

Bożena Oleszko-Kurzyna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

JAKOŚĆ ŻYCIA A PROCESY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM GMIN WIEJSKICH

Wprowadzenie

Ustawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest prowadzenie polityki rozwoju, mającej na celu tworzenie warunków dla poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Nawiązuje to do idei rozwoju zrównoważonego, która w szerokim rozumieniu oznacza strategię poprawy jakości życia. Szczególna rola w jej realizacji przypada samorządom gminnym, które posiadają uprawnienia decyzyjne i są wyposażone w odpowiednie instrumenty. W kształtowaniu długofalowej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym kluczowe znaczenie mają narzędzia planistyczne, a wśród nich strategia rozwoju. Powstaje zatem pytanie, czy formułowane w gminach strategie rozwoju są użyteczne i czy tworzą dobre podstawy do tworzenia warunków na rzecz poprawy jakości życia lokalnej społeczności. W świetle powyższego, celem opracowania jest próba identyfikacji lokalnych polityk, dotyczących poprawy jakości życia w gminach wiejskich na podstawie analizy ich strategii lokalnych oraz wywiadów z przedstawicielami władz samorządowych.

W opracowaniu poddano weryfikacji następujące hipotezy badawcze:

- poprawa jakości życia jako cel rozwoju gminy istnieje z reguły w świadomości władz samorządowych, ale wiedza na temat stanu i mierników jakości życia mieszkańców jest niewielka;
- władze samorządowe nie doceniają roli strategii w zarządzaniu rozwojem gminy wiejskiej, a jakość strategii rozwoju gminy nie przekłada się na jakość zarządzania gminą.

Badaniami objęto sześć gmin wiejskich powiatu janowskiego¹ w województwie lubelskim. Tak dobrana próba gmin nie ma wprawdzie waloru repre-

¹ Powiat janowski jest położony w południowo-zachodniej części województwa lubelskiego. Obejmuje 7 gmin (Batorz, Chrzanów, Dzwolę, Godziszów, Janów Lubelski, Modliborzyce, Potok Wielki), z czego jedna gmina (Janów Lubelski) ma charakter gminy miejsko-wiejskiej. Powiat ma charakter rolniczy, wskaźnik urbanizacji wynosi 24,1% przy średniej krajowej wynoszącej 61,9%, wskaźnik gęstości zaludnienia: 58 osób na 1 km² (jeden z najniższych w województwie).

zentywności w stosunku do całej populacji, jednak daje możliwość wstępnego rozpoznania problemu po to, by w przyszłości ewentualnie podjąć dalsze, pogłębione badania w tym obszarze o zasięgu regionalnym. Badania te można zatem uznać za badania pilotażowe. W badaniach zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, gdzie narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu, który posłużył jako plan zadawanych pytań, przy czym ingerencja autorki w treść prezentowanych pytań była ograniczona. Respondenci to przedstawiciele władz samorządowych. Badania przeprowadzono w marcu 2012 r.

1. Definicja jakości życia i problemy jej mierzenia

Precyzyjne, jednoznaczne zdefiniowanie jakości życia nie jest zadaniem łatwym. W literaturze nadal nie ma wyraźnego rozdzielenia takich terminów, jak: jakość życia, warunki życia, poziom życia czy stopa życiowa. Pojęcia te są niejednokrotnie używane zamiennie.

Jakość życia jest pojęciem szerokim, można wyodrębnić wiele podgrup. Szczególnie istotny jest podział na obiektywną i subiektywną jakość życia². Obiektywna jakość życia jest zbliżona znaczeniowo do pojęcia „warunki życia” czy „poziom życia” i oznacza całokształt obiektywnych warunków o charakterze infrastrukturalnym, w jakich żyje społeczeństwo. Oparta jest na wskaźnikach makroekonomicznych (np. PKB, stopa inflacji) i makrospołecznych (np. stopa rejestrowanego bezrobocia, liczba lekarzy na 100 tys. mieszkańców). Do określenia obiektywnej jakości życia wykorzystuje się zwykle dane statystyki publicznej czy Banku Danych Regionalnych. Subiektywna jakość życia jest związana z kolei z oceną stopnia zaspokojenia potrzeb. Jest to subiektywne postrzeganie własnego życia w ramach określonego systemu wartości oraz w określonych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych (zadowolenie z uzyskiwanych dochodów, własnej sytuacji mieszkaniowej)³. Ten sposób postrzegania jakości życia sięga do opinii i zachowań obywateli⁴.

Istnieją zatem dwa sposoby opisu jakości życia społeczeństwa, jego potencjału rozwojowego i stawianych wyzwań. Powinny być one traktowane komplementarnie, wzajemnie się uzupełniać i korygować. Tylko wtedy można podjąć próbę konstru-

² *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*. Red. T. Borys, P. Rogala. UNDP, Warszawa 2008, s. 13-14.

³ Ibid.

⁴ Szerzej na temat procesu badania subiektywnej jakości życia. P. Rogala: *Raport z realizacji pracy „Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach”*. Etap 2. UE we Wrocławiu, Wydział w Jeleniej Górze, Jelenia Góra – Poznań 2009, s. 8 i n.

owania w miarę pełnej i wiarygodnej diagnozy, która sprzyja podejmowaniu mądrych działań przez władze samorządowe, choć sama w sobie nie gwarantuje sukcesu.

2. Jakość życia jako nadrzędny cel rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny jest to świadomie ukierunkowany i organizowany proces zmian społecznych, dokonujących się z udziałem tych społeczności. Decydującą rolę odgrywają w nim instytucje lokalne, które przy wykorzystaniu lokalnych zasobów oraz innych czynników rozwoju przyczyniają się do zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej gminy, zaspokajają potrzeby jej mieszkańców i przyczyniają się do ogólnego postępu⁵. W zarządzaniu rozwojem lokalnym wspólnota samorządowa pełni rolę głównego aktora, gospodarza terenu, wyposażonego w ustawowe instrumenty oddziaływania na środowisko lokalne. Zarządzanie powinno być ukierunkowane na realizację potrzeb i aspiracji społeczeństwa, co wymaga formułowania celów: gospodarczych, środowiskowo-przestrzennych i polityczno-społecznych. Te ostatnie są związane z dążeniem do poprawy jakości życia, która określa standardy bieżącego funkcjonowania mieszkańców i ich osobiste perspektywy rozwojowe.

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania lokalnego jest strategia rozwoju, którą można określić jako „(...) wewnętrzne spójny zbiór rozwiązań określający charakter przyszłych i obecnych działań władz lokalnych” (ujęcie przedmiotowe), „(...) zbiór zasad, na podstawie których są podejmowane kluczowe decyzje dla rozwoju gminy” (ujęcie podmiotowe)⁶. W strategii muszą być sprecyzowane kryteria rozwoju, możliwe kierunki działania, ogólna strategia postępowania. W krajach rozwiniętych nie opracowuje się już strategii wybranych sfer rozwoju gminy, a wyłącznie strategię zintegrowanego, trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki, społeczeństwa i środowiska. Wynika to m.in. z faktu, iż w XXI w. ochrona środowiska przyrodniczego ma duży wpływ na kształtowanie się reguł strategicznego myślenia⁷. Rozwój zrównoważony (ekorozwój) osiąga się przez realizację zadań komunalnych i tworzenie warunków dla inwestycji produkcyjnych, usługowych, opieki społecznej i zdrowotnej, oświaty itp. Jego nadrzędnym celem jest „(...) podniesienie poziomu jakości życia mieszkańców pojmowanego jako urzeczywistnienie standardów Unii Europejskiej”⁸.

⁵ J. Kotus: *Społeczności lokalne wybranych gmin Wielkopolski wobec zagadnień rozwoju społeczno-gospodarczego*. Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2001, s. 9.

⁶ J. Biniecki, B. Szczupak: *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004, s. 46.

⁷ B. Poskrobko: *Zarządzanie środowiskiem*. PWE, Warszawa 1998, s. 359.

⁸ Ibid.

3. Jakość życia w procesie zarządzania gminą – wyniki badań

Nadrzędnym celem rozwoju na każdym szczeblu samorządu terytorialnego jest wysoka jakość życia, a narzędziem realizacji jest strategia, tworząca podstawy prowadzenia lokalnej polityki rozwoju. Jakość życia można traktować jako efekt końcowy działań, podejmowanych przez władze samorządowe.

Przeprowadzone badania pozwalają sformułować trzy grupy problemów. Pierwszy dotyczy pozyskiwania informacji oraz **stanu wiedzy władz samorządowych na temat jakości życia i sposobów jej mierzenia**. Pytania zawarte w ankiecie na temat prowadzenia pomiaru obiektywnej i subiektywnej jakości życia nie znalazły zrozumienia (brak odpowiedzi), co może świadczyć o braku umiejętności rozróżniania tych pojęć. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż przy formułowaniu strategii wykorzystano dane wtórne, pochodzące z Banku Danych Regionalnych lub spisu powszechnego z 2002 r. Posłużyły one do określenia wskaźników obiektywnej jakości życia, przydatnych przy tworzeniu części diagnostycznej strategii rozwoju gminy.

W Polsce badania jakości życia w jednostkach samorządu terytorialnego nie są zjawiskiem powszechnym, a jeśli już są prowadzone to w dużych miastach, takich jak: Kraków, Poznań, Sopot, Gliwice, Jaworzno. Jest to natomiast popularny sposób pozyskiwania informacji do formułowania diagnozy w innych krajach, np. USA, Wielkiej Brytanii czy Australii.

Drugi problem dotyczy **sfery zarządzania gminą**. Okazuje się, że istniejące w gminach strategie rozwoju nie zawsze stanowią dobrą podstawę ich rozwoju. Dokumenty badanych gmin były analizowane pod kątem jakości wykonania, przydatności i realności zaplanowanych działań. Z badań wynika, iż dwie z sześciu badanych gmin wiejskich nie ma dostępu do elektronicznej wersji strategii rozwoju, co samo w sobie jest już określoną informacją (gmina Batorz i Potok Wielki)⁹. Brak komunikowanej strategii oznacza brak dostępu dla wszystkich zainteresowanych podmiotów do precyzyjnego planu działania gminy. W kontekście podjętej problematyki, trudności w swobodnym dostępie do planów jednostki pokazują, iż władze samorządowe nie doceniają znaczenia tego dokumentu. W czterech pozostałych gminach wiejskich strategie rozwoju są łatwo dostępne na stronach internetowych urzędów gmin czy BIP-u. Konstrukcja strategii jest poprawna, uwzględniono w nich wszystkie niezbędne elementy. Każda z nich zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej gminy, zdefi-

⁹ Z późniejszych wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami władz samorządowych wynika, iż we wspomnianych gminach strategie są w trakcie aktualizacji.

niowane cele, zadania, założenia monitoringu i ocenę efektów. Zwraca uwagę zbytnia drobiazgowość opisu walorów naturalnych i kulturowych gminy, które są mało przydatne z punktu widzenia formułowanych planów rozwojowych. Wysoko należy ocenić techniczną stronę wykonania dokumentów, przy czym dokumenty samodzielnie wykonane przez pracowników gminy są mniej profesjonalne (gmina Modliborzyce). Ta jedyna samodzielnie przygotowana strategia jest identyczna jak strategia gminy Godziszów. Z wyjątkiem części diagnostycznej jest to dokładna kopia struktury dokumentu, prezentowanych treści, celów strategicznych, operacyjnych, zadań, źródeł finansowania, monitoringu itp. Nasuwa się pytanie, czy samodzielność wykonania oznacza bezkrytyczne wzorowanie się na strategii innej gminy? Problemy rozwojowe gmin wiejskich rzeczywiście są podobne, ale czy do tego stopnia?

Cele i zadania zawarte w strategiach są szeroko rozpisane i dopasowane do zdiagnozowanych problemów gminy. Są to cele ambitnie, obejmujące tak wiele problemów i przedsięwzięć, iż ich realizacja jest mało prawdopodobna. Potwierdza to analiza struktury wydatków gmin, która pokazuje, iż cele niejednokrotnie uznane za priorytetowe nie mają zaplanowanych środków finansowych lub środki te są zbyt małe w stosunku do kosztu planowanego przedsięwzięcia. Stopień realizacji celów, zawartych w strategiach badanych gmin – w opinii władz samorządowych – kształtuje się średnio na poziomie 50%. Okazuje się, że w praktyce gminy często podejmują te mniej kosztowne inwestycje, których wprawdzie nie eksponowano w strategii, ale są one popularne i akceptowane przez część społeczności wiejskiej. Z drugiej strony są poważne opóźnienia w realizacji podstawowych inwestycji infrastrukturalnych, wymagających ogromnych nakładów finansowych (kanalizacja, wodociąg). W opinii samorządów inwestycje te przekraczają możliwości finansowe gmin, a ich realizacja ograniczyłaby w znacznym stopniu wykonywanie innych konkurencyjnych zadań potrzebnych dla zaspokojenia bieżących potrzeb społeczeństwa. Szczególnie trudny do rozwiązania dla gmin jest problem gospodarki wodno-ściekowej. W gminach badanego powiatu janowskiego aż pięć praktycznie nie ma sieci kanalizacyjnej (wskaźniki skanalizowania 0%-10%). Gminy Modliborzyce, Godziszów i Dzwola rozwiązują problem kanalizacji poprzez przydomowe oczyszczalnie ścieków, współfinansowane z funduszy UE (wskaźniki skanalizowania odpowiednio dla gmin 85%, 15% i 10%). Wszystkie gminy wskazują gospodarkę ściekową jako priorytet w dziedzinie ochrony środowiska po 2013 r. Nieco lepiej przedstawia się sytuacja w zakresie infrastruktury wodociągowej, aż w pięciu badanych gminach wskaźnik zwodociągowania wynosi 100% (gmina Godziszów nie ma wodociągu, a gmina Dzwola jest zwodociągowana w 60%).

Zdaniem samorządowców, realny termin przeprowadzenia wszystkich niezbędnych inwestycji w dziedzinie gospodarki wodno-ściekowej to rok 2020 – pod warunkiem utrzymania dalszego unijnego wsparcia, przy czym w strategiach rozwoju wskazywano znacznie wcześniejsze terminy realizacji.

Ciekawy przykład stanowi gmina Dzwola, posiadająca najlepiej przygotowaną strategię ze wszystkich badanych (relatywnie dużo wskaźników rozwoju odnoszonych do średniej dla województwa; projekcja rozwoju gminy do 2020 r., z pokazaniem efektów), a realizująca głównie drobne przedsięwzięcia nie zawsze przystające do współczesnych potrzeb społeczności wiejskiej (powszechna budowa i modernizacja remiz strażackich). Z drugiej strony, gmina Modliborzycze z powieloną strategią dobrze sobie radzi z realizacją zaplanowanych działań, aktywnie pozyskuje środki unijne, z powodzeniem realizuje program przydomowych oczyszczalni ścieków, co pozwala przypuszczać, że „jakość” strategii nie idzie w parze z „jakością” rządzenia.

Relatywnie mało miejsca zajmuje w strategii rozwoju część uzasadniająca wybór takich, a nie innych celów i priorytetów rozwojowych. Prezentowane wskaźniki obrazujące różne obszary obiektywnej jakości życia są nieliczne, brakuje porównań z sytuacją województwa czy kraju, innymi podobnymi gminami. W grupie analizowanych wskaźników znalazły się jedynie 3-4 podstawowe, pokazujące wybiórczo stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Efekty realizacji strategii są pokazane w sposób ilościowy, a nie jakościowy.

Trzeci problem dotyczy **uczestnictwa społeczności lokalnej w procesie planowania działań samorządu**, czyli współdecydowania o swojej przyszłości. Precyzowanie wizji, strategii i polityki rozwoju gminy powinno być procesem społecznym, co oznacza, że odpowiednie dokumenty powinny być opracowywane przy współdziałaniu społeczności lokalnej. Tu nasuwa się pytanie, czy sami mieszkańcy są zainteresowani poprawą jakości życia na swoim terenie (brak oddolnych sygnałów może utrudniać odpowiedź na pytanie „jak jest i co zrobić, żeby było lepiej”). W praktyce omawiane strategie zostały opracowane przez ekspertów z firm doradczych oraz pracowników urzędów gminy. Należy zaznaczyć, że w omawianych gminach formułowane strategie były wcześniej poddane konsultacji społecznej. Był to ważny etap prac nad strategią. Powszechne były spotkania warsztatowe odbywające się najczęściej w urzędzie gminy, w których uczestniczyło z reguły ok. 30-40 osób (sołtysi, pracownicy urzędu gminy, domu kultury, nauczyciele, lokalni liderzy). Uczestnicy warsztatów byli podzieleni na grupy tematyczne, zajmujące się poszczególnymi sferami: społeczną, gospodarczą i infrastrukturalną. W trakcie spotkań były przeprowadzane badania ankietowe uczestników, pozwalające zdiagnozować problemy i wskazać sposoby ich

rozwiązywania. Wydaje się, iż na obecnym etapie rozwoju samorządu, uczestnictwo społeczności lokalnej w procesie planowania strategicznego jest wystarczające, co nie oznacza, że nie mogłoby być lepiej. Pożądane byłyby bardziej reprezentatywne wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród społeczności lokalnej, ale kosztowność takiego przedsięwzięcia – zdaniem przedstawicieli władz lokalnych – nie pozwala na takie inicjatywy. Istotną rolę w opiniovaniu niektórych planowanych przedsięwzięć mają informacje pozyskane bezpośrednio przez sołtysów (popularne zbieranie podpisów).

Poprawie aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich sprzyja ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim¹⁰. Ustawa stworzyła możliwość finansowania drobnych, ale ważnych z punktu widzenia społeczności, zadań. Problemem jest to, że każdorazowo należy rozstrzygać czy zakładane przedsięwzięcie mieści się w katalogu zadań własnych gminy i czy spełnia inne ustawowe wymogi¹¹.

Inną inicjatywą państwa, mającą na celu zwiększenie aktywności publicznej lokalnej społeczności jest projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który został przygotowany przez zespół doradców przy Prezydencie RP. Projekt ten jednak nie zyskuje akceptacji organizacji samorządowych. Zarzuty dotyczą przede wszystkim tego, iż nowe ustalenia naruszają dotychczasowe dobre praktyki i rozwiązania legislacyjne, które umożliwiały mieszkańcom wiejskich gmin rozwijanie aktywności publicznej. Ustawa pomniejsza bowiem rolę zebrania wiejskiego, rady sołeckiej i sołtysa na rzecz rady gminy i wójta, dając im jednocześnie większe uprawnienia w kwestii decydowania o kierunkach rozwoju gminy i podejmowaniu konkretnych inicjatyw.

Podsumowanie

Jakość życia można traktować jako efekt końcowy działań podejmowanych przez władze samorządowe. W gminach wiejskich ten efekt końcowy jest trudny do określenia, bowiem nie są tam podejmowane próby mierzenia jakości, zwłaszcza w wymiarze subiektywnym. W tej sytuacji nie można dokonać oceny stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców i ich zadowolenia ze świadczenia

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim Dz.U. 2009, nr 52, poz. 420 ze zm.

¹¹ Pierwsze fundusze sołeckie powstały w budżetach gmin w 2010 r., a pierwsze zwroty części wydatków z budżetu państwa nastąpiły w 2011 r.

usług publicznych, a co za tym idzie – wskazać koniecznych zmian. W gminach są prowadzone badania obiektywnej jakości życia, są one jednak ograniczone do pozyskiwania danych wtórnych potrzebnych przy opracowywaniu części diagnostycznej strategii rozwoju gminy.

W tworzeniu polityki rozwoju na szczeblu lokalnym kluczowa rola przypada narzędziom planistycznym, zwłaszcza strategii rozwoju. Konieczność posiadania strategii wynika nie tylko ze względów praktycznych, ale również z uregulowań prawnych. Jak pokazują badania, gminy posiadają ten dokument planistyczny, jednak jego użyteczność jest niewielka. Oznacza to, że władze samorządowe nie przykładają należytej wagi do procesu zarządzania gminą i nie doceniają znaczenia strategii w tym procesie. W obecnych warunkach zarządzanie rozwojem lokalnym wymaga ściśle określonych kompetencji, zarówno w sferze wiedzy, jak i umiejętności. By uzyskać trwale i długofalowe rezultaty, zarządzanie musi mieć charakter zarządzania strategicznego opartego na prawidłowo opracowanych dokumentach planistycznych. Jak wynika jednak z badań, dobrze opracowana strategia rozwoju lokalnego, przy współudziale ekspertów, to dopiero początek drogi rozwoju gminy. Wdrażanie strategii zależy przede wszystkim od świadomości władz samorządowych w zakresie konieczności konsekwentnej realizacji programów działań oraz umiejętności łączenia różnych obszarów i poziomów aktywności społeczności lokalnej. Nie bez znaczenia jest tu odpowiednie przywództwo. To liderzy, sprawujący władzę w samorządzie lokalnym, posiadający charyzmę, umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem, charakteryzujący się otwartością i rozumieniem procesów kulturowych oraz społeczno-gospodarczych pozwalają skutecznie i sprawnie zawiadywać sprawami jednostki terytorialnej.

Literatura

- Biniecki J., Szczupak B.: *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004.
- Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*. Red. T. Borys, P. Rogala. UNDP, Warszawa 2008.
- Kotus J.: *Spoločności lokalne wybranych gmin Wielkopolski wobec zagadnień rozwoju społeczno-gospodarczego*. Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2001.
- Poskrobko B.: *Zarządzanie środowiskiem*. PWE, Warszawa 1998.

Rogala P.: *Raport z realizacji pracy „Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach”. Etap 2.* UE we Wrocławiu, Wydział w Jeleniej Górze, Jelenia Góra-Poznań 2009.

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim Dz.U. 2009, nr 52, poz. 420 ze zm.

THE QUALITY OF LIFE AND THE PROCESSES OF MANAGING THE DEVELOPMENT OF RURAL COMMUNES

Summary

The creation of conditions for improvement of the quality of life in a local community is the goal of development policies at each level of local government. A special role will be played here by the gmina (commune) local government as it is vested with decision-making powers and provided with various instruments. Of crucial importance for shaping long-term development policies at the local level are planning instruments. Preliminary observations show that the improvement of life quality as an objective usually exists in the consciousness of local government authorities but actions are as a rule taken as a response to current stimuli and factors and they do not always correspond to the objectives and priorities adopted in the planning documents. In light of the foregoing, the goal of this study is to identify local policies concerning improvement of the quality of life in rural communes, based on the analysis of their local strategies and on interviews with representatives of local government authorities. Studies covered the rural communes of the Janów district in the Lubelskie province.