

*Lukasz Paluch*  
*Uniwersytet Rolniczy w Krakowie*

## **Rola władz samorządowych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich województwa małopolskiego**

### **THE ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN CREATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL COMMUNES IN THE MAŁOPOLSKA PROVINCE**

*Celem opracowania jest próba oceny roli władz samorządowych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich województwa małopolskiego. Przy wyborze jednostek do badań terenowych wykorzystana została wielokryterialna metoda unitaryzacji zerowanej, a podstawowe źródło informacji stanowiły dane statystyczne za lata 2004-2010 publikowane przez Bank Danych Lokalnych oraz System Analiz Samorządowych. Przeprowadzone w 2011 roku badania z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu, pozwoliły na określenie kierunków działań, jakie podejmują władze badanych gmin w dążeniu do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. słowa kluczowe: zarządzanie rozwojem lokalnym, zrównoważony rozwój, unitaryzacja zerowana, gminy wiejskie, województwo małopolskie, władze samorządowe*

#### **Wprowadzenie**

Zarządzanie rozwojem lokalnym to zespół działań podejmowanych z woli aktorów, do których zalicza się władze samorządowe, podmioty gospodarcze, stowarzyszenia i inne inicjatywy społecznościowe, prowadzących swoistego rodzaju grę na podstawie refleksji dotyczącej waloryzacji miejscowych zasobów, uwzględniających specyfikę terytorialną<sup>1</sup>. Inaczej mówiąc jest to proces, dzięki któremu lokalna władza i społeczność identyfikuje swoje potrzeby oraz cele, nadaje im porządek priorytetów, znajduje niezbędne źródła zewnętrzne do ich wypełnienia, działa w zależności od tych potrzeb lub celów, manifestuje postawy i praktyki kooperacji oraz współpracę wewnątrz wspólnoty<sup>2</sup>. Analizując proces zarządzania rozwojem lokalnym w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju (z ang. sustainable development) należałoby zatem zdefiniować go jako zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych przez władze i otoczenie instytucjonalne w celu zapewnienia zrównoważenia oraz spójności społeczno-gospodarczej, środowiskowej i terytorialnej<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> I. Pietrzyk: Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. PWN, Warszawa 2000, ss. 321.

<sup>2</sup> H. Brandenburg: Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, ss. 202.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r., o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r. Nr 227. poz. 1658 z późn. zm.

Zapewnienie spójności rozwoju, w tym jego poszczególnych wymiarów, wymaga jednak przygotowania, a następnie wdrożenia odpowiedniego instrumentarium, obejmującego narzędzia oddziaływań i metody wskazujące na sposób ich użycia<sup>4</sup>. Proces ten jest więc silnie zintegrowany z ogólnym systemem administrowania jednostką terytorialną, obejmując szeroko rozumiane kwestie planowania strategicznego, zapewniającego racjonalne kształtowanie oraz korzystanie z lokalnych zasobów. Władze samorządowe odgrywają bowiem ważną rolę w kreowaniu i stymulowaniu lokalnego rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym, a warunkiem osiągnięcia jego zrównowżenia jest tworzenie nowych oraz ciągle udoskonalanie istniejących metod kierowania jednostkami publicznymi. Przejęcie odpowiedzialności za rozwój gminy, powiatu, czy województwa w warunkach gospodarki rynkowej, nakłada zatem na lokalnych zarządców zupełnie nowe sposoby działania, które wymagają częściowego przekształcenia, dotychczasowego stylu planowania strategicznego, stanowiącego jeden z półśrodków niezbędnych do realizacji koncepcji rozwoju, opartego o proces zrównowżenia i trwałości.

## Cele i metody

Celem opracowania jest próba oceny roli władz samorządowych w kreowaniu zrównowżonego rozwoju na podstawie uzyskanych opinii respondentów dobranych w sposób celowy gmin wiejskich województwa małopolskiego. Punktem wyjścia przy wyborze obiektów, w których przeprowadzono następnie badania terenowe było pogrupowanie 125 gmin wiejskich województwa małopolskiego ze względu na ich poziom rozwoju gospodarczego<sup>5</sup>. Do podziału jednostek posłużyła wielokryterialna metoda unitaryzacji zerowanej, należąca do grupy metod taksonomicznych<sup>6</sup>. Wyznaczenie wartości syntetycznych mierników pozwoliło na wyodrębnienie 15 gmin wiejskich województwa małopolskiego<sup>7</sup> reprezentujących najwyższy poziom rozwoju gospodarczego na tle pozostałych, które sklasyfikowano następnie do 4 grup (A, B, C, D) charakteryzujących się różnym poziomem zrównowżenia w wymiarze społecznym i środowiskowym (tab. 1).

Podstawowym źródłem informacji, wykorzystanych przy wyborze gmin były dane liczbowe Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, Instytutu Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie oraz Systemu Analiz Samorządowych. Zakres czasowy analiz ogólnodostępnego materiału statystycznego obejmował lata 2004-2010, a w celu wyeliminowania wahań przypadkowych zdecydowano, iż poszczególne charakterystyki zostaną uśrednione.

---

<sup>4</sup> T. Kudłacz: Programowanie rozwoju gospodarczego gminy. Funkcje i zasady. Wyd. Szkoła Przedsiębiorczości AE w Krakowie. Polsko-Brytyjski Program „W zarządzaniu gminą”, Kraków 1993.

<sup>5</sup> Wartości syntetycznych mierników rozwoju gospodarczego gmin wiejskich województwa małopolskiego, które posłużyły do ich podziału na 4 grupy (I, II, III, IV) obliczono na podstawie zestawu 6 zmiennych diagnostycznych, spełniających określone kryteria merytoryczne i formalne [Patrz: Paluch 2012].

<sup>6</sup> K. Kukuła: Metoda unitaryzacji zerowanej. PWN, Warszawa 2000, ss. 228.

<sup>7</sup> Do podziału gmin na 4 grupy charakteryzujące się różnym poziomem zrównowżenia w wymiarze społecznym i środowiskowym (A, B, C, D) posłużyły wartości syntetycznych mierników rozwoju społecznego i środowiskowego, wyznaczone odpowiednio na podstawie zestawu 8 i 9 zmiennych diagnostycznych, przy zastosowaniu wielokryterialnej metody unitaryzacji zerowanej [Patrz: Paluch 2012].

Tabela 1. Podział gmin o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego ze względu na poziom zrównoważenia.

Table 1. Division of communes with the highest level of economic development in terms of level of their sustainability.

Gminy o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego / Communes with the highest level of economic development			
A zrównoważone społecznie i środowiskowo / socially and environmentally sustained	B zrównoważone społecznie / socially sustained	C zrównoważone środowiskowo / environmentally sustained	D niezrównoważone społecznie i środowiskowo / socially and environmentally unsustainable
Kłaj	Bolesław	Poronin	Przeciszów
Zabierzów	Lanckorona	Sękowa	Spytkowice
Zielonki	Michałowice	Sułoszowa	Szerzyny
	Wieprz		Wietrzychowice
	Zawoja		

Źródło: opracowanie własne.  
Source: own calculation.

Ocenę podejmowanych przez władze samorządowe działań służących kreowaniu zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich województwa małopolskiego przeprowadzono na podstawie opinii respondentów zgromadzonych za pomocą kwestionariusza wywiadu, zawierającego skategoryzowany zestaw pytań. W kwestionariuszu nt. „Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich w województwie małopolskim” sformułowane zostały zarówno pytania otwarte, jak i zamknięte, które umożliwiły otrzymanie bardziej precyzyjnych oraz indywidualnych wypowiedzi respondentów. W trakcie prowadzenia badań terenowych pozyskano także dane faktograficzne o charakterze ilościowym oraz jakościowym, które nie znalazły się w kwestionariuszu. Adresatami pytań były osoby pełniące w 2011 roku funkcję sekretarza gminy oraz kierownicy poszczególnych referatów urzędów gmin wiejskich, wykazujący odpowiednio szeroki zasób wiedzy na temat stanu i specyfiki uwarunkowań rozwoju oraz występujących na ich obszarze problemów o charakterze lokalnym.

## Wyniki badań i dyskusja

Przeprowadzone badania wykazały, że najczęstszym kierunkiem działań podejmowanych przez władze gminne, przy realizacji polityki rozwoju społecznego jednostek należących do wyodrębnionych grup rozwojowych (A, B, C, D) jest zapewnienie łatwego dostępu do szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego (15/15), przeciwdziałanie i zwalczanie patologii społecznych wśród mieszkańców (15/15) oraz skutecznie działający system opieki socjalnej (13/15). Podczas rozmów z respondentami większość z nich uważała, że problemy te są jednymi z najważniejszych i powszechnie występujących społecznie, a ich rozwiązanie zależy w dużej mierze od aktywności władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych (tab. 2).

Tabela 2. Kierunki działań podejmowanych przez władze przy realizacji polityki rozwoju społecznego.  
Table 2. Directions of activities taken by the local authorities in the implementation of social development policies.

Kierunki działań / Directions of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Zapewnienie łatwego dostępu do szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego / Easy access to primary and lower secondary education	3/3	5/5	3/3	4/4
Przeciwdziałanie i zwalczanie patologii społecznych wśród mieszkańców / Preventing and combating social pathologies among residents	3/3	5/5	3/3	4/4
Przeciwdziałanie zjawisku bezrobocia wśród mieszkańców poprzez ich aktywizację i tworzenie nowych miejsc pracy / Combating of unemployment and creating of new jobs	1/3	2/5	2/3	2/4
Skutecznie działający system opieki socjalnej / An effective system of social security	3/3	4/5	3/3	3/4
Poprawa bezpieczeństwa, ochrony mienia publicznego i mieszkańców / Improvement of public safety and property protection	2/3	3/5	2/3	4/4
Powszechny i łatwy dostęp do opieki zdrowotnej / Common and easy access to health care	1/3	2/5	1/3	2/4
Poprawa dostępności do różnorodnych form kultury dla mieszkańców / Easy access to culture and national heritage	2/3	1/5	1/3	2/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.

Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Najmniejsza liczba wskazań dotyczyła powszechnego i łatwego dostępu do opieki zdrowotnej (6/15) oraz przeciwdziałania zjawisku bezrobocia wśród mieszkańców poprzez ich aktywizację i tworzenie nowych miejsc pracy (7/15). Może to wynikać z faktu, że za tego typu działania odpowiedzialne są jednostki administracyjne wyższego szczebla, w tym głównie powiatowego i wojewódzkiego. Uzyskane opinie pracowników urzędów gmin pozwoliły także na określenie najważniejszych rodzajów działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju gospodarczego (tab. 3). Według udzielonych odpowiedzi do priorytetowych zadań władz należy rozwój infrastruktury technicznej poprzez jej modernizację i rozbudowę (15/15), pozyskiwanie środków finansowych w ramach źródeł pozabudżetowych (15/15) oraz wspieranie rozwoju agroturystyki i turystyki wiejskiej (13/15). Najmniej wskazań odnosiło się do realizacji przedsięwzięć mających na celu poprawę organizacji oraz struktury zaopatrzenia i zbytu produktów rolnych (3/15), gdzie tego rodzaju formę działalności wskazano jedynie w gminach należących do grupy o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, niezrównoważonych społecznie i środowiskowo (grupa D) tj. Przeciszów, Szerzyny, Spytkowice, Wietrzychowice.

Tabela 3. Kierunki działań podejmowanych przez władze przy realizacji polityki rozwoju gospodarczego.  
Table 3. The directions of activities taken by the local authorities in the implementation of economy development policies.

Kierunki działań / Directions of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców przy organizacji infrastruktury w zakresie handlu i usług / Meeting the needs of people in the organization of collective infrastructure for trade and services	1/3	2/5	2/3	3/4
Rozwój infrastruktury technicznej poprzez jej modernizację i rozbudowę / Development of the technical infrastructure by modernization and expansion	3/3	5/5	3/3	4/4
Organizowanie efektywnej struktury zaopatrzenia i zbytu produktów rolniczych / Organizing an effective structure sourcing and marketing of agricultural products	0/3	0/5	0/3	3/4
Tworzenie atrakcyjnych warunków dla potencjalnych inwestorów zewnętrznych / Creating attractive conditions for potential foreign investors	2/3	3/5	1/3	3/4
Pozyskiwanie środków finansowych w ramach źródeł pozabudżetowych / Raising funds in the non-budgetary sources	3/3	5/5	3/3	4/4
Wsparcie rozwoju agroturystyki i turystyki wiejskiej / Support of the development of agrotourism and rural tourism	3/3	4/5	3/3	3/4
Promowanie lokalnego rzemiosła, produktów regionalnych / Promotion of local crafts and regional products	1/3	3/5	2/3	4/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.

Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Zaprezentowane odpowiedzi wskazały, że głównym kierunkiem działalności władz lokalnych w ramach kreowania rozwoju gospodarczego jest pozyskiwanie pozabudżetowych środków finansowych, które umożliwiają realizację inwestycji polegających na modernizacji i rozbudowie infrastruktury technicznej. Większość z respondentów stwierdziła, że do zadań wymagających największej uwagi należy zaliczyć planowanie i prowadzenie inwestycji w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, które zakwalifikowane zostały do grupy tzw. działań „twardych”. Dzieje się tak ponieważ inwestycje te determinowane są głównie dostępnością środków finansowych, pozyskiwanych w ramach funduszy strukturalnych UE oraz funduszy celowych, co sprawia, że ich realizacja jest często rozciągnięta w czasie. Gminy wykorzystujące możliwość absorpcji środków pozabudżetowych podporządkowują zatem swoje długookresowe założenia i cele rozwojowe przedsięwzięciom o charakterze infrastrukturalnym, a to z kolei powoduje, że na dalszy plan odsuwane są ważne i pożądane z punktu widzenia poprawy poziomu jakości życia mieszkańców tzw. działania „miękkie”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> M. Zwolińska-Ligaj: Rola samorządów gminnych w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich Regionu Zielone Płuca Polski [w:] Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Red. A. Bołtomiuk, IRWIR PAN, Warszawa 2011, s. 163-186.

Wskazanie kierunku zadań związanych z ograniczaniem bezrobocia, jako jednego z najmniej priorytetowych w zakresie rozwoju społecznego nie oznacza jednak całkowitego braku aktywności władz w tym zakresie. Badane gminy we współpracy z otoczeniem instytucjonalnym (Wojewódzkie i Powiatowe Urzędy Pracy, Ośrodki Doradztwa Rolniczego, oddziały terenowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Lokalne Grupy Działania, itp.) podejmują często szereg inicjatyw służących aktywizacji zawodowej społeczności lokalnej (tab. 4).

Tabela 4. Rodzaje działań podejmowanych przez władze w celu ograniczania zjawiska bezrobocia.  
Table 4. The types of activities taken by the local authorities in the combating of unemployment.

Rodzaje działań / Types of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Kursy, szkolenia, warsztaty doszkalaćące i podnoszące kwalifikacje zawodowe / Courses, training, continuing education workshops which give new skills	3/3	4/5	2/3	2/4
Prace interwencyjne, publiczne, sezonowe / Emergency, public, seasonal works	3/3	5/5	2/3	2/4
Programy służące aktywizacji bezrobotnych („Pierwsza praca”, „Własna działalność gospodarcza”) / The programs for the activation of the unemployed ("First Job", "Self-employed")	3/3	3/5	1/3	1/4
Współpraca z firmami i innymi instytucjami przy organizacji stażu zawodowego / Cooperation with companies and other institutions in the organization of professional experience	3/3	5/5	1/3	1/4
Bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne / Free legal and economic advice	1/3	1/5	0/3	0/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.  
Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Do najczęściej stosowanych form, należą prace interwencyjne, publiczne i sezonowe (12/15), organizacja kursów, szkoleń, warsztatów podnoszących kwalifikacje zawodowe mieszkańców (11/15) oraz współpraca z firmami i innymi instytucjami przy organizacji stażu dla absolwentów szkół zawodowych (10/15). Najwyższą aktywność w tym zakresie zanotowały gminy zakwalifikowane do grupy o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, zrównoważone społecznie i środowiskowo (grupa A) tj. Kłaj, Zabierzów i Zielonki oraz należące do grupy o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, zrównoważone społecznie (Grupa B) tj. Bolesław, Lanckorona i Michałowice, na co wyraźny wpływ ma położenie tych jednostek w strefie podmiejskiej Krakowa i bliskie sąsiedztwo z Aglomeracją Śląską. Poza wymienioną grupą narzędzi oddziaływania na lokalny rynek pracy stosowane są również rozwiązania mające na celu pobudzanie rozwoju przedsiębiorczości (tab. 5).

Tabela 5. Rodzaje działań podejmowanych przez władze w zakresie promowania i rozwoju przedsiębiorczości.  
Table 5. The types of activities taken by the local authorities in the promotion and development of the entrepreneurship.

Rodzaje działań / Types of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości / Reliefs and exemptions from property tax	2/3	2/5	3/3	2/4
Ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportu / Reliefs and exemptions in the tax of transport	2/3	2/5	3/3	2/4
Udostępnianie i wynajem mienia gminy po cenach preferencyjnych lub nieodpłatnie / Share and rental property community at preferential prices or free of charge	1/3	4/5	1/3	3/4
Pomoc dla przedsiębiorców w przygotowywaniu projektów finansowanych ze środków UE / Help for entrepreneurs in the preparation of projects financed from EU funds	3/3	5/5	2/3	1/4
Organizacja kursów, warsztatów i szkoleń dla osób, które chcą otworzyć działalność gospodarczą / Organization of courses, workshops and training courses for people who want to open a business	3/3	5/5	2/3	1/4
Współpraca z innymi samorządami w celu tworzenia nowych rynków zbytu towarów i usług / Cooperation with other local governments to create new markets for goods and services	0/3	2/5	1/3	1/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.  
Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Według zestawionych odpowiedzi zauważyć można, że w większości z gmin wprowadzane są różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe, w tym szczególnie od nieruchomości oraz środków transportu (9/15). Najczęściej preferowanym kierunkiem, mającym na celu promowanie rozwoju przedsiębiorczości jest także pomoc dla przedsiębiorców w przygotowywaniu planów i projektów finansowanych ze środków UE oraz organizacja kursów, warsztatów i szkoleń dla osób, które chcą otworzyć własną działalność gospodarczą (11/15). Tego rodzaju formy wsparcia praktykują najczęściej jednostki należące do grupy A (Klaj, Zabierzów i Zielonki) oraz grupy B (Bolesław, Lanckorona i Michałowice).

Ciekawym rozwiązaniem jest także udostępnianie i wynajem mienia gminy po cenach preferencyjnych lub nieodpłatnie dla osób, które decydują się na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Z rozmowy przeprowadzonej z pracownikami urzędów wynika, że okres udostępnienia lokalu lub innego mienia stanowiącego własność gminną, na zasadach preferencyjnych trwa zazwyczaj do jednego roku. Zjawisko to występuje głównie w jednostkach zakwalifikowanych do grupy B (Bolesław, Lanckorona, Michałowice, Zawoja) oraz grupy D (Przeciszów, Spytkowice, Wietrzychowice).

Jednym z warunków prowadzenia skutecznej polityki rozwoju lokalnego jest podejmowanie działań na rzecz utrzymania ładu przestrzennego oraz kształtowania i ochrony środowiska. Efektywna realizacja zadań w tym zakresie determinuje często

tempo oraz poziom rozwoju pozostałych zasobów danej jednostki samorządu terytorialnego tj. społecznych i gospodarczych<sup>9</sup>. Władze gminne posiadają bowiem możliwość kształtowania postaw proekologicznych wśród mieszkańców poprzez prowadzenie inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, stanowienie lokalnego prawa, stosowanie różnorodnych narzędzi ekonomicznych oraz prowadzenie działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych. Podczas prowadzenia badań poproszono respondentów o wskazanie, które spośród kierunków działań dotyczących kształtowania i ochrony środowiska władze uważają za priorytetowe (tab. 6).

Tabela 6. Kierunki działań podejmowanych przez władze gmin w zakresie kształtowania i ochrony środowiska.

Table 6. The directions of activities taken by the local authorities in the development and environmental protection.

Kierunki działań / Directions of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej / Investments in the area of water and sewage Network	3/3	4/5	3/3	4/4
Tworzenie infrastruktury do selektywnej zbiórki i odbioru odpadów / Creating the infrastructure for separate collection and waste collection	3/3	4/5	2/3	3/4
Pozyskiwanie środków pozabudżetowych na inwestycje proekologiczne / Acquisition of non-budgetary funds for environmental investment	3/3	3/5	3/3	4/4
Promocja alternatywnych źródeł energii wśród mieszkańców / Promotion of alternative energy sources	3/3	1/5	2/3	1/4
Działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna na rzecz podnoszenia świadomości ekologicznej wśród mieszkańców / Educational activities, information and promotion to raise rural residents awareness	3/3	4/5	3/3	3/4
Promocja produkcji ekologicznej wśród rolników i mieszkańców wsi / Promotion of organic farming among farmers and rural residents	2/3	2/5	2/3	1/4
Tworzenie parków i pielęgnacja istniejących / Creation and maintenance of existing parks	2/3	2/5	3/3	2/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.  
Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można zauważyć, że w badanych jednostkach najczęściej realizowane są inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (15/15) oraz tworzenie infrastruktury do selektywnej zbiórki i odbioru odpadów (12/15). Wytypowanie tych kierunków, jako priorytetowych wskazuje na fakt, iż gospodarka komunalna (do której zalicza się m. in. zaopatrzenie w wodę, usuwanie i

<sup>9</sup> K. Giordano: Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce. Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2006, ss.242.



oczyszczanie ścieków oraz składowanie i utylizację odpadów) odgrywa ważną rolę w procesie zarządzania zasobami środowiska naturalnego badanych gmin. Respondenci w swych wypowiedziach podkreślali często, że tworzenie infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich wymaga jednak od władz dużej aktywności w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych, przeznaczanych na inwestycje proekologiczne (13/15). Prowadzenie tego typu przedsięwzięć wiąże się bowiem z ponoszeniem wysokich kosztów realizacyjnych, które gmina nie jest w stanie pokryć w ramach skumulowanych środków własnych. Dla większości z tych inwestycji źródło finansowania stanowią zatem Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie wraz z funduszami powiatowymi i gminnymi oraz fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

W grupie najczęściej realizowanych zadań znalazła się także działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna na rzecz podnoszenia świadomości ekologicznej wśród mieszkańców (13/15). Zjawisko to świadczy o pewnej dojrzałości lokalnych zarządców w tym zakresie. Należy, bowiem pamiętać, że środowisko przyrodnicze jest konstruktem społecznym, dlatego ważne jest, w jaki sposób społeczność lokalna mieszkająca w jego bezpośrednim sąsiedztwie, dużej przestrzennie bliskości, postrzega, myśli oraz zachowuje się wobec natury i jak na jej rzecz działa. Świadomość ekologiczna przyczynia się także do bardziej sumiennego przestrzegania ustanowionych przepisów i norm prawnych, oddziałując jednocześnie na wzrost wiedzy na ich temat. Generuje ona także coraz to większą potrzebę budowy, modernizacji i prawidłowej eksploatacji infrastruktury technicznej, co z kolei przekłada się na lepszy stan środowiska przyrodniczego, zapewniając tym samym wyższy poziom jakości życia mieszkańców gminy<sup>10</sup>.

W kontekście przedstawionej problematyki zapytano respondentów o rodzaje działań podejmowanych przez władze, które mają na celu poprawienie świadomości jej mieszkańców w zakresie segregacji odpadów komunalnych (tab. 7). Większość z pytanych osób wskazała, że najczęstszą formą jest organizowanie spotkań, konkursów dla dzieci i młodzieży (15/15), festynów i pikników ekologicznych (10/15), wydawanie folderów, ulotek, plakatów, stron internetowych, lokalnej prasy o tematyce ekologicznej (10/15) oraz organizowanie zbiórek odpadów wielkogabarytowych, sprzętu elektrycznego i elektronicznego w systemie objazdowym (13/15).

Dość powszechnie stosowanym rozwiązaniem, zwłaszcza w gminach zaliczonych do grupy A (Kłaj i Zielonki) oraz grupy C (Poronin, Sękowa i Sułoszowa) jest także dostarczanie mieszkańcom bezpłatnie pojemników lub kolorowych worków do zbiórki selektywnej odpadów, zmniejszanie opłat za ich wywóz oraz ustawianie w budynkach instytucji użytku publicznego pojemników na zużyte leki ich opakowania i baterie. W większości z badanych jednostek nie praktykuje się natomiast ustawiania osobnych pojemników na: szkło, papier, tworzywa sztuczne w miejscach ogólnodostępnych lub organizowania punktów odbioru tego rodzaju odpadów (3/15), wyjątek stanowią jedynie gminy: Zielonki (grupa A), Bolesław (grupa B) oraz Poronin (grupa C).

---

<sup>10</sup> A. Bołtromiuk: Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój. Raport z badań 2009, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.

Tabela 7. Rodzaje działań podejmowanych przez władze w zakresie segregacji odpadów komunalnych.  
Table 7. The types of activities taken by the local authorities in the process of waste segregation.

Rodzaje działań / Types of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Spotkania, konkursy dla dzieci i młodzieży / Meetings, competitions for children and young people	3/3	3/5	3/3	4/4
Organizowanie festynów, pikników ekologicznych / Organizing festivals and ecological picnics	2/3	3/5	2/3	3/4
Wydawanie folder, ulotek, plakatów, stron internetowych, lokalnej prasy o tematyce ekologicznej / Issuing a folder, flyers, posters, websites, local press about ecology	2/3	3/5	2/3	3/4
Dostarczanie mieszkańcom bezpłatnie: pojemników, kolorowych worków do zbiórki selektywnej odpadów / Providing residents free of charge: containers, colorful bags for separate collection of waste	2/3	2/5	3/3	0/4
Zmniejszanie opłat za wywóz odpadów segregowanych / Reducing the fees for segregated waste collection	2/3	2/5	3/3	1/4
Organizowanie punktów odbioru makulatury, tworzyw sztucznych, szkła / Organizing collection points, waste paper, plastic, Glass	1/3	1/5	1/3	0/4
Ustawianie osobnych pojemników na: szkło, papier, tworzywa sztuczne w miejscach ogólnodostępnych / Setting up separate bins for glass, paper, plastics in common areas	1/3	1/5	1/3	0/4
Organizowanie zbiórek odpadów wielkogabarytowych, sprzętu elektrycznego i elektronicznego w systemie objazdowym / Organizing collections of bulky waste, electrical and electronic equipment	3/3	4/5	3/3	3/4
Ustawianie pojemników na zużyte leki ich opakowania, zużyte baterie / Setting containers for drugs used and dead batteries	3/3	0/5	2/3	0/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.  
Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Ważnym kierunkiem w kształtowaniu świadomości ekologicznej mieszkańców jest także podejmowanie inicjatyw związanych z promowaniem i współfinansowaniem infrastruktury służącej pozyskiwaniu energii odnawialnej (tab. 8). Najwyższą ich częstotliwość zaobserwowano w gminach należących do grupy o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, zrównoważonych społecznie i środowiskowo (grupa A) oraz najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, zrównoważonych środowiskowo (grupa C). Rodzaj podejmowanych działań w tym zakresie ograniczał się głównie do pozyskiwania środków na dofinansowanie termomodernizacji systemów ogrzewania gospodarstw domowych (4/15) oraz organizacji warsztatów, zebrań tematycznych, seminariów dla mieszkańców na temat alternatywnych źródeł energii (6/15).

Tabela 8. Rodzaje działań podejmowanych przez władze w zakresie promowania energii odnawialnej.  
Table 8. The types of activities taken by the local authorities in the alternative energy promotion.

Rodzaje działań / Types of activities	Liczba wskazań / liczba gmin w grupie Number of indications / number of communes in the group			
	A	B	C	D
Pozyskiwanie środków na dofinansowanie termomodernizacji systemów ogrzewania gospodarstw domowych / Raising funds to subsidize thermal domestic heating systems	2/3	0/5	2/3	0/4
Warsztaty, zebrania tematyczne, seminaria dla mieszkańców na temat alternatywnych źródeł energii / Workshops, thematic meetings, seminars for residents on alternative energy sources	2/3	0/5	3/3	1/4
Publikacje w lokalnych mediach na temat alternatywnych źródeł energii / Information published in the local media about alternative energy sources	2/3	0/5	1/3	1/4
Organizacja wyjazdów studyjnych na targi, warsztaty krajowe i zagraniczne / Organization of study visits to fairs, workshops, national and international	1/3	0/5	2/3	0/4

Objaśnienia do tabeli: oznaczenia grup gmin patrz tabela 1.

Explanation to the table: explanation of the groups of communes is the same as in the table 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii respondentów.  
Source: own calculation based on the opinion of the respondents.

Z przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami urzędów gmin wynika, że wskazane przez nich przedsięwzięcia finansowane są zazwyczaj ze środków zewnętrznych, w tym szczególnie w ramach pomocy unijnej tj. z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, czy też Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego. Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast niska aktywności jednostek zakwalifikowanych do pozostałych grup B i D, gdzie działania służące promowaniu energii uzyskiwanej ze źródeł odnawialnych praktycznie nie są prowadzone.

## Wnioski

Przeprowadzone badania terenowe wykazały, iż poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego danej jednostki samorządu terytorialnego jest w dużej mierze efektem nakreślonej przez ich kierownictwo wizji rozwoju. Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami władz gminnych wynika, że w jednostkach, w których wójt i pracownicy urzędu cechują się wyższą świadomością ekologiczną (grupa A i grupa C), realizowane są głównie działania z zakresu kształtowania i ochrony środowiska oraz edukacji ekologicznej mieszkańców. W jednostkach, w których za najważniejszy cel przyjęto rozwiązywanie problemów o charakterze społecznym (grupa B), wysoko oceniono natomiast społeczny wymiar rozwoju, a kwestie środowiskowe przesuвано zazwyczaj na drugi plan.

Przedstawiona na podstawie subiektywnych opinii respondentów analiza kierunków działań podejmowanych przez władze badanych gmin wiejskich województwa małopolskiego, odzwierciedla etapy na jakich obecnie znajdują się te

jednostki w dążeniu do osiągnięcia zrównoważonego ich rozwoju. Z uzyskanych informacji można wnioskować, że większość z nich realizuje tzw. zadania „twarde”, związane z zaspokajaniem lokalnych potrzeb przez pryzmat rozwoju infrastruktury technicznej, co według władz warunkuje często poprawę poziomu wszystkich trzech komponentów tj. społecznego, gospodarczego i środowiskowego procesu zrównoważenia.

Należy jednak pamiętać, że prowadzenie tego typu przedsięwzięć zmniejsza wyraźnie zaangażowanie i ukierunkowanie lokalnych zarządców na tzw. działania „miękkie”, związane z rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego oraz podporządkowuje lokalne zasoby środowiskowe i możliwości finansowe gmin pod kątem ich realizacji. W procesie zarządzania rozwojem jednostkami samorządowymi zasadne wydaje się więc, zmniejszenie występujących w większości z nich dysproporcji. Dotyczą one głównie różnic w wielkości wydatków budżetowych i pozabudżetowych ponoszonych na działania lub projekty inwestycyjne o charakterze infrastrukturalnym a środkami finansowymi przeznaczanymi na pozostałe zadania, mające na celu poprawę jakości życia społecznego i efektywne wykorzystanie potencjału rozwojowego lokalnych zasobów ludnościowych.

## **Bibliografia**

- Bołtomiuk A.: Świadomość ekologiczna Polaków - zrównoważony rozwój. Raport z badań 2009. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2009.
- Brandenburg H.: Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, ss. 202.
- Giordano K.: Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce. Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2006.
- Kudłacz T.: Programowanie rozwoju gospodarczego gminy. Funkcje i zasady. Wydawnictwo Szkoła Przedsiębiorczości Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Polsko-Brytyjski Program „W zarządzaniu gminą”, Kraków 1993.
- Kukuła K.: Metoda unitaryzacji zerowanej. PWN, Warszawa 2000.
- Paluch Ł.: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich w województwie małopolskim. Niepublikowana rozprawa doktorska obroniona w dniu 11.12.2012, Wydział Nauk Ekonomicznych Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2012.
- Pietrzyk I.: Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. PWN, Warszawa 2000.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r., o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2006 r. Nr 227. poz. 1658 z późn. zm.
- Zwolińska-Ligaj M.: Rola samorządów gminnych w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich Regionu Zielone Płuca Polski [w:] Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Red. A. Bołtomiuk, IRWIR PAN, Warszawa 2011.

## **Summary**

The aim of this elaboration is to identify the role of local authorities in creation of sustainable development of rural communes in the Małopolska Province. The choice of units was based on the multicriteria method of zero unitarization and the primary source was statistical data for the period 2004-2010 published by the Local Data Bank System Analysis and Local Government. Research based on the questionnaire interview was carried out in 2011. The analysis of information helped to identify the types of activities which local authorities used in creation of sustainable development of rural communes in the Małopolska Province

key words: management of local development, sustainable development, zero unitarization method, rural communes, Małopolska Province, local authorities

### Informacje o autorze:

#### **Dr inż. Łukasz Paluch**

Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie

Instytut Ekonomiczno-Społeczny

Zakład Ekonomii i Polityki Gospodarczej

Al. Mickiewicza 21

31-120 Kraków

tel. (0 12) 662 43 52

e-mail: lukasz.paluch@ur.krakow.pl