań lokalnych włodarzy z drugiej, udaje się zweryfikować poprzez obszar „rozliczalność”. Warto tu zauważyć, że brak narzędzi lub mechanizmów w tym obszarze pozostaje bardzo symptomatyczny względem ogólnego obrazu jakości rządzenia na danym terenie – patrz pozytywny przykład w gminie Świlcza i dość negatywny na Pojezierzu Brodnickim.

Zakończenie i wnioski

Poniżej zaprezentowano szereg wniosków płynących z analiz poczynionych w niniejszej pracy. Podstawowym celem rozprawy była próba odpowiedzi na pytanie, czy jakość rządzenia na poziomie lokalnym ma wpływ na efektywność wykorzystania endogenicznych potencjałów wsi. Zanim jednak omówione zostanie rozstrzygnięcie dotyczące prawdziwości lub nieprawdziwości hipotezy badawczej, przedstawione zostaną konkluzje płynące z przeprowadzonych w rozprawie wywodów teoretycznych. Stanowią one swoistą podstawę dla czynionych dalej spostrzeżeń i wysnuwanych z przeprowadzonych badań wniosków. Chodzi tu zarówno o konkluzje związane z ewolucją ekonomicznych teorii rozwoju regionalnego i ich stopniową „endogenizacją”, jak też te odnoszące się do kierunków zmian zachodzących w dziedzinie ekonomii instytucjonalnej, a w szczególności w teorii *good governance*. W odniesieniu do tej ostatniej stwierdzić należy, że dotychczasowe badania jakości rządzenia w Polsce koncentrowały się na poziomie władzy krajowej. Badacze tylko sporadycznie i w stosunkowo wąskim zakresie zajmowali się zagadnieniami jakości rządzenia w odniesieniu do Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST). **W ramach niniejszej pracy podjęto próbę standaryzacji i parametryzacji mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym, uwzględniając jednocześnie specyfikę samorządowego szczebla sprawowania władzy, w tym prowadzenie przez JST polityki rozwoju w oparciu o endogeniczne potencjały.** Następnie, w na podstawie przygotowanej bazy teoretycznej i opracowanych narzędzi badawczych, zweryfikowano przydatność i adekwatność zaproponowanego zestawu wskaźników. Rozprawa stanowi wkład autora w rozwój teorii *good governance* i zarazem jest przykładem praktycznego zastosowania instrumentów mierzenia jakości rządzenia na poziomie lokalnym. W związku z powyższym spośród zaprezentowanych wniosków znajdują się również takie, które wychodzą poza sferę stricte naukową i dotyczą spraw praktycznych, związanych z badaniem stanu, perspektyw i determinantów rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich oraz rolę, jaką w tym procesie mają do odegrania samorządy lokalne.

1. W teoriach rozwoju bazujących na tradycyjnych szkołach ekonomii przez dziesięciolecia kluczowe znaczenie miały egzogeniczne czynniki rozwoju. W teoriach neoklasycznych czynnikiem tym był najczęściej wskaźnik postępu technologicznego, a w odniesieniu do teorii postkeynsofskich popyt – wewnętrzny

lub zewnętrzny – na produkty wytwarzane w danym kraju lub regionie. Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zaszły jednak gruntowne zmiany w rozumieniu i podejściu do problemów rozwoju gospodarczego, a analiza literatury przedmiotu dokonana w rozdziale 1 niniejszej rozprawy wskazuje jednoznacznie, że proces ten trwa nadal. Ewolucja podejścia z jednej strony była naturalną konsekwencją rozwoju nauki. Z drugiej strony została wymuszona zarówno krytyką zbyt uniwersalnego podejścia do kwestii wzrostu gospodarczego charakteryzującego szkołę głównego nurtu, jak również faktem, że powszechnie wykorzystywane teorie ekonomiczne coraz gorzej radziły sobie z wyjaśnieniem determinantów długookresowego wzrostu, a także różnic w poziomach dochodów i rozwoju pomiędzy krajami i regionami. Pierwszym krokiem zapowiadającym większe zmiany było rozpoczęcie przez ekonomistów prac nad urealnieniem poszczególnych teorii za sprawą zmiany ich założeń i „endogenizacji” niektórych czynników rozwoju.

2. Z biegiem czasu zjawisko dywergencji stało się coraz bardziej widoczne nawet w odniesieniu do rozwoju państw i regionów leżących w relatywnie mało zróżnicowanej i obiektywnie bogatej Europie. Fakt ów zapoczątkował – szczególnie na początku lat 90' ubiegłego wieku – poważną dyskusję nad badaniami i modelami rozwoju regionalnego, tak teoretycznymi, jak i stosowanymi. Pozwoliło to rozwinąć się dwóm nowym koncepcjom: nowej geografii ekonomicznej i nowej teorii wzrostu. W tej ostatniej, zwanej też teorią wzrostu endogenicznego, traktuje się wzrost i jego czynniki w nowy sposób – rozszerza się pojęcie kapitału o kapitał ludzki, analizuje jakościowy wymiar pracy, bada charakter postępu technologicznego. Jednocześnie odchodzi się od neoklasycznej funkcji produkcji, zakładającej malejące przychody z odtwarzalnych czynników produkcji – w modelach endogenicznych przychody te są stałe lub rosące. Drugą teorią, na której bazują współczesne, endogeniczne koncepcje rozwoju regionalnego jest nowa geografia ekonomiczna. Kluczowe znaczenie przypisuje się w niej wewnętrznym, skumulowanym w danym regionie czynnikom rozwoju gospodarczego. Obydwie teorie znalazły szerokie zastosowanie w nowej koncepcji polityki regionalnej czyli w endogenicznej polityce rozwoju regionalnego. Stały się one również podstawą teoretyczną do sformułowania problemu badawczego zawartego w niniejszej pracy.

3. W teoriach rozwoju endogenicznego sukces rozwojowy zależy od właściwego wykorzystaniu specyficznej kombinacji wewnętrznych zasobów oraz cech regionów przy jednoczesnym wsparciu ze strony władz. Te ostatnie mają szczególne znaczenie przy kreowaniu takiej jakości otoczenia instytucjonalnego, która długoterminowo stymulować będzie rozwój lokalnej gospodarki i pozwalać na jak najefektywniejsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów. Jak zostało pokazane w poszczególnych rozdziałach niniejszej rozprawy – tak teoretycznych, jak i tych opisujących efekty badań empirycznych – to właśnie sprawne instytucje, najlepiej dopasowane do lokalnej specyfiki, gwarantują efektywne wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju. Ekonomisci instytucjonalni zwracają także uwagę na kluczowe znaczenie instytucji dla sprawności, transparentności, otwartości i uczciwości rządu oraz gospodarowania. Właśnie dzięki rozwojowi ekonomii instytucjonalnej powstała koncepcja *good governance* (dobrego współrządzenia). *Governance*, rozumiane jako współrządzenie, może ponadto służyć opisowi koordynacji wszelkich działań zbiorowych oraz pomagać tworzyć instytucjonalny ład zarówno sfery publicznej – *public governance*, jak i prywatnej – *corporate governance*. **Jakość rządu i jakość instytucji mających prawo do rządu są dziś kluczowymi czynnikami rozwoju lokalnego, co zostało potwierdzone zarówno w analizie krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, jak również we własnych badaniach empirycznych opisanych w rozdziale 5 rozprawy.**
4. Koncepcja *good governance* została rozpowszechniona w latach 90-ych przez Bank Światowy i od tej pory nieustająco ewoluuje. Początkowo, co szczegółowo opisano w rozdziale 3 niniejszej pracy, było to narzędzie służące rozwiązaniu problemów z niską efektywnością programów rozwojowych w krajach trzeciego świata. Pierwsze wskaźniki jakości sprawowanych rządów dotyczyły poprawy uwarunkowań makroekonomicznych, zmniejszenia ubóstwa oraz wykluczenia społecznego. Z czasem koncepcja dobrego rządu nabrała uniwersalnego charakteru i zaczęła być wykorzystywana – także w krajach wysokorozwiniętych – do skutecznego realizowania polityk publicznych. Jak już wspomniano na wstępie, dotychczasowe badania jakości rządu w Polsce koncentrowały się na poziomie władzy krajowej, rządzie wojewódzkiej. Jeśli badacze zajmowali się tymi

zagadnienia w odniesieniu do niższych szczebli samorządu, to głównie po to, by badać jakość zarządzania urzędem, a nie polityką rozwoju realizowaną przez lokalne władze. Jednocześnie, co starano się wykazać w rozdziale 2 pracy, to właśnie samorząd lokalny ma do odegrania rolę kluczową, jeśli chodzi o określenie wizji, strategii i narzędzi rozwojowych – a więc w realizacji szeroko rozumianej lokalnej polityki rozwoju. Zgodnie z nowymi teoriami ekonomicznymi, o których szczegółowo była mowa w rozdziale 1 rozprawy, rozwój lokalny powinien być w znacznej mierze determinowany wykorzystaniem endogenicznych zasobów, czyli naturalnych przewag rozwojowych. W naszym kraju nie próbowano dotychczas badać wpływu jakości rządu na rozwój lokalny w oparciu o endogeniczne zasoby obszarów wiejskich. Także na tym polu zaprezentowane w niniejszej pracy koncepcje, narzędzia i metody badawcze zdają się być nowatorskie.

5. W ramach poczynionych w niniejszej pracy analiz i zrealizowanych badań zaproponowany został zestaw wskaźników opisujących realizację zasad *good governance* na poziomie lokalnym. Zgodnie z przyjętym założeniem, za nadrzędną funkcję celu przy wprowadzaniu i stosowaniu zasad dobrego rządzenia w skali lokalnej uznano szeroko rozumiany, długofalowy rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o jej endogeniczne potencjały. Zaprezentowany zestaw wskaźników został dostosowany do specyfiki funkcjonowania i zakresu kompetencji polskich samorządów – szczególnie szczebla gminnego. Jednakże jego praktyczne zastosowanie w zrealizowanym badaniu przyniosło pozytywne rezultaty zarówno podczas analizy działań władz gminnych, jak również w odniesieniu do władz powiatowych.
6. Wśród wymienianych przez naukowców problemów związanych z pomiarem jakości rządu znajdują się m.in. następujące:
 - terytorialna bezkontekstowość w badaniach porównawczych,
 - zróżnicowana wiarygodność porównywanych danych,
 - wnioskowanie z wartości wskaźników, które ogranicza rozumienie istoty problemów [M. Zawicki, 2012].

Aby zminimalizować powyższe trudności, do badań opisanych w niniejszej pracy postanowiono wybrać wspólną dziedzinę poszczególnych lokalizacji stanowiącą

jednocześnie ten sam – dla wszystkich badanych terenów – endogeniczny potencjał rozwojowy. Dzięki temu zabiegowi możliwe stało się zarówno stosunkowo precyzyjne – z punktu widzenia specyfiki badanych obszarów – przygotowanie narzędzi badawczych, jak również dokonanie analizy porównawczej wybranych lokalizacji za sprawą ich silnego osadzenia w wybranym, jednolitym kontekście rozwojowym. Jednocześnie postanowiono skupić się na badaniach jakościowych, które lepiej i pełniej pozwalają zrozumieć badane przypadki, zachodzące w nich zjawiska i występujące problemy, a także zachować większy wpływ na wiarygodność pozyskiwanych danych poprzez ich bezpośrednią weryfikację podczas przeprowadzanych wywiadów.

7. Warto wspomnieć, że podstawą opracowania narzędzi badawczych dostosowywanych do wybranej dziedziny lokalizacji był zestaw ogólnych wskaźników dobrego rządzenia na poziomie lokalnym, o którym mowa w pkt. 5, a który szczegółowo zaprezentowano w rozdziale 4 niniejszej pracy. Wydaje się, że każdorazowe dostosowanie narzędzia badawczego do wybranej dziedziny lokalizacji badań (określonego potencjału endogenicznego) w oparciu o jednolity, ogólny zestaw wskaźników zapewnia z jednej strony odpowiednią precyzję badania, z drugiej powtarzalny standard otrzymywanych wyników, a z trzeciej możliwość oceny porównawczej wpływu jakości rządzenia na rozwój lokalny i na wykorzystanie endogenicznego czynnika rozwojowego. Do takich wniosków dojść można, analizując cztery opisane w niniejszej pracy przypadki – lokalizacje badań.
8. Jednocześnie wydaje się, że za sprawą opracowania wspólnego zbioru wskaźników dobrego rządzenia w skali lokalnej możliwe byłoby przeprowadzanie analiz porównawczych z zakresu stricte oceny jakości rządzenia na poziomie lokalnym także pomiędzy obszarami o różnym potencjale endogenicznym – przy wyabstrahowaniu otrzymanych wyników ze specyfik czynnika rozwojowych. To przypuszczenie nie zostało jednak w żaden sposób potwierdzone w niniejszej rozprawie i wymagać będzie dalszych badań nad przedmiotem oceny jakości rządzenia w skali lokalnej.
9. Badanie pokazało, że nawet w przypadku celowego doboru lokalizacji – w których z jednej strony istnieć miał endogeniczny czynnik w postaci rolnictwa

ekologicznego, a z drugiej widoczne miało być zaangażowanie lokalnych władz w jego rozwój – realizacja zasad *good governance* nie jest rzeczą pewną i oczywistą, szczególnie w sferze konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Warto jednakże zauważyć, jak duży wpływ na jakość rządzenia posiadają wizja, umiejętność kooperacji i kreatywność lokalnych władz – co zostało wykazane za sprawą analizy wskaźników „na wejściu” i „na wyjściu” zawartej w rozdziale 5. Dlatego za właściwe uznać należy zaproponowane w rozprawie dodanie do powszechnie używanych w analizie *good governance* wymiarów i obszarów dobrego rządzenia – w odniesieniu do skali lokalnej – również cech (*virtù*) władzy¹⁸¹.

10. Z drugiej strony pamiętać należy, że koncepcja *good governance* opiera się na dwóch filarach. Jednym są otwarte na społeczną inkluzję, chętne do kooperacji, kreatywne oraz efektywne w swoim działaniu władze, a drugim zainteresowane sprawami publicznymi i zaangażowane oraz aktywne społeczeństwo. Bez tego drugiego trzonu, który nierozzerwalnie wiąże się z jakością kapitału społecznego i kapitału ludzkiego, realizacja zasad *good governance* nie jest możliwa. Warto o tym pamiętać szczególnie w kontekście występujących w naszym kraju stosunkowo niskich poziomów obydwu z powyższych kapitałów, które wprost przekładają się m.in. na duże trudności z wdrażaniem zasad partycypacji społecznej i partnerstwa¹⁸². Opisane w niniejszej pracy badanie empiryczne potwierdza tę zależność.

11. **Celem naukowym rozprawy jest odpowiedź na pytanie, czy jakość rządzenia na poziomie lokalnym ma wpływ na efektywność wykorzystania endogenicznych potencjałów samorządu. Z przeprowadzonych badań opisanych w niniejszej pracy wynika, że na tak postawione pytanie trzeba odpowiedzieć twierdząco.** Należy jednak poczynić pewne zastrzeżenia. Lokalny, endogeniczny potencjał może być bowiem rozwijany albo dzięki (lub przy) zastosowaniu zasad *good governance*, albo pomimo ich braku. Kiedy zasady dobrego rządzenia w danej lokalizacji nie są stosowane w ogóle lub tylko w niewielkim zakresie, endogeniczny potencjał też może istnieć i być

¹⁸¹ Patrz rozdział 3 i 4 niniejszej rozprawy.

¹⁸² Patrz rozdział 2 niniejszej rozprawy.

wykorzystywany na rzecz lokalnego rozwoju. W takich przypadkach może on przykładowo zaistnieć za sprawą silnej organizacji gospodarczej lub społecznej, która ma istotny cel (najczęściej jest to po prostu interes gospodarczy) w rozwijaniu tego czynnika lub za sprawą lokalnego lidera wywodzącego się ze środowisk pozasamorządowych – najczęściej zarządzającego taką organizacją¹⁸³.

12. **Przeanalizowany materiał badawczy nie pozostawia jednak wątpliwości, że w każdym z badanych przypadków stosowanie zasad dobrego rządzenia miało pozytywny wpływ na rozwój danego obszaru za sprawą wykorzystania endogenicznego potencjału rozwojowego. Jednocześnie im pełniejsze było wykorzystywanie podejścia i instrumentarium *good governance*, tym efektywność wykorzystania lokalnego potencjału była większa.** Za przykład mogą tu służyć przynajmniej dwie z badanych lokalizacji,¹⁸⁴ gdzie przy stosunkowo niewielkiej skali i wartości produkcji metodami ekologicznymi, potrafiąco za sprawą pomysłowości i otwartości władz oraz aktywności lokalnej społeczności, a także wspólnych działań urzędników, producentów i lokalnych organizacji, ów endogeniczny czynnik rozwoju uczynić jednym z motorów rozwoju – nawet jeśli nie najważniejszym, to zdecydowanie wykraczający poza jego podstawowy potencjał.
13. Warto w tym miejscu poczynić jedną generalną uwagę odnośnie do rolnictwa ekologicznego w Polsce i do jego wpływu na rozwój obszarów wiejskich. Wydaje się, że generalnie w naszym kraju panują bardzo dobre warunki do produkcji żywności metodami ekologicznymi (niski stopień degradacji gleb, stosunkowo małe zużycie sztucznych nawozów, sprzyjająca tej formie gospodarowania struktura agrarna, nadwyżki siły roboczej w sektorze rolnym). Ponadto przez ponad dekadę – za sprawą wykorzystywania narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej – wprowadzono szereg instrumentów i stymulatorów (głównie finansowych) mających pobudzić rozwój rolnictwa ekologicznego. Jednocześnie, kiedy patrzy się na przedstawione w rozdziale 4 wielkości produkcji ekologicznej w Polsce oraz liczbę przetwórci działających w tym sektorze – w szczególności w porównaniu z innymi krajami UE, dojść można do wniosku, że potencjał ten, rozumiany jako

¹⁸³ Patrz rozdział 5 niniejszej rozprawy – np. wskazania badanych dot. lokalnego lidera w lokalizacjach Dukla i Pojezierze Brodnickie.

¹⁸⁴ Gmina Świlcza i powiat świdwiński.

czynnik lokalnego rozwoju i rzeczywista alternatywa dla często niedochodowego rolnictwa konwencjonalnego¹⁸⁵, jest w naszym kraju marnowany. Z badań przeprowadzonych przez IRWIR PAN w 2013 roku¹⁸⁶ wynikało, że w celu poprawy sytuacji konieczne jest m.in. przekierowanie wsparcia na rzecz budowy silnych organizacji zrzeszających rolników ekologicznych oraz zaangażowanie w rozwój tej branży władz samorządowych. Także opisane w niniejszej rozprawie wyniki badań potwierdzają, że wykorzystanie potencjału drzemącego w rolnictwie ekologicznym możliwe jest głównie poprzez inicjatywy i działalność oddolną. Najlepiej jeśli ta ostatnia polega na ścisłej kooperacji pomiędzy rolnikami i przetwórcami ekologicznej żywności, osobami zainteresowanymi rozwojem tego sektora (branża turystyczna, jak też np. parki krajobrazowe) oraz lokalną władzą, ze szczególną rolą tej ostatniej ze względu na możliwości kreowania polityki lokalnego rozwoju w oparciu o ten zasób – w zgodzie z zasadami *good governance*.

14. W rozdziale 2 niniejszej pracy starano się pokazać, że działalność samorządów lokalnych, w szczególności szczebla gminnego, będzie miała podstawowe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Samorząd ma bowiem do odegrania rolę kluczową w zakresie stymulowania długoterminowego rozwoju, wpływania na to, w jaki sposób wykorzystywane są lokalne zasoby wsi, realizacji niezbędnych inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, wspomagania zaangażowania społecznego i budowy kapitału ludzkiego na swoim terenie, a także działalności na rzecz szeroko rozumianej poprawy jakości życia mieszkańców. Samorząd nie może zatem skupiać się jedynie na dostarczaniu usług publicznych, ale musi stać się aktywnym podmiotem pobudzania rozwoju lokalnego – tak uważali m.in. twórcy reformy samorządowej w naszym kraju, którzy wskazywali, że status ustrojowy samorządu oparty jest na jego odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym, co gwarantuje mu samodzielność w podejmowaniu zadań publicznych, w tym działań organizatorskich i wykonawczych. Aby tak się jednak działo koniecznym wydaje się, aby samorządy miały więcej swobody niż obecnie w realizacji zadań własnych pozwalających aktywnie wspierać rozwój gospodarczy (będący podstawą każdego innego rozwoju) na swoim terenie oraz efektywnie kooperować ze stroną gospodarczą

¹⁸⁵ Szczególnie na obszarach o rozdrobnionej strukturze i niewielkiej powierzchni gospodarstw.

¹⁸⁶ Patrz rozdział 4 niniejszej rozprawy.

i społeczną. Dotychczas pozytywnie rozumiana kreatywność władz samorządowych w powyższych kwestiach bardzo często była ograniczana – głównie poprzez działania organów nadzorczych i za sprawą linii orzeczniczej sądów administracyjnych.¹⁸⁷

15. „Odblokowanie” swobody działań samorządów jest warunkiem koniecznym, acz na tę chwilę – z punktu widzenia potrzeb rozwojowych kraju i możliwości wykorzystania lokalnych, endogenicznych potencjałów na obszarach wiejskich – niewystarczającym. Konieczna jest bowiem także większa akceptacja przedstawicieli władz dla prowadzenia polityk lokalnych w ramach czynnej i aktywnej współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Niestety badania reprezentantów gmin (wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast) pokazują, że jedynie niecałe 40% z nich jest zdania, że rządzenie w gminie powinno przebiegać w ramach sieci powiązań z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi¹⁸⁸. Zjawisko niechęci współpracy ze stroną społeczną wykazywane po stronie samorządu jest tym bardziej niepokojące, że to właśnie na samorządzie w największej mierze spoczywa odpowiedzialność za budowanie zaufania i kapitału społecznego. Niskie poziomy tych dwóch ostatnich, a także fakt, że w naszym kraju przeważa kapitał wiążący, a nie pomostowy będący bazą społeczeństwa obywatelskiego, nie napawają optymizmem. Poprawa funkcjonowania władz samorządowych i podległych im instytucji – mogąca wpłynąć na poprawę poziomu kapitału społecznego oraz pozwalająca na choćby częściową realizację idei „współrzędzenia” – ma dziś znaczenie kluczowe dla przyspieszenia i zapewnienia trwałych podstaw rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym.

16. Jak pokazano powyżej istnieje realna potrzeba, by stosowanie zasad *good governance* na poziomie lokalnym było coraz powszechniejsze. Oczywistym jest, że rządzenie jedynie wtedy będzie mogło być poprzedzane słowem „dobre”, kiedy potrzeba stosowania zasad *good governance* będzie wychodzić od samych rządzących, a jednocześnie, gdy potrzeba ta będzie powodowana i wspomagana oczekiwaniami społecznymi. Skoro jednak polskie władze samorządowe –

¹⁸⁷ Na co wskazują m.in. konkretne decyzje administracyjne, rozstrzygnięcia i wyroki przytoczone w rozdziale 2 niniejszej rozprawy.

¹⁸⁸ Patrz rozdział 2 niniejszej pracy.

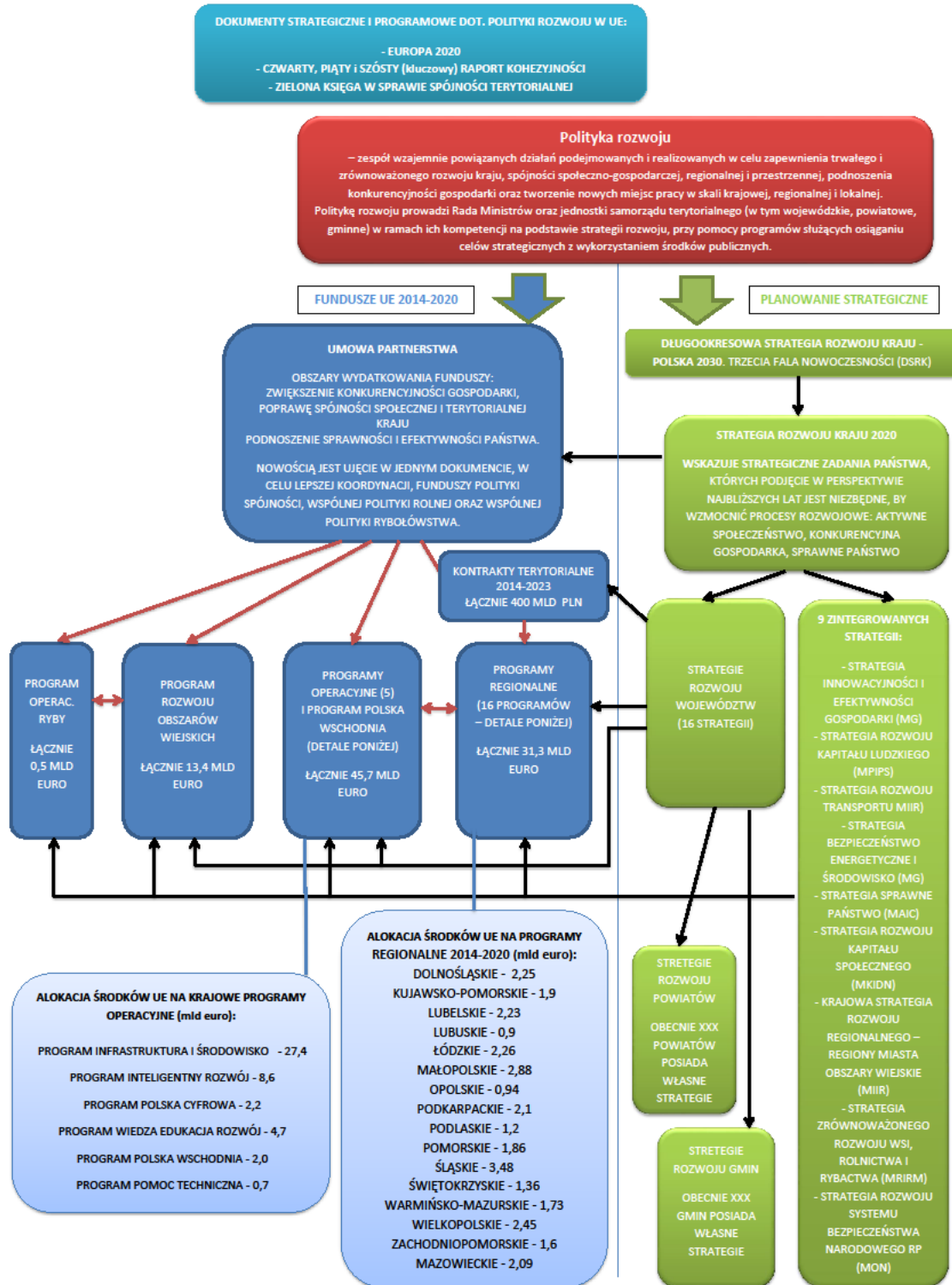
z nielicznymi wyjątkami – nie pełnią dziś jeszcze funkcji koordynatorów czy moderatorów lokalnej polityki rozwoju skłaniając się bardziej ku wypełnianiu funkcji czysto administracyjnych, a jednocześnie poziomy kapitału społecznego i aktywności mieszkańców są po prostu niskie, być może wartym rozważenia jest, aby poszczególne z reguł współrzędzenia stopniowo stawały się odgórnie wymaganymi. Łatwo jest sobie przykładowo wyobrazić warunkowanie przyznawania pomocy inwestycyjnej dla JST¹⁸⁹ od stosowania przez nie zasad dobrego rządzenia. Takie działania mogą dziś budzić powszechny sprzeciw władz lokalnych. Nie będzie on jednak większy od tego, który przed ćwierćwieczem towarzyszył uzależnieniu przez Bank Światowy przyznawania pomocy rozwojowej najbiedniejszym krajom świata właśnie od wprowadzenie przez nie reguł *good governance*. Efekty działań Banku Światowego nie były natychmiastowe, ale z perspektywy czasu pozostają bezsprzecznie pozytywne. Można oczekiwać, że w przypadku wprowadzania zasad dobrego rządzenia na poziomie władzy samorządowej w Polsce, może być podobnie.

¹⁸⁹ Zarówno tej przyznawanej w ramach funduszy UE, jak i środków oraz programów krajowych.

Załączniki

Załącznik 1. Opracowanie własne na podstawie: www.mr.gov.pl dostęp: 26.04.2016

DOKUMENTY STRATEGICZNE I PROGRAMOWE ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI ROZWOJU W LATACH 2014-2020 (2023)



Załącznik 2. Scenariusz wywiadu do panelu ekspertów

1. Jaki jest stan rolnictwa ekologicznego (RE) w 2016 roku? Wg danych JIHRS liczba gospodarstw ekologicznych spada. Z czego to wynika? Czy jest to zmiana wyłącznie ilościowa czy również jakościowa?
2. W badaniach sprzed 3 lat, eksperci wskazywali, że największymi problemami w rozwoju rolnictwa ekologicznego są:
 - system wsparcia w rolnictwie ekologicznym niepromujący towarowego rolnictwa ekologicznego, co powoduje, że „rzeczywista skala produkcji ekologicznej wynosi 20% rolników objętych wsparciem”¹⁹⁰.
 - niewielka liczba przetwórci ekologicznych,
 - brak współpracy między różnymi podmiotami związanymi lub tymi, które mogłyby wpływać na rolnictwo ekologiczne (np. samorząd i grupy producenckie),
 - niewielki rynek zbytu w kraju,
 - niestabilne przepisy prawne i ich ciągłe zmiany.

Czy w 2016 roku można nadal wskazać te same problemy, czy ich skala i rodzaj uległy zmianie?

3. Czy przyjęcie w 2014 roku „Ramowego planu działań dla żywności i rolnictwa ekologicznego na lata 2014-2020” wpłynęło lub może wpłynąć w najbliższym czasie na rozwój RE?
4. Czy nowe zasady przyznawania płatności w rolnictwie ekologicznym – np. wymóg przeznaczania części (30%) produkcji do przetwórstwa lub sprzedaży – wpłyną na zwiększenie „towarowości RE” w Polsce? Jakie zmiany w ramach udzielanego wsparcia powinny zostać wprowadzone, aby w większym stopniu wpływać na produkcję rynkową i oddziaływać na podaż surowca?
5. Czy znają Państwo przykłady gmin (ew. powiatów) w Polsce, gdzie istnieje wzajemna współpraca między lokalną władzą a producentami i przetwórcami rolnictwa ekologicznego? Na czym ona polega? Kto był jej inicjatorem?
6. Aby RE rozwijało się w kierunku towarowego rolnictwa ekologicznego, jakie zmiany instytucjonalne, prawne, organizacyjne, mentalne muszą zajść/zostać dokonane?

¹⁹⁰ Według respondentów zajmujących się kwestiami rolnictwa ekologicznego jedynie około 20% certyfikowanych gospodarstw ekologicznych zajmuje się produkcją ekologicznej żywności lub surowców używanych do produkcji żywności. Zdecydowana większość uczestniczących w systemie znajduje się w nim wyłącznie w celu otrzymania wyższych dopłat, które przysługują gospodarstwom ekologicznym.

7. Jaka część gospodarstw ekologicznych jest w stanie ekonomicznie funkcjonować bez wsparcia finansowego np. w ramach PROW 2014-2020?
8. Czy są sektory w rolnictwie ekologicznym, które rozwijają się wyłącznie dzięki popytowi rynkowemu?
9. Czy są Państwu znane przykłady udanej współpracy samorządu i rolników ekologicznych zagranicą, do których warto by się odnieść (uwzględniając wszelkie różnice formalno-instytucjonalne)?
10. Jaka jest ocena systemu kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym? Czy zawsze producent ekologiczny jest tak samo traktowany i podlega takim samym zasadom i regułom niezależnie od tego, która jednostka certyfikująca go nadzoruje? Jakie obszary działania jednostek certyfikujących są w największym stopniu zróżnicowane?

Załącznik 3. Wskaźniki dobrego rządzenia z uwzględnieniem specyfiki dziedziny lokalizacji (rolnictwa ekologicznego) i w podziale na sposób pozyskania danych

	Dane zastane	IDI/FGI
Obszar 1 – strategia i wizja:		
Czy gmina posiada własną strategię rozwoju?	X	
Czy strategia wskazuje jak można poprawić i przyspieszyć rozwój gminy poprzez wykorzystanie zasobów lokalnych/endogenicznych?	X	
Jak można poprawić i przyspieszyć rozwój gminy poprzez wykorzystanie lokalnych zasobów endogenicznych?		X
Czy strategia wskazuje skąd wziąć środki na rozwój?	X	
Czy wśród zasobów endogenicznych gminy wskazano rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne?	X	
Czy w innych dokumentach strategicznych także dotyczących obszaru gminy – np. w strategii LGD – wskazuje się rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne jako czynnik endogeniczny?	X	
Czy w poprzednich strategiach również wskazywano na rolnictwo ekologiczne jako zasób endogeniczny?	X	X
Czy władze gminy są świadome, że rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne są endogenicznym/lokalnym zasobem gminy?		X
Czy mieszkańcy gminy oraz instytucje z otoczenia rolnictwa (np. ODR-y) są świadomi, że rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne są endogenicznym/lokalnym zasobem gminy?		X

Czy sprawy w gminie zmierzają w dobrą stronę?		X
Co należy zrobić, aby przyspieszyć rozwój gminy?	X	X
Jaki jest największy sukces i jaka porażka w gminie na przestrzeni ostatnich 10 lat?		X
Obszar 2 – zrównoważony rozwój:		
Z punktu widzenia rozwoju, jakie są silne, a jakie słabe strony gminy?	X	X
Ile gospodarstw w obrębie gminy posiada certyfikat ekologiczny (w stosunku do ogółu gospodarstw), ile z nich produkuje żywność na rynek? Jaka jest średnia wielkość ekologicznego gosp. w tej gminie (w stosunku do średniej dla tego obszaru)? Ile jest certyfikowanych przetwórci? Jak zmieniała się liczba gospodarstw ekologicznych i przetwórci w ciągu ostatnich 5 lat?	X	X
W jaki sposób władze gminy wykorzystują rolnictwo ekologiczne do rozwoju gminy?	X	X
Czy w strategii jest mowa o tworzeniu udogodnień instytucjonalnych na rzecz rozwoju rolnictwa i przetwórstwa ekologicznego? Jakich? Na czym polegających?	X	
Czy rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne są traktowane – zarówno przez lokalne władze, jak i mieszkańców – jako czynnik mający lub mogący mieć pozytywny wpływ na kwestie: a. gospodarcze (trwałe miejsca pracy, wyższe dochody i rentowność gospodarstw), b. społeczne (integracja mieszkańców, wspólne przedsięwzięcia), c. środowiskowe (pozytywny wpływ na środowisko naturalne), d. rozwojowe (wpływ na rozwój lokalny, promocja gminy, długofalowe inwestycje).		X
Czy działania w gminie na rzecz ekologii/rolnictwa ekologicznego obejmują też działania edukacyjne?	X	X
Czy zwiększyło się zadłużenie gminy w ciągu ostatnich 5 lat? Czym jest to spowodowane?		X
Jaka jest relacja wpływów z podatków PIT i CIT względem przychodów z podatku rolnego, w ciągu ostatnich 5 lat? Jak się zmieniała w ciągu ostatnich 5 lat?	X	
Jaka część mieszkańców gminy jest ubezpieczona w KRUS? Jak się ich liczba zmieniała w ciągu ostatnich 5 lat?	X	
Jaki jest odsetek bezrobotnych zarejestrowanych wśród ludności w wieku produkcyjnym? Jak się zmienił w ciągu ostatnich 5 lat?	X	
Obszar 3 – spójność:		

Czy w planach strategicznych najbliższych (sąsiednich) gmin pojawia się odniesienie do rozwoju rolnictwa ekologicznego?	X	X
Czy w zakresie działań rozwojowych w oparciu o ekologię istnieje współpraca gminy z innymi gminami, głównie sąsiednimi oraz wyższymi szczeblami samorządu? Na czym ona polega? W jakiej formule jest prowadzona?	X	X
Czy działania rozwojowe podejmowane przez władze uwzględniają cele, plany i strategie rozwojowe wyższych szczebli samorządów?	X	X
Czy obecna władza kontynuuje realizację celów rozwojowych wyznaczonych, rozpoczętych przez poprzedników, w szczególności w obszarze wsparcia dla rolników i przetwórców ekologicznych?		X
Obszar 4 – kreatywność i innowacyjność:		
Czy władze lokalne wychodzą z niestandardowymi/innovacyjnymi pomysłami na rzecz rozwoju gminy w oparciu o rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne?		X
Czy władze lokalne realizują cele strategii rozwoju gminy związane z wykorzystaniem produkcji ekologicznej żywności?		X
W jaki sposób urzędnicy i mieszkańcy mogą przedstawić przełożonym/władzy swoje innowacyjne i racjonalizatorskie pomysły?	X	X
Czy istnieje specjalna procedura, dzięki której mieszkańcy mogą przedstawić władzom swoje innowacyjne i racjonalizatorskie pomysły związane z rozwojem gminy?	X	X
Obszar 5 – miejscowe prawo		
Czy akty prawa miejscowego wydawane są z uwzględnieniem strategii rozwoju gminy (w szczególności z uwzględnieniem celów rozwojowych zapisanych w strategii gminy)?	X	X
Jakie przykłady takich aktów można wymienić?		X
Czy akty prawa miejscowego dotyczą również kwestii wykorzystania/zagospodarowania produkcji żywności ekologicznej (ew. innych endogenicznych potencjałów)?		X
Obszar 6 – siła wpływu		
Kogo mieszkańcy gminy uważają za lokalnego lidera?		X
Czy wójt/burmistrz jest związany z partią polityczną? Czy został wybrany z list lokalnego komitetu wyborczego?	X	X
Czy wójt/burmistrz jest członkiem lokalnych organizacji pozarządowych lub jest zaangażowany w działalność na ich rzecz, w tym w prace w ramach lub na rzecz LGD?		X
Od ilu kadencji wójt/burmistrz pełni swoje stanowisko?	X	X

Jaka była frekwencja w czasie ostatnich dwóch wyborów lokalnych?	X	
Czy wśród celów rozwojowych gminy wyznaczonych przez wójta/burmistrza są cele dotyczące rolnictwa ekologicznego?		X
Czy wójt/burmistrz jest konsekwentny w realizacji celu związanego z wykorzystaniem endogenicznych zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem produkcji ekologicznej żywności?		X
Czy wójt, burmistrz wzbudza zaufanie wśród mieszkańców?		X
Obszar 7 – efektywność		
Czy wśród decyzji podejmowanych przez władze lokalne są takie, które służą realizacji celów gminy związanych z rozwojem produkcji ekologicznej żywności? Jakie inne lokalne potencjały są wykorzystywane?		X
Jaka część tych z celów strategicznych i operacyjnych, które dotyczyły (bezpośrednio i pośrednio) rolnictwa ekologicznego została zrealizowana od czasu przyjęcia strategii?		X
Czy plany finansowe uwzględniają realizację celów strategicznych? Czy uwzględniają realizację działań obejmujących rozwój zorganizowanego rolnictwa ekologicznego (produkcji ekologicznej żywności)?	X	X
Jakiego rodzaju zadania zostały zrealizowane z wykorzystaniem środków unijnych w ciągu ostatnich 5 lat? Czy znalazły się wśród nich te związane z rozwojem sektora ekologicznej żywności?	X	X
Czy jakieś działania władz gminnych wokół rolnictwa ekologicznego i produkcji ekologicznej żywności zostały zrealizowane we współpracy lub z zaangażowaniem partnerów zewnętrznych – zarówno sfery pozarządowej (NGOs, lokalna społeczność), jak tak też biznesowo-gospodarczej?	X	X
Obszar 8 – kompetencje		
Jaki wójt/burmistrz ma wykształcenie, wiek i płeć? Jaki miał/a zawód wykonywany przed objęciem funkcji, wójta/burmistrza? Od jakiego czasu mieszka na danym terenie?		X
Czy wójt/burmistrz posiada zdolności mediacyjne lub koncyliacyjne (umie zjednywać sobie ludzi)?		X
Czy wójt/burmistrz posiada umiejętności organizacyjne?		X
Obszar 9 – usieciwienie i koordynacja		
Czy wójt/burmistrz integruje i koordynuje działania poszczególnych lokalnych aktorów zaangażowanych w rozwój i wsparcie rolnictwa ekologicznego?		X

Czy lokalni aktorzy zaangażowani w rozwój produkcji żywności ekologicznej biorą udział w pracach lokalnej władzy nad rozwojem gminy (np. przygotowywanie projektów uchwał)?		X
Czy w pracach (na rzecz) gminy wykorzystuje się ekspertów zajmujących się problematyką produkcji ekologicznej żywności ?		X
Czy stosowany jest budżet partycypacyjny w gminie? Od kiedy? Czy wśród projektów, które zyskały dofinansowanie są te dotyczące produkcji żywności ekologicznej na rynek?	X	X
Czy władze gminy wspomagają inicjatywy społeczne/obywatelskie, służące rozwojowi i promocji rolnictwa ekologicznego?		X
Czy istnieją wspólne inicjatywy (projekty) gminy i lokalnych aktorów (partnerów – przedsiębiorcy, NGO), którymi można się pochwalić? Czy dotyczą/obejmują one wsparcia ekologicznej produkcji i przetwórstwa?		X
Czy są projekty dotyczące rolnictwa, przetwórstwa ekologicznego realizowane wspólne z innymi gminami, lub samorządami wyższego szczebla?		X
Obszar 10 – partycypacja:		
Czy w ciągu ostatnich 5 lat zorganizowano w gminie lokalne referenda? Czego dotyczyły? Ile ich było? Jak była frekwencja?	X	X
Czy mieszkańcy brali udział w tworzeniu strategii rozwoju? W jaki sposób?		X
Ile w danej gminie istnieje organizacji pozarządowych? Ile w tej liczbie to organizacje, których celem jest rozwój rolnictwa, przetwórstwa ekologicznego i edukacji w tym obszarze? Ilu jest członków tych organizacji w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców?	X	X
W jakich obszarach gmina współpracuje z organizacjami pozarządowymi – współpraca formalna i nieformalna? Czy wśród tych obszarów współpracy znalazły się te obejmujące rolnictwo ekologiczne?	X	X
Jakie grupy zostały objęte procesem konsultacji społecznych, czy były wśród nich też osoby zaangażowane w rolnictwo, przetwórstwo ekologiczne?		X
Czy istnieje gminna rada pożytku publicznego (ewentualnie powiatowa)?	X	X
Pytania wyłącznie do przedstawicieli władzy:		
Jak władze lokalne oceniają poziom świadomości obywatelskiej i chęć angażowania się obywateli w sprawy publiczne (w tym także w sprawy dotyczące rozwoju produkcji rolnictwa ekologicznego)?		X
Jakie bariery utrudniają, ograniczają lub uniemożliwiają współpracę administracji z lokalnymi aktorami		X

zajmującymi się produkcją ekologicznej żywności?		
Obszar 11 – przejrzystość:		
Czy istnieją stałe dyżury wójta/radnych?	X	
Czy do przekazywania informacji publicznych używa się narzędzi informatycznych lub elektronicznych np. email, komunikatory, strona www, media społecznościowe?	X	X
W jaki sposób najczęściej informacja publiczna dociera do mieszkańców (BIP, strona www, gazeta gminna, tablica informacyjna, media lokalne, bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, inne sposoby)?		X
Czy konsultowany jest projekt budżetu gminy i inne ważne projekty rozwojowe?	X	X
Czy były konsultowane projekty i zamierzenia inwestycyjne? Czy zostało wyjaśnione czemu inwestycje mają służyć?	X	X
Czy istnieje i czy był konsultowany z mieszkańcami program współpracy z NGO, jak wyglądały te konsultacje?		X
Czy mieszkańcy umieją wskazać udany przykład konsultacji społecznych projektu decyzji/uchwały w ich gminie, a więc taki, gdzie udało się wypracować konsensus?		X
Obszar 12 – Rozliczalność:		
Czy w gminie stosuje się system wieloletniego planowania finansowego?	X	X
Czy w gminie stosuje się politykę zarządzania jakością? Czy system zarządzania jakością został wdrożony?		X
Czy wykonuje się okresowy przegląd realizacji celów strategicznych i operacyjnych rozwoju gminy?		X
Czy wykonano ewaluację ex-post strategii rozwoju gminy?		X

Załącznik 4. Narzędzia badawcze – scenariusze wywiadów.

OBSZAR	PYTANIA DO WYWIADU GRUPOWEGO (FGI)	PYTANIA DO WYWIADU INDYWIDUALNEGO (IDI)
<p>Charakterystyka terytorium w tym Strategia i Wizja</p> <p>FGI 25-30 min</p> <p>-</p> <p>IDI 15 min</p>	<ul style="list-style-type: none"> Jakie trzy rzeczy (czynniki), które najbardziej wspierają lub mogłyby wspierać rozwój tego obszaru/gminy? Na jakiego rodzaju zasobach (zarówno materialnych jak i pozamaterialnych) gmina opiera lub mogłaby oprzeć swój rozwój? A jakie są trzy rzeczy najbardziej zagrażające rozwojowi w gminie? Czy sprawy w gminie zmierzają w dobrą stronę? Co należy zrobić, aby przyspieszyć 	<ul style="list-style-type: none"> Jakie są trzy rzeczy (czynniki), które najbardziej wspierają lub mogłyby wspierać rozwój tego obszaru? Na jakiego rodzaju zasobach (zarówno materialnych, jak i pozamaterialnych) gmina opiera lub mogłaby oprzeć swój rozwój? A jakie są trzy rzeczy najbardziej zagrażające rozwojowi? Czy sprawy w gminie zmierzają w dobrą stronę? Co należy zrobić, aby przyspieszyć

	<p>rozwój gminy?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jaki jest największy sukces i jaka porażka w gminie na przestrzeni ostatnich 10 lat? • Czy obecna władza ma pomysł na rozwój gminy? Jaki? 	<p>rozwój gminy?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jaki jest największy sukces i jaka porażka w gminie na przestrzeni ostatnich 10 lat? • Czy obecna władza ma pomysł na rozwój gminy? Jaki? <i>[pytania dla osób spoza UG]</i>
<p>Produkcja ekologiczna w tym Zrównoważony rozwój</p> <p>FGI 25-30 min - IDI 15 min</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Czy na terenie gminy, powiatu działają organizacje pozarządowe, których celem jest rozwój rolnictwa, przetwórstwa ekologicznego i edukacji w tym obszarze? • Czy w Państwa opinii władze gminy są świadome, że rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne mogą być/są endogenicznym/lokalnym zasobem gminy? • W jaki sposób władze gminy wykorzystują rolnictwo ekologiczne do rozwoju gminy? Czy pojawiają się jakieś niestandardowe, ciekawe pomysły na wykorzystanie produkcji żywności ekologicznej, zarówno ze strony samorządu, jak i samych rolników ekologicznych? <i>[koniecznie dopytać zarówno o działania władz, jak i samych rolników/producentów]</i> • Czy producenci/rolnicy ekologiczni stanowią zorganizowaną grupę i czy współpracują/starają się współpracować z lokalną władzą? • Czy rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne są traktowane – zarówno przez lokalne władze, jak też mieszkańców – jako czynnik mający lub mogący mieć pozytywny wpływ na kwestie: <ul style="list-style-type: none"> ○ gospodarcze (np. trwałe miejsca pracy, wyższe dochody i rentowność gospodarstw), ○ społeczne (np. integracja mieszkańców, wspólne przedsięwzięcia), ○ środowiskowe (pozytywny wpływ na środowisko 	<ul style="list-style-type: none"> • Ile gospodarstw w obrębie gminy posiada certyfikat ekologiczny (w stosunku do ogółu gospodarstw), ile z nich produkuje żywność na rynek? Jaka jest średnia wielkość ekologicznego gosp. w tej gminie (w stosunku do średniej dla tego obszaru)? Ile jest certyfikowanych przetwórci? • Jak zmieniała się liczba gospodarstw ekologicznych i przetwórci w ciągu ostatnich 5 lat? • Czy producenci/rolnicy ekologiczni stanowią zorganizowaną grupę i czy współpracują/starają się współpracować z lokalną władzą? • Czy mieszkańcy gminy oraz instytucje z otoczenia rolnictwa (np. ODR-y) są świadomi, że rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne mogą być lokalnym zasobem gminy? • Czy rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne są traktowane – zarówno przez lokalne władze, jak i mieszkańców <i>[dostosować w zależności od tego z kim IDI]</i> – jako czynnik mający lub mogący mieć pozytywny wpływ na kwestie: <ul style="list-style-type: none"> ○ gospodarcze (np. trwałe miejsca pracy, wyższe dochody i rentowność gospodarstw), ○ społeczne (np. integracja mieszkańców, wspólne przedsięwzięcia), ○ środowiskowe (pozytywny wpływ na środowisko naturalne), ○ rozwojowe (np. wpływ na rozwój lokalny, promocja gminy, długofalowe inwestycje). • Czy akty prawa miejscowego – przepisy wydawane przez lokalny

	<p>naturalne),</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ rozwojowe (np. wpływ na rozwój lokalny, promocja gminy, długofalowe inwestycje). • Czy działania w gminie na rzecz ekologii/rolnictwa ekologicznego obejmują też działania edukacyjne? 	<p>samorząd/Państwa samorząd dotyczą też kwestii produkcji żywności ekologicznej lub na nią wpływają: jak? jakie to przepisy?</p>
<p>Spójność FGI 5-10 min - IDI 5 min</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Czy obecna władza kontynuuje realizację celów rozwojowych wyznaczonych, rozpoczętych przez poprzedników, w szczególności, w obszarze wsparcia dla rolników i przetwórców ekologicznych? 	<ul style="list-style-type: none"> • Czy gmina współpracuje z innymi gminami oraz wyższymi szczeblami samorządu, jeżeli chodzi o rozwój i wsparcie rolnictwa ekologicznego?
<p>Kreatywność i innowacyjność IDI 5 min</p>	<p>[Pytanie dot. Kreatywności zawarte jest w jednym z pytań do FGI w obszarze „zrównoważony rozwój”]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Czy władze lokalne wychodzą z niestandardowymi/innowacyjnymi pomysłami na rzecz rozwoju gminy w oparciu o rolnictwo i przetwórstwo ekologiczne? • Czy władze lokalne realizują cele strategii rozwoju gminy związane z wykorzystaniem produkcji ekologicznej żywności?
<p>Sila wpływu/ usieciowienie FGI 10-15 min - IDI 10 min</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kogo Państwo uważają za lokalnego lidera? • Czy wójt/burmistrz wzbudza zaufanie wśród mieszkańców? Czy umie zjednywać sobie ludzi? Czy ma umiejętności organizacyjne? • Na ile państwa zdaniem wójt/burmistrz jest konsekwentny w działaniach związanych ze wsparciem, rozwojem rolnictwa ekologicznego? Czy podejmował te działania również w poprzedniej kadencji [<i>tam, gdzie to adekwatne</i>] lub kontynuuje działania swojego poprzednika? Czy zrealizował lub stara się zrealizować jakieś cele zapisane w strategii, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio rolnictwa ekologicznego? • Czy władze gminy wspomagają inicjatywy społeczne/obywatelskie, służące rozwojowi i promocji rolnictwa ekologicznego? Jak? • W jakich innych obszarach UG współpracuje z organizacjami pozarządowymi – także 	<ul style="list-style-type: none"> • Kogo mieszkańcy gminy uważają za lokalnego lidera? • Czy rolnicy ekologiczni, osoby zaangażowane w produkcję ekologiczną brali/biorą udział w pracach lokalnej władzy nad rozwojem gminy, w tym w pracach nad strategią? • Czy wójt/burmistrz wzbudza zaufanie wśród mieszkańców? Czy umie zjednywać sobie ludzi? Czy ma umiejętności organizacyjne? [<i>pytanie do osób spoza Urzędu Gminy</i>] • Czy wójt/burmistrz koordynuje działania poszczególnych lokalnych aktorów zaangażowanych w rozwój gminy, w tym wsparcie rolnictwa ekologicznego? [<i>pytanie do osób spoza Urzędu Gminy</i>] • W jakich innych obszarach UG współpracuje z organizacjami pozarządowymi – także nieformalnie?

	nieformalnie?	
Efektywność FGI 5-10 min - IDI 5-10 min	<ul style="list-style-type: none"> • Czy jakieś działania władz gminnych wokół rolnictwa ekologicznego i produkcji ekologicznej żywności zostały zrealizowanych we współpracy lub z zaangażowaniem partnerów zewnętrznych – zarówno sfery pozarządowej (NGOs, lokalna społeczność), jak też biznesowo-gospodarczej? Jakież? 	<ul style="list-style-type: none"> • Czy wśród projektów zrealizowanych z wykorzystaniem środków unijnych w ciągu ostatnich 5 lat, znalazły się też takie, które są związane z rozwojem sektora ekologicznej żywności (również pośrednio)? • Czy jakieś działania władz gminnych wokół rolnictwa ekologicznego i produkcji ekologicznej żywności zostały zrealizowanych we współpracy lub z zaangażowaniem partnerów zewnętrznych – zarówno sfery pozarządowej (NGOs, lokalna społeczność), jak też biznesowo-gospodarczej?
Partycypacja FGI 5 min - IDI 5 min	<ul style="list-style-type: none"> • Czy brali państwo udział w procesie konsultacji społecznych projektu budżetu gminy, projektu współpracy z NGO etc? 	<ul style="list-style-type: none"> • Jak ocenia pan/i poziom świadomości obywatelskiej i chęć angażowania się obywateli w sprawy publiczne? – w tym także w sprawy dotyczące rozwoju produkcji rolnictwa ekologicznego [<i>do wójta, burmistrza</i>]? • Co utrudnia, a co ułatwia współpracę administracji z lokalnymi aktorami zajmującymi się produkcją ekologicznej żywności?
Przejrzystość FGI 5 min	<ul style="list-style-type: none"> • W jaki sposób najczęściej informacja o działaniach podejmowanych przez UG dociera do państwa? [<i>BIP, strona www, gazeta gminna, tablica informacyjna, bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, inne sposoby</i>] 	
Razem czas: FGI 80-115 min IDI 60-65 min		

Pytania do IDI, których nie zadaje się wszystkim (skierowane są głównie do przedstawicieli JST). Należy je zadać po sprawdzeniu, czy nie ma tych danych w innych źródłach:

- Czy zwiększyło się zadłużenie gminy w ciągu ostatnich 5 lat? Czym jest to spowodowane?
- Czy w ciągu ostatnich 5 lat zorganizowano w gminie lokalne referenda? Czego dotyczyły? Ile ich było? Jak była frekwencja?

- Czy istnieje gminna rada pożytku publicznego (ewentualnie powiatowa)?
- Czy wykonano ewaluację ex-post strategii rozwoju gminy?
- Czy stosowany jest budżet partycypacyjny w gminie? Od kiedy? Czy wśród projektów, które zyskały dofinansowanie są takie, które związane są z rozwojem rolnictwa ekologicznego – produkcji ekologicznej żywności?
- Czy plany finansowe uwzględniają realizację celów strategicznych (zapisanych w strategii)? Czy uwzględniają realizację działań obejmujących rozwój zorganizowanego rolnictwa ekologicznego (produkcji ekologicznej żywności)?
- Jaka część mieszkańców gminy jest ubezpieczona w KRUS? Jak się ich liczba zmieniała w ciągu ostatnich 5 lat.
- Pytanie do wójta/burmistrza: czy jest Pan/i związany z partią polityczną? Czy został/a Pan/i wybrana z list lokalnego komitetu wyborczego? Czy jest Pan/i zaangażowany/a w działania LGD, jak tak to jak? Która to Pana/i kadencja, od jak dawna Pan/i mieszka w tej gminie, jaki zawód Pan/i wykonywał/a przed objęciem funkcji wójta/burmistrza?

Spis tabel:

Tabela 1. Konsensus waszyngtoński i postwaszyngtoński.....	27
Tabela 2. Atrakcyjność inwestycyjna gmin – oceny w podziale na typy gmin.....	50
Tabela 3. Atrakcyjność inwestycyjna gmin – typy gmin w podziale na oceny (akronimy – patrz Tabela 2).....	51
Tabela 4. Obszary badawcze i wiodące kryteria/obszary dobrego rządzenia – przykłady	109
Tabela 5. Porównanie cech tradycyjnego, nowoczesnego i lokalnego sposobu rządzenia	110
Tabela 6. Wymiary, cechy i obszary dobrego rządzenia.	118
Tabela 7. Wymiary, cechy i obszary dobrego rządzenia	131
Tabela 8. Obserwacje ze studiów przypadku w odniesieniu do obszarów dobrego rządzenia.	223

Spis wykresów:

Wykres 1. Strategiczna karta wyników w przedsiębiorstwie – cztery fundamentalne perspektywy	112
Wykres 2. Strategiczna karta wyników w samorządzie – cztery fundamentalne perspektywy	115
Wykres 3. Liczba gospodarstw w systemie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2003-2014.....	149
Wykres 4. Średnia wielkość gospodarstw ekologicznych w Polsce w latach 2004-2014.....	150
Wykres 5. Liczba przetwórci w systemie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2003-2014.....	151

Spis rysunków:

Rysunek 1. Syntetyczna miara poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego	37
Rysunek 2. Rozkład przestrzenny zdefiniowanych typów gmin	38
Rysunek 3. Model okrężny obrazujący tzw. spiralę depopulacyjną	40
Rysunek 4. Wartość produkcji towarowej rolnictwa w zł. na 1 ha. (2002 r.).....	44
Rysunek 5. Wskaźnik atrakcyjności turystycznej powiatów	47

Bibliografia

1. A. Amin, *An institutionalist perspective on regional economic development*, International Journal of Urban & Regional Research, vol. 23 (2), str. 365-378., Oxford 1999.
2. J. Bański, R. Kulikowski, *Analiza obszarów wiejskich pod kątem konkurencyjności i towarowości* w: J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015*, Studia Obszarów Wiejskich tom XVI, IGiPZ PAN, Warszawa 2009.
3. J. Bański, K. Czapiewski, *Obszary o znaczącym endogenicznym potencjale rozwojowym* w: J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015*, Studia Obszarów Wiejskich tom XVI, IGiPZ PAN, Warszawa 2009.
4. J. Bański, K. Czapiewski, T. Komornicki, R. Kulikowski, M. Mazur, P. Śleszyński, *Analiza obszarów wiejskich pod kątem konkurencyjności i towarowości* w: J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015*, Studia Obszarów Wiejskich tom XVI, IGiPZ PAN, Warszawa 2009.
5. R. Bartkowiak, *Historia Myśli Ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
6. R. Bielawski, *Nowe ujęcie strategicznej karty wyników w realizacji strategii gminy*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae Rok 18, Nr 3/2014, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu J. Kochanowskiego, Kielce 2014.
7. M. Błąd, *Kulturowe funkcje wsi i rolnictwa*, w: J. Wilkin (red), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWIR PAN, Warszawa 2010.

8. J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania, Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Tom I, MSAP, Kraków 2013.
9. R. Camagni, *Development scenarios and Policy Guidelines for the lagging regions in the 1990s*. Regional Studies. Vol. 26 (4). str. 361-374, Seaford 1992.
10. P. Churski., *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, t. 19, Włocławek 2005.
11. K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, Annales UMCS, vol. XLVII, 1 – Sectio H. Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
12. M. Etel, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy*, Materiał z VI Międzynarodowej Konferencji naukowej „Dni Prawa”, Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka, Brno 2012 https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/EtelMaciej.pdf – dostęp: 14.04.2016.
13. B. Fiedor, K. Kociszewski (red), *Ekonomia rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
14. B. Flyvbjerg, *Pięć mitów o badaniach typu studium przypadku*, Studia Socjologiczne nr 177(2), Warszawa 2005.
15. H. Godlewska-Majkowska (red), *Atrakcyjność inwestycyjna a przedsiębiorczość regionalna w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
16. G. Gorzelak, *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
17. T. G. Grosse, *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, Studia Polityczne, nr 23, Warszawa 2009, www.ceeol.com – dostęp: 13.02.2016.

18. T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne nr 1(8), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2002.
19. J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne nr 173, IGiPZ PAN, Warszawa 1999.
20. K. Grzybowski, *Wstęp* (w:) N. Machiavelli, *Książę*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa-Kraków 1969.
21. M. Halamska (red), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa 2008.
22. M. Halamska, *Wiejskość jako kategoria socjologiczna*. *Wieś i Rolnictwo* nr 1 (150), IRWiR PAN, Warszawa 2011.
23. P. Hall, D. Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford 2001.
24. Ł. Hardt, *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia*, w: J. Wilkin (red), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.
25. J. Hausner i M. Marody (red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej, EU-monitoring IV*, MSAP, Kraków 2000.
26. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
27. J. Hausner, *Fundamenty interaktywnego rządzenia* – prezentacja ppt, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012, <http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive> (dostęp: 16.09.2016).
28. J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, M. Mączyński, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, K. Surówka, R. Szymczak, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania, Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Tom II, MSAP, Kraków 2014.
29. J. Hausner i S. Mazur (red), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.

30. A. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, London 1967.
31. W. Idziak, *Rola strategii gminnej w aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy Malechowo*, w: M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska (red.) *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, IRWiR PAN, Warszawa 2002.
32. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, w: *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
33. Ł. Jabłoński, *Teorie rozwoju gospodarczego a konwergencja ekonomiczna, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy – z. 13*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.
34. J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, *Raport „Rolnictwo ekologiczne czynnikiem rozwoju lokalnego – analiza wybranych przypadków”*, IRWiR PAN, Warszawa 2013, http://www.irwirpan.waw.pl/polski/IRWiR_PAN_raport_Rolnictwo_ekologiczne_czynnikami_rozwoju_lokalnego.pdf (dostęp: 27.05.2016).
35. J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, *Rolnictwo ekologiczne jako czynnik rozwoju lokalnego*, *Więś i Rolnictwo* nr 4 (165), Warszawa 2014(1).
36. J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, *Rynki zakorzenione – koncepcja uruchomienia mechanizmów lokalnego rozwoju*, *Więś i Rolnictwo* nr 3 (164), Warszawa 2014(2).
37. J. Jasiński, S. Michalska, R. Śpiewak, *Rolnictwo ekologiczne czynnikiem rozwoju lokalnego – analiza wybranych przypadków [w]: Wyniki badań z zakresu rolnictwa ekologicznego realizowanych w 2013 roku*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014(3).
38. P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/local-governance-in-western-europe/book206335#description> – zakładka preview (dostęp: 13.02.2016).

39. J. Juja, *Normatywne uwarunkowania konkurencyjności regionalnej w Polsce*, w: E. Łązniewska, M. Gorynia (red), *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
40. R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*, Harvard Business Review, vol. 70, no. 1, str. 71-79, Harvard 1992.
41. R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
42. B. Karbownik, G. Kula, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 242, NBP – Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2009.
43. A. Kargol-Wasiluk, B. Łopaciuk-Gonczaryk, Jan Fałkowski, *Partycypacja obywatelska w gminach województwa podlaskiego z punktu widzenia przedstawicieli władz samorządowych*, w: J. Wilkin (red), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.
44. D. Kaufmann, F.Léautier i M. Mastruzzi, *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, Discussion Paper, World Bank, Washington D.C. 2004.
45. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*, Policy Research Working Paper 4978, The World Bank, Washington D.C. 2009.
46. N. Kaldor, *The case for regional policies*. Scottish Journal of Political Economy vol. 17, 1970.
47. A. Klasik, F. Kuźniak, *Region uczący się w teorii i praktyce polityki rozwoju regionalnego*, (w) J. Tarajkowski, L. Wojtasiewicz, *Przestrzeń w polityce gospodarczej*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.
48. M. Kłodziński i A. Rosner (red). *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1997.

49. M. Kłodziński, *Aktywność i wykorzystanie własnego potencjału podstawą rozwoju lokalnego*, w: A. Rosner (red.) *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2000.
50. M. Kłodziński, *Znaczenie strategii rozwoju gminy w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich*, w: M. Kłodziński i B. Fedyszak-Radziejowska (red), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2002.
51. D. Kołodziejczyk, *Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich*, w: B. Górz, Cz. Guzik (red.), *Współczesne przeobrażenia i przyszłość polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich nr. 4, IGiPZ PAN, Warszawa 2003.
52. T. Komornicki i P. Śleszyński, *Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś*, w: J. Bański (red), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, IGiPZ PAN, Warszawa 2009.
53. A. Kondratowicz, *Jakość rządzenia a wolność gospodarcza*, w: J. Wilkin (red), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.
54. C. Kosikowski, *Możliwości i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej*, w: C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012.
55. P. Krugman, *Increasing returns and economic geography*, *Journal of Political Economy*, 99 (3), Chicago 1991.
56. A. Kukliński, *Węzły Gordyjskie – Nowa Trajektoria. Program Przyszłość Regionów. Potrójne Europejskie Mezzogiorno* w: P. Artymowska, A. Kukliński i P. Żuber (red), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, MRR, Warszawa 2011.
57. G. Kula, *Mierniki jakości rządzenia na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym*, w: J. Wilkin (red), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.

58. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, Samorząd Terytorialny nr 12, Warszawa 2009.
59. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Seria akademicka – Lex Wolters Kluwers, Warszawa 2013.
60. T. Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna a zmiany paradygmatu rozwoju gospodarczego*, *Ekonomia = Economics* nr 4(25), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2013.
61. B. Liberda, E. Maj, *Idee i nowoczesny wzrost* (w) *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, (red.) B. Fiedor, Z. Hockuba, VIII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2009.
62. E. Łązniewska, M. Gorynia (red), *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
63. B. Łopaciuk-Gonczonek, J. Fałkowski, *Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządu z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego*, *Zarządzanie Publiczne* nr 2 (20), Kraków 2012.
64. B. Łopaciuk-Gonczonek, *Kapitał społeczny a dobre rządy*, w: J. Wilkin (red), *Jakość rządu w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.
65. B. Łopaciuk-Gonczonek, Ł. Hardt, *Pomiar i bazy wskaźników dobrego rządu – omówienie i prezentacja wybranych wskaźników* w: J. Wilkin (red), *Jakość rządu w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.
66. P. Łysoń, *Komplementarność inwestycji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*, *Studia KPZK nr 156/2014*, PAN, Warszawa 2014.
67. P. Łysoń, W. Kraśniewska, *Praca badawcza pt. Analiza walorów turystycznych powiatów i ich bezpośredniego otoczenia na podstawie danych statystycznych m.in. z zakresu bazy noclegowej, kultury i dziedzictwa narodowego oraz przyrodniczych obszarów chronionych. Końcowy raport metodologiczny*, GUS, Warszawa 2015. <http://www.nck.pl/obserwatorium-kultury/317247-2015->

analiza-walorow-turystycznych-powiatow-i-ich-bezposredniego-otoczenia-na-
podstawie-danych-statystycznych/ (dostęp: 24.03.2016).

68. N. Machiavelli, *Księżę, Vesper*, Poznań 2008.
69. E. Małek, *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej, Animacja Życia Publicznego – Analizy i Rekomendacje*, Zeszyt Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Stowarzyszenia CAL nr 3/2010, Warszawa 2010.
70. N. Mankiw, D. Romer, D.N. Weil, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, nr 107, Oxford 1992.
71. U. Markowska-Przybyła, *Konwergencja regionalna w Polsce w latach 1999-2007*, Gospodarka Narodowa 11-12/2010, Warszawa 2010.
72. T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
73. P. Maszczyk, *Wpływ zmian instytucjonalnych na rozwój polskiej gospodarki w dekadzie 2005–2015* (w) *Polska. Raport o konkurencyjności 2016. Znaczenie polityki gospodarczej i czynników instytucjonalnych* (red.) M.A. Weresa, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
74. G. Myrdal, *Economic theory and under-developed regions*, Duckworth, Londyn 1957.
75. C. Nanke, Wstęp, (w:) N. Machiavelli, *Księżę*, Książnica Polska T-wa Nauczycieli Szkół Wyższych, Lwów–Warszawa 1920.
76. D.C. North, *Instytucje, ideologia i wyniki gospodarcze*, Tłumaczenia FOR, Warszawa 2007, <https://www.for.org.pl/> – dostęp: 07.10.2015.
77. K. Pakoński, *Zarządzanie finansowe i strategiczne*, FRDL, Warszawa 2003.
78. F. Perroux, *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 64, 1950.
79. R. Piasecki (red.), *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych, Ekonomia rozwoju*, PWE, Warszawa 2007.

80. T. Piecuch, *Przedsiębiorczość, podstawy teoretyczne*, C.H.Beck, Warszawa 2010.
81. J. van der Ploeg, J. Jingzhong, S. Schneider, 2012: *Rural development, through the construction of new, nested markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union*. *Journal of Peasant Studies* (1) 39, <http://www.tandfonline.com/loi/fjps20> (dostęp: 30.09.2016).
82. J. van der Ploeg, D. Roep,: *Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe*, [w:] *Multifunctional Agriculture. A new Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, ed. by G. van Huylenbroeck, G. Durand, Ashgate, England 2003.
83. A. Podgórnjak-Krzykacz, *Problem kwantyfikacji rządzenia lokalnego: kryteria, komponenty, wskaźniki. Przegląd doświadczeń zagranicznych*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 152, Wrocław 2011.
84. A. Podgórnjak-Krzykacz, *Samorząd terytorialny w warunkach governance i sieci*, Biblioteka regionalisty nr 13, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2013a.
85. A. Podgórnjak-Krzykacz, *Dobre rządzenie w teorii i praktyce strategicznego zarządzania publicznego w regionach*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013b.
86. M. Próchniak, *Modele wzrostu gospodarczego*, Katedra Ekonomii II SGH: http://akson.sgh.waw.pl/~mproch/Z_teoria_wzrostu/modele_wzrostu.pdf – dostęp: 30.05.2016.
87. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. S. Batorego, Kraków-Warszawa 1995.
88. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
89. J. Regulski, *Życie splecione z historią*, Ossolineum, Wrocław 2014.
90. D. Rodrik, *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington 1997.
91. D. Rodrik (red.), *In Search of Prosperity*, Princeton University Press, Princeton 2003.

92. D. Rodrik, *One Economics. Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, Princeton 2007.
93. D. Rodrik, *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.
94. D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, „SSRN eLibrary” 2002, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=347077 – dostęp: 10.10.2015
95. D. Rodrik, *The Past, Present, and Future of Economic Growth*, Working paper 1, Global Citizen Foundation, Geneva 2013.
96. P. Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, Journal of Political Economy, 94, Chicago 1986.
97. P. Romer, *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, 98, Chicago 1990.
98. W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodzianis – Folia Oeconomica 245, Łódź 2010.
99. M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządu w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, Zarządzanie Publiczne Nr 3(9)/2009, Kraków 2009.
100. M. Rzekowska-Owczarek, *Samorząd lokalny w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej terenów wiejskich*, Wieś i rolnictwo, nr 3 (128)/2005, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
101. M. A. Saar, *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, CeDeWu, Warszawa 2011.
102. J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1960.

103. L. Secco, R. Da Re, D. Pettenella, L. Cesaro, *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, Agriregionieuropa – anno 6 nr 23, Ancona 2010.
104. L. Secco, R. Da Re, P. Gatto, D. Tacu Tassa, *How to Measure Governance in Forestry: Key Dimensions and Indicators from Emerging Economic Mechanisms*. Allgemeine Forst und Jagdzeitung – 182. Jg. 5/6, Bad Orb 2011.
105. T. Skica, A. Bem, *Rola samorządu terytorialnego w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Studia Regionalne i Lokalne nr 1 (55) 2014, Scholar, Warszawa 2014.
106. W. Skoczylas, *Strategiczna Karta Wyników w pomiarze osiągnięć jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 687 Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia nr 48, Szczecin 2011.
107. R. Solow, *Teoria kapitału i stopa przychodu*, PWN. Warszawa 1967.
108. G. Soos, *The Indicators Of Local Democratic Governance Project – Concepts And Hypotheses*, Open Society Institute we współpracy z Tocqueville Research Center, Budpeszt 2001.
109. E. Soszyńska, *Postwaszyngtoński konsensus, czyli: czy istnieją reguły budowy zdrowej gospodarki?*, Współczesne problemy ekonomiczne. Polityka państwa a proces globalizacji, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
110. J.E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the post-Washington Consensus*, United Nations University – World Institute for Development Economics Research, Helsinki 1998.
111. J.H. Street, *The institutional theory of economic development*, Journal of Economic Issues vol. 21 – no. 4, AFEE, Salisbury 1987.
112. Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

113. Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
114. W. Szumowski, *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, Nauki o Zarządzaniu, nr 4 (13), Wrocław 2012.
115. P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008.
116. P. Swianiewicz, J. Łukomska, 2016, *Bogactwo Samorządów. Ranking dochodów JST 2015*,
http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Andrzej/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2015_r.pdf (dostęp: 09.09.2016).
117. A. Szlaska, *Strategia rozwoju gminy jako wyznacznik podejścia lokalnej elity politycznej do rozwoju lokalnego*, Studia Regionalne i Lokalne nr 3(29)/2007, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa 2007.
118. H. Szlachetko, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę z wieloma ograniczeniami*, Serwis Samorządowy z dnia 29.09.14, www.samorzad.lex.pl (dostęp: 30.09.2016).
119. W. Szmyt, *Teorie rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem modelu rdzenia i peryferii*, Problemy globalizacji, regionalizacji i transformacji gospodarki dekady lat dziewięćdziesiątych, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
120. M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2016. Znaczenie polityki gospodarczej i czynników instytucjonalnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016.
121. A. Wierzbica, *Generalne klauzule kompetencyjne niezbędne przy określaniu właściwości samorządowych organów*, Samorząd Terytorialny nr 12, Warszawa 2012.
122. J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: M. Kłodziński (red), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w*

perspektywie lat 2014-2020, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

123. J. Wilkin (red), *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, ECORYS Polska, Warszawa 2008.
124. J. Wilkin (red), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.
125. J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
126. J. Wilkin (red), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013.
127. J. Wilkin, *Koncepcje dobrego rządzenia – przegląd problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. „Instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce i, rola środowisk naukowych w tym procesie” 24 lutego 2012.
http://www.ceaps.uw.edu.pl/assets/files/page/LD8JAmwilkin_koncgg_seminuw_2012_jw.pdf (dostęp: 13.02.2016).
128. J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, w: *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington Institute for International Economics, Washington 1990.
129. O. Williamson, *Corporate Governance*, Yale Law School – Faculty Scholarship Series, Paper 4392, New Haven 1984.
130. O. Williamson, *Ekonomiczne Instytucje Kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
131. E. Wojciechowski, A. Podgórnai-Krzykacz, M. Kalisiak-Mędelska, J. Chądzyński, *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
132. A. Wojtyna, *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, w: *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa 2008.

133. T. Wołowicz, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (19), Warszawa 2005.
134. P. Zarębski, *Atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich w Polsce*, Zeszyty Naukowe SGGW. Problemy Rolnictwa Światowego, Zeszyt 4, Tom 12(27), Warszawa 2012.
135. T. Zarycki, *Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim*, Pomorski Przegląd Gospodarczy, nr 2/2008 (37), Instytut Badan nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.
136. M. Zawicki, *Dobre rządzenie jako polityka publiczna – prezentacja ppt*, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012,
<http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive> (dostęp: 16.09.2016).
137. Ł. Złakowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.

Dokumenty i materiały źródłowe:

1. *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP, Oslo 2008:
http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance.html (dostęp: 06.12.2015).
2. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013:
<https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (dostęp: 06.12.2015).
3. A. Noworól, *Ekspertyza – Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądanych zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Kraków 2014
https://www.mr.gov.pl/media/5648/Noworol_ekspertyza_2014_POPT.pdf
(dostęp: 06.04.2016).

4. *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 2010:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>
(dostęp: 06.12.2015).
5. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. nr 124 poz. 607).
6. *Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening the European Union, Europe on the move*, Komisja Europejska, Bruksela 1999
http://aei.pitt.edu/15088/1/MOVE-EUROPESAGENDA2000-1999_1.pdf
(dostęp: 29.03.2016).
7. *Klimat inwestycyjny w Polsce*. Raport z badania zrealizowanego przez TNS Pentor w 2011 r., Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Warszawa 2011.
8. *Lokalna Strategia Rozwoju LGD "Trygon – rozwój i innowacja"*
<http://www.lgd-trygon.pl/lokalna-strategia-rozwoju-lgd-trygon--rozwoj-i-innowacja/> (dostęp: 31.08.2016).
9. *Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014-2020 LGD „Kraina Nafty”*
<http://kraina-nafty.pl/lsr.pdf> (dostęp: 03.09.2016).
10. *Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014-2020, z perspektywą do 2023 roku Lokalnej Grupy Działania – „Powiatu Świdwińskiego”* <http://www.polczyn-zdroj.pl/wp-content/uploads/2015/12/Lokalna-Strategia-Rozwoju-na-lata-2014-2020.pdf> (dostęp: 12.09.2016).
11. *Lokalna Strategia Rozwoju Pojezierza Brodnickiego*,
<http://lgdpojezierzeBrodnicke.pl/lsr-2014-2020-dokumenty-zrodlowe/>, (dostęp: 08.09.2016).
12. Mała Konstytucja(tzw.) (Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426).
13. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I*. M. Drygas, I. Nurzyńska, A. Rosner, M. Stanny, M. Zagórski, EFRWP, Warszawa 2014a.
14. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. – Synteza*, M. Drygas, I. Nurzyńska, A. Rosner, M. Stanny, M. Zagórski, EFRWP, Warszawa 2014b.
15. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007: https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf
(dostęp 06.12.2015).
16. *Obszary wiejskie w Polsce*, Studia i Analizy Statystyczne GUS, Warszawa-

Olsztyn 2011.

17. *Program operacyjny Kapitał Ludzki – Priorytet V „Dobre rządzenie”*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007: <http://www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/priorytet-v/> (dostęp: 06.12.2015).
18. *Projekt Analizy SWOT na lata 2014-2020* <http://lgdpojezierzeBrodnickie.pl/budowa-lsr-na-lata-2014-2020/>, (dostęp: 07.09.2016).
19. *Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014 – 2020* <http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Rolnictwo-ekologiczne/Ramowy-Plan-Dzialan-dla-Zywnosci-i-Rolnictwa-Ekologicznego-w-Polsce> (dostęp: 12.09.2016).
20. *Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2013-2014, IJHRS 2015*, <http://www.ijhar-s.gov.pl/index.php/raporty-o-ekologii.html>, (dostęp: 05.09.2016).
21. *Rolnictwo ekologiczne w powiecie świdwińskim 2011*, prezentacja, http://www.wrir.wzp.pl/sites/default/files/files/23500/51969000_1412987953_Mirosław_Majka.pdf (dostęp: 12.09.2016).
22. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0834> (dostęp: 12.09.2016).
23. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 30.04.2015 r. (LEX-I.4131.96.2015.MK)
24. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30.04.2009 r. (PN.II.09111–161/09), NZS 2009/4, s. 73.
25. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 5.03.2008 r. (WNIK.IV.PK.0911–41/08), NZS 2008/4, s. 73.
26. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (projekt), Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016*: <http://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/> (dostęp: 15.09.2016).
27. *Strategia Rozwoju Brodnickiego Obszaru Funkcjonalnego na Lata 2014-2020* <http://mofbrodnica.pl/sites/default/files/Strategia%20Rozwoju%20BOF%205.05.2014.pdf> (dostęp: 07.09.2016).
28. *Strategia Rozwoju Gminy Dukla na lata 2007 – 2010* <http://bip.dukla.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-106> (dostęp: 03.09.2016).

29. *Strategia Rozwoju Gminy Dukla na lata 2015-2022*
<http://www.dukla.pl/pliki/2015-07-23-Strategia-Rozwoju-Gminy-Dukla.pdf>
(dostęp: 03.09.2016).
30. *Strategia Rozwoju Gminy Miasta Brodnicy na lata 2016 – 2023*,
http://www.brodnica.miasto.biz/strona-662-dokumenty_strategiczne.html
(dostęp: 07.09.2016).
31. *Strategii Gminy Połczyn Zdrój*, <http://www.polczyn-zdroj.pl/wp-content/uploads/2015/02/Strategia-Rozwoju-Po%C5%82czyn-Zdr%C3%B3j-luty-2015-do-konsultacji-adobe-reader.pdf> (dostęp: 12.09.2016).
32. *Strategia Gminy Świdwin*,
http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/strategia_gminy_swidwin.pdf, (dostęp: 12.09.2016).
33. *Strategia Rozwoju Gminy Świlcza z 1999 roku* <http://www.swilcza.i-gmina.pl/bip/index.xml?menuId=306> (dostęp: 31.08.2016).
34. *Strategii Rozwoju Gminy Świlcza na lata 2015-2020 – Program rozwoju*
<http://www.swilcza.i-gmina.pl/bip/index.xml?menuId=306> (dostęp: 31.08.2016).
35. *Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012:* https://www.mir.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf
(dostęp: 06.12.2015).
36. *Strategia Rozwoju Powiatu Świdwińskiego na lata 2014-2020, z perspektywą na lata 2023-2027*, <http://bip.powiatwidwinski.pl/index.php?id=147935>, (dostęp: 09.09.2016).
37. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku*, MRR, Warszawa 2013
https://www.mr.gov.pl/media/3372/Strategia_PW_11_07_2013_zmn.pdf
(dostęp: 06.04.2016).
38. *Strategia zrównoważonego rozwoju turystyki Magicznej Krainy Łemków i Pogórzan na lata 2015-2020*
http://www.gridw.pl/images/documents/274/Strategia_zrownowazonego_rozwoju_III_2016.pdf (dostęp: 03.09.2016).
39. *Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and Quality of Life, World Development Report 2003, World Bank and Oxford University Press, Washington DC 2003.*
40. *Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju*

i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach, Komisja Europejska, Bruksela 2014:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_pl.pdf (dostęp: 06.12.2015).

41. Uchwała RIO w Opolu z 26.07.2010 r. (16/35/10), OwSS 2010/4, s. 96.
42. Uchwała RIO w Zielonej Górze z 2.07.2008 r. (107/08), OwSS 2008/4, s. 109.
43. *Umowa Partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerswa_pl.pdf (dostęp: 06.12.2015).
44. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)
45. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236).
46. Ustawa zasadnicza – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
47. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).
48. Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 379).
49. Wyrok WSA w Gliwicach z 6.10.2008 r. (IV SA/GI 487/08), LEX nr 464003.
50. Wywiad z A. Porawskim,
<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/samorzad-to-dla-mnie-solidarnosc-wspolnoty/> (dostęp: 04.04.2016).
51. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski – Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.*
http://monitoruj.podkarpackie.pl/assets/files/bazawiedzy/02.5.%20Zalozenia_SZ_R_wersja_przyjeta_przez_RM_270409.pdf (dostęp: 06.04.2016).