

# Małgorzata Marks-Krzyszkowska

---

## Źródła wiedzy o potrzebach i opiniach mieszkańców w zarządzaniu gminą wiejską

---

Studia Humanistyczne AGH 16/3, 31-42

---

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Małgorzata Marks-Krzyszowska\*

Uniwersytet Łódzki

### ŹRÓDŁA WIEDZY O POTRZEBACH I OPINIACH MIESZKAŃCÓW W ZARZĄDZANIU GMINĄ WIEJSKĄ

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli stanowi zarówno zadanie własne samorządów gminnych, jak i moralny obowiązek ich władz. Posiadanie wiedzy na temat zakresu i specyfiki potrzeb, a także opinii mieszkańców w tym zakresie jest zatem punktem wyjścia do racjonalnych i skutecznych działań zarządczych. Lokalni decydenci mogą (teoretycznie) korzystać z wielu dostępnych źródeł wiedzy i w różny sposób je wykorzystywać. Nie zawsze jednak tak jest. Pojawia się zatem pytanie o realnie podejmowane przez władze lokalne działania w celu pozyskiwania wiedzy o opiniach i potrzebach mieszkańców (źródła wiedzy). Artykuł odwołuje się do wyników badań własnych autorki realizowanych w środowiskach wiejskich wśród lokalnych decydentów i mieszkańców. Wskazują one na relatywnie niewielkie zainteresowanie wnikliwym rozpoznaniem potrzeb mieszkańców. Zastępuje je powierzchowna obserwacja i intuicja władz. Ponadto, informacje o społeczności pozyskiwane są za pośrednictwem tradycyjnych kanałów komunikacji, tzn. rozmów z sołtysami i radnymi. Mieszkańcy rzadko postrzegani są jako źródło wiedzy lokalnej i poza wyrażeniem swojej opinii podczas zebrania nie włączają się w diagnozowanie problemów własnej społeczności.

Słowa kluczowe: potrzeby i opinie mieszkańców, źródła wiedzy, zarządzanie w gminach wiejskich

#### WSTĘP

Zależności między wiedzą, władzą i zarządzaniem od wielu lat stanowią ważny temat w dyskusjach dotyczących polityki publicznej, którą za Jerzym Woźnickim (2012: 134) można określić zbiorem procesów realizowanych przez administrację publiczną w ramach jej misji zaspokajania potrzeb publicznych. W połowie ubiegłego stulecia, w ramach nauk społecznych postulowano zintegrowane podejście do wiedzy i wykorzystanie jej na rzecz poprawy racjonalności podejmowania decyzji. W praktyce początkowo oznaczało to udoskonalenie procesów tworzenia polityki i zarządzania za pomocą technik analizy kosztów i korzyści (Parsons 2004). Usługi publiczne organizowano bez udziału podmiotów niepublicznych (mieszkańców, przedsiębiorców itp.), których rola sprowadzała się do nieangażowanego odbiorcy usługi. W tym przypadku podstawą podejmowania decyzji była przede wszystkim

\* Adres do korespondencji: Małgorzata Marks-Krzyszowska, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-214 Łódź; e-mail: malmarks@o2.pl.

wiedza ekspercka: obiektywna, weryfikowalna, dobrze ugruntowana metodologicznie (por. Beck, Giddens i Lash 2009), z której korzystały władze i administracja, by w jak najwłaściwszy sposób przygotować usługę. W latach 80. XX wieku, zwłaszcza na Zachodzie, popularność zyskała teoria racjonalnego wyboru, odwołująca się do korzyści płynących z zastosowania wzorców biznesowych w interesie publicznym. Użyteczne stawało się wówczas uzupełnienie wiedzy eksperckiej menadżerską, opartą na doświadczeniu biznesowym (por. Kaleta 2011). Odbiorcę usług publicznych zaczęto porównywać do klienta. Podobnie jak w biznesie, wiedza o potrzebach i preferencjach obywateli miała być punktem wyjścia do tworzenia oferowanego produktu. Zadanie mieszkańca w znacznej mierze sprowadzało się do skorzystania z usługi i wyrażenia opinii na temat jej jakości. Z kolei od lat 90. skuteczność zarządzania zaczęto rozpatrywać z perspektywy racjonalności działań w ramach idei *governance*. Celu, w tym przypadku, nie stanowiła wyłącznie racjonalność zarządzania sama w sobie, lecz potrzeba zyskania zdolności do rozumienia i zarządzania złożonymi, wielopoziomowymi organizmami, tworzącymi skomplikowane sieci (por. Parsons 2004). Współcześnie, w kontekście zarządzania rozwojem lokalnym, zwłaszcza gmin wiejskich, renesans przeżywa wiedza lokalna, bezpośrednio wiązana z miejscowym kontekstem i środowiskiem (por. np. Kloppenburg 1991; Gorlach, Klekotko i Adamski 2008). Jest ona nabywana przez miejscową ludność w wyniku wieloletnich doświadczeń, często przekazywana ustnie z pokolenia na pokolenie. Wiedzę lokalną członkowie społeczności czerpią z doświadczeń życia codziennego w danym miejscu. Posiadanie jej umożliwia dostrzeganie i rozumienie charakteru powiązań i wzajemnych relacji lokalnych aktorów i zasobów, wyraźniej niż mogliby to zrobić eksperci czy menadżerowie. Stąd między innymi wynikają korzyści włączania mieszkańców w lokalne współzarządzanie. We współczesnej polityce publicznej społeczność staje się wręcz przedmiotem wiedzy, co stanowi fundamentalną zmianę w stosunku do poprzednich podejść, w ramach których cele osiągnąć można poprzez uspołecznione formy interwencji. Nowe reguły sprowadzają się zatem do „rządzenia bez rządzenia społecznością”, polegają bowiem na „regulowaniu przez rządzących wyborów rządzonych” (Rose 1996: 328).

Holistyczne podejście do wykorzystania wszystkich typów wiedzy w zarządzaniu i polityce lokalnej wydaje się ze wszech miar zasadne. Rozważania teoretyczne nie zawsze jednak znajdują odzwierciedlenie w praktyce. Nasuwa się zatem pytanie o realne działania podejmowane przez władze lokalne w celu pozyskiwania wiedzy o opiniach i potrzebach mieszkańców (źródła wiedzy). Celem artykułu jest zaprezentowanie dominujących sposobów pozyskiwania wiedzy o potrzebach i opiniach mieszkańców, służących lokalnym władzom do zarządzania.

## POTRZEBY I OPINIE MIESZKAŃCÓW W ZARZĄDZANIU GMINĄ

Pojęcie potrzeby jest wielowymiarowe i stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych dziedzin nauki, na przykład psychologii, ekonomii, socjologii, polityki społecznej. Potrzeby utożsamiane są z odczuciem braku, odnoszącym się do różnych sfer funkcjonowania i doświadczenia człowieka (na przykład biologicznej, psychicznej, społecznej). Niektóre z nich mogą zostać zaspokojone samodzielnie/indywidualnie przez zainteresowaną osobę,

inne zaś w sposób bardziej zorganizowany i w związku z tym bardziej efektywny (potrzeba przemieszczania się – transportu), niektóre natomiast wyłącznie zbiorowy (bezpieczeństwo publiczne), co wymaga zaangażowania większej liczby podmiotów i ich współpracy.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców jest nie tylko wynikającym z przepisów zadaniem własnym gminy, lecz istotą jej funkcjonowania. W działania lokalnych podmiotów władzy i administracji publicznej wpisana jest służebna rola wobec obywateli, co dodatkowo moralnie zobowiązuje do znajomości potrzeb mieszkańców-wyborców<sup>1</sup>. Informacje te są jednak gromadzone i wywoływane w różnorodnych celach (Blair 2004; Stawecki 1990). Po pierwsze, władze i podległa im administracja chcą poznać faktyczne potrzeby, aby przygotować program ich rozwiązania. Wówczas przydatne okazują się konsultacje społeczne czy badania sondażowe, które niezobowiązująco umożliwiają poznanie różnych stanowisk i tym samym zwiększają prawdopodobieństwo trafnych decyzji (cel pragmatyczny). Po drugie, władze gromadzą opinie i organizują spotkania mieszkańców, by wyjaśnić i uzasadnić racjonalność wcześniej zaplanowanych działań i uprawomocnić w ten sposób swoje decyzje. Wychodząc z założenia, że „ludzie nie rozumieją całokształtu gminnych potrzeb”, przekonują ich do własnych propozycji (cel perswazyjny). Po trzecie, zebrania i rozmowy dostarczają wiedzy o tym, co się dzieje w gminie i pozwalają w ten sposób „podслуchać” lub przechwycić inicjatywy mieszkańców, ewentualnie zachęcić ich do wspólnego lub indywidualnego działania na rzecz gminy, co zwiększa szansę na akceptację społeczną planowanych działań, zwielokrotnia wysiłek jednostek oraz ułatwia poszukiwanie i zdobywanie wsparcia zewnętrznego (cel instrumentalny). Po czwarte, bywają sytuacje, w których koniecznością jest wywołanie, zapoznanie i archiwizacja informacji na temat opinii mieszkańców, co wynika z przepisów prawa lub tradycji na przykład cyklicznie organizowanych spotkań – „tu się tak utarło, że są zebrania” (cel formalistyczny). Po piąte, wymiana poglądów podczas spotkań aranżowana jest w celu uniknięcia lub eskalacji konfliktów i formalnych skarg (cel obronny).

Badania terenowe z końca lat 80. ubiegłego wieku ujawniły, że ówczesni polscy działacze lokalni brali pod uwagę opinie obywateli przede wszystkim w kontekście zagrożeń i barier w realizacji zamierzonych wcześniej planów, co łączyło się z poczuciem bezsilności oraz krytyką (Stawecki 1990). Wówczas decyzje władz zapadały w sposób daleko odbiegający od zasady reprezentacji interesów mieszkańców, a kanały informacji były zuniformizowane i sprowadzały się do ogólnie organizowanych zebrań, podczas których obywatele zgłaszali wnioski, skargi i zażalenia. Brak realnego udziału mieszkańców powodował, że lokalne elity władzy łatwo przejmowały rolę patronów czy autokratów, nie zaś reprezentantów społeczności (Stawecki 1990: 154). Zasada reprezentacji została odwrócona. Celem władzy stało się bowiem dostosowanie opinii mieszkańców do decyzji władz. Sytuację tę można oczywiście tłumaczyć ówczesnym systemem społeczno-politycznym, który zakładał podporządkowanie się władzy centralnej i partyjnej. Jednak mimo upływu lat i zmiany systemu w Polsce badania

---

<sup>1</sup> Logika decentralizacji władzy zakłada, że wybrani przez mieszkańców ich przedstawiciele, będą nie tylko bardziej emocjonalnie związani i zaangażowani w sprawy lokalne, ale będą także posiadali znacznie większą wiedzę w zakresie lokalnych potrzeb i uwarunkowań ich zaspokojenia (niż jakiegokolwiek zewnętrzne podmioty np. władze rządowe i ich instytucje), to z kolei przyczyni się do sprawnego zarządzania. Nie zawsze jednak wiedza znajduje przełożenie w realnie prowadzonej polityce. Nie chodzi tu jednak o złą wolę władz, lecz np. o możliwości, dysponowanie określonymi zasobami czy kompetencje i umiejętności.

(np. Warzywoda-Kruszyńska 2003; Krzyszkowski i Marks 2006; Olech i Sobiesiak-Penszko 2013) wciąż wskazują na problem niedostatecznego zainteresowania ze strony władzy lokalnej opiniami mieszkańców, które mogą być wykorzystane do kreowania lokalnej polityki. Współczesne władze lokalne dostrzegają problemy mieszkańców, jednak ich znajomość jest raczej powierzchowna, ogranicza się do ogólnej, potocznej wiedzy na dany temat i bardzo często jest zawężona wyłącznie do obszarów i perspektyw wyznaczonych ustawodawstwem. Częstym powodem, prócz braku finansów, jest niedostateczny przepływ informacji między jednostkami, które gromadzą dane, poczucie braku potrzeby stosowania innych metod diagnozowania niż intuicyjne, a także koncentracja na bieżących, pilniejszych sprawach. W konsekwencji może to prowadzić do osłabienia z trudem uruchamianych w Polsce procesów partycypacyjnych (Olech i Sobiesiak-Penszko 2013). Niewielkiemu zainteresowaniu problemami ludności nadal towarzyszy brak poczucia wpływu wśród mieszkańców na decyzje władz (por. Abramowicz 2011; CBOS 2013, 2015).

Zbiorowe potrzeby mieszkańców najczęściej rozpatrywane są w kontekście warunków i jakości życia w danej jednostce przestrzennej przy wykorzystaniu różnych metod. Monitoringu i analizie podlegają obiektywne wskaźniki (np. dane statystyczne), jak również subiektywne opinie mieszkańców. Do najbardziej rozpowszechnionych należą: badania sondażowe (zwłaszcza przy użyciu ankiety), debata publiczna, konsultacje i referenda. Źródłem informacji mogą być także petycje, wnioski (pisemne i ustne), a także skargi czy zażalenia. Badania sondażowe jako metoda zbierania opinii i diagnozy potrzeb mieszkańców jest niezwykle użyteczna, jednak ze względu na ograniczone środki finansowe, a także brak świadomości, samorządy nieczęsto decydują się na jej zastosowanie. Badania z reguły przeprowadzają większe jednostki (zwłaszcza miasta) i korzystają z usług ekspertów lub pracowników nauki. Problem stanowią wymagania metodologiczne tej metody: właściwy dobór próby do badania i zachowanie reprezentatywności. Kolejną możliwą formą pozyskania informacji na temat oczekiwań i potrzeb mieszkańców jest debata publiczna. Stwarza ona dodatkowo możliwość zrozumienia wzajemnych racji czy wymiany poglądów (choć w praktyce nie zawsze w sposób nieskrępowany). Tradycyjnie odbywa się w formie spotkania/zebrania lub z wykorzystaniem nowoczesnych technik teleinformatycznych (por. Porębski 2012). Jedną z form zapytania mieszkańców o ich zdanie stanowią referenda (w sprawach odwołania rady/wójta, burmistrza, prezydenta, w kwestii samoopodatkowania się mieszkańców). Mają one charakter rozstrzygający, pod warunkiem jednak odpowiedniej frekwencji. Popularną formą pozyskiwania informacji są konsultacje społeczne – mogą one dotyczyć różnych zagadnień i przyjmować różne formy. W niektórych przypadkach istnieje ustawowy obowiązek konsultacji z mieszkańcami<sup>2</sup>. Ta forma pozyskiwania informacji łączy w sobie zalety badania opinii, informowania i debaty. Jej celem jest dostarczenie konkretnych informacji, wskazanie na ograniczenia i możliwości działania, następnie wspólne wypracowanie optymalnego rozwiązania. Konsultacje najczęściej odbywają się w formie bezpośrednich spotkań lub warsztatów i stanowią rodzaj dialogu między mieszkańcami a władzami samorządowymi.

---

<sup>2</sup> Dotyczy on: sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych, tworzenia jednostek pomocniczych, zmian granic terenu gminy, sołectwa, dzielnicy czy projektowania na terenie gminy inwestycji o znacznym stopniu oddziaływania na środowisko.

Przykładowo, mieszkańcy informowani są o planowanych zmianach w przestrzeni publicznej i jednocześnie zbierane są ich opinie na ich temat. Niestety wynik konsultacji nie jest dla władz wiążący, co wpływa na rozczarowanie uczestników. Tezy te znajdują także potwierdzenie w pracach badawczych zagranicznych autorów (np. Simmons, Birchall i Prout 2011; Michels, de Graaf 2010).

## POZYSKIWANIE INFORMACJI O POTRZEBACH I OPINIACH MIESZKAŃCÓW WSI – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH W GMINACH WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

### ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

Poszukiwania informacji na temat dominujących sposobów pozyskiwania przez lokalne władze wiedzy o potrzebach i opiniach mieszkańców wsi sprowadzić można do trzech głównych aspektów, które odpowiadają następującym pytaniom badawczym. Po pierwsze, w jaki sposób (za pośrednictwem jakich metod) pracownicy urzędów gmin komunikują się z mieszkańcami? Po drugie, z jakich źródeł przedstawiciele władzy wykonawczej na wsi czerpią wiedzę o potrzebach mieszkańców? Po trzecie, jaką aktywność przejawiają sami mieszkańcy, chcąc podzielić się z władzą i urzędem opiniami oraz uwagami na temat miejsca zamieszkania lub funkcjonowania gminy?

Odpowiedzi na te pytania zawierają prowadzone przeze mnie od kilku lat badania terenowe wśród gmin wiejskich województwa łódzkiego<sup>3</sup>. Do rozważań podejmowanych w niniejszym tekście wykorzystałam wyniki badań własnych zatytułowanych „Polityka komunikacyjna gmin wiejskich”, zrealizowanych na przełomie 2011 i 2012 roku techniką ankiety wśród 96 losowo wybranych urzędów gmin wiejskich (spośród 132 tego typu jednostek w województwie łódzkim). W artykule posłużyłam się nieopublikowanymi do tej pory danymi dotyczącymi pozyskiwania przez urzędy gmin informacji na temat potrzeb i opinii mieszkańców. Drugi zasób danych dostarczyły badania „Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich”<sup>4</sup>, realizowane w latach 2015–2018 pod moim kierunkiem. W niniejszym artykule wykorzystałam dane pochodzące z sześciu wywiadów swobodnych przeprowadzonych w 2016 roku z wójtami (rozmowy dotyczyły ich doświadczeń związanych z diagnozowaniem potrzeb mieszkańców) oraz badań sondażowych zrealizowanych w drugiej połowie 2016 roku na próbie 700 mieszkańców wsi w wieku 18–70 lat (w zakresie zaangażowania w lokalne życie publiczne)<sup>5</sup>. Ponadto analizy uzupełniono wnioskami z wieloletnich obserwacji uczestniczących w gminach wiejskich.

Konfrontacja odpowiedzi przekazanych przez urzędników i władze lokalne z danymi pochodzącymi z badań sondażowych zrealizowanych wśród mieszkańców wsi pozwoli

---

<sup>3</sup> Problematyka badań była znacznie obszerniejsza od podejmowanej w niniejszym tekście, odnosiła się bowiem do szeroko rozumianego procesu zarządzania w wiejskich samorządach terytorialnych.

<sup>4</sup> Badania finansowane przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2014/14/E/HS6/00398).

<sup>5</sup> Szczegółową koncepcję wspomnianego badania opublikowałam w tekście pod tytułem: *Rekonstrukcja modeli zarządzania w gminach wiejskich* (Marks-Krzyszowska 2016).

na określenie stopnia zgodności pomiędzy zakresem aktywności w zgłaszaniu potrzeb i opinii przez obywateli a dominującymi sposobami pozyskiwania tej wiedzy przez lokalne władze. Zaangażowanie mieszkańców rozumiane było jako bierne i czynne uczestnictwo w różnego typu zebraniach oraz zgłaszanie własnych uwag dotyczących ważnych spraw dla gminy.

Przywoływane w dalszej części tekstu dane gromadzone były różnymi metodami i technikami badawczymi, co daje korzyści wynikające z triangulacji i ich wzajemnego uzupełniania się. Należy jednak mieć świadomość ograniczenia wynikającego z faktu, że dotyczą one wyłącznie jednego województwa.

## WYNIKI BADAŃ

Gminy wiejskie zamieszkują mało liczne zbiorowości, co sprzyja dobrej znajomości mieszkańców i silnym więzom sąsiedzko-krewniaczym, dlatego zdobycie wiedzy na temat ich opinii z pozoru wydaje się przedsięwzięciem o niewielkim poziomie skomplikowania. Jest to także prawdopodobnie główny powód diagnozowania potrzeb i opinii mieszkańców metodami obserwacyjnymi polegającymi na intuicyjnej interpretacji zjawisk, co potwierdzają przedstawione niżej wyniki badań (tabela 1).

**Tabela 1.** Metody zbierania informacji na temat potrzeb i opinii mieszkańców ( $N = 96$ )

Metoda	Odsetek gmin stosujących daną metodę [%]
Monitorowanie świadczonych usług lub satysfakcji klientów ze świadczonych usług, oparte na obiektywnych wskaźnikach, badaniach	22
Prowadzenie badań ankietowych wśród mieszkańców	31
Organizacja publicznych debat kończących się spisaniem propozycji zmian	40
Za pośrednictwem internetu	45
Organizacja zebrań z organizacjami pozarządowymi	65
Organizacja otwartych zebrań z mieszkańcami	87
Zbieranie opinii za pośrednictwem radnych	88
Zbieranie opinii w trakcie spotkań z sołtysami	89

Źródło: opracowanie własne

Najczęściej podejmowaną aktywnością urzędów gmin – ukierunkowaną na zdobywanie wiedzy o tym, co sądzą mieszkańcy, jest organizacja różnego typu spotkań, które stwarzają okazję do wymiany poglądów i przekazywania opinii własnych i reprezentowanych środowisk.

Niemal wszystkie uczestniczące w badaniu urzędy zadeklarowały organizowanie spotkań z sołtysami (89%) i mieszkańcami (87%), stanowiących źródło wiedzy o potrzebach i opiniach. Dla 88% uczestniczących w badaniu urzędów zbieranie opinii i informacji na temat potrzeb mieszkańców było organizowane za pośrednictwem radnych. Zebrania z tą grupą informatorów nie wymagają dodatkowego działania, gdyż te ustawowo odbywają się podczas posiedzeń rady gminy i komisji. Znacznie rzadziej natomiast organizowane są zebrania z organizacjami pozarządowymi (65%). Wynik ten może zaskakiwać, bowiem każda gmina jest zobowiązana do przygotowania (rocznego) planu współpracy z organizacjami trzeciego sektora, a powstanie tego dokumentu zwykle poprzedza spotkanie z ich przedstawicielami. Ponadto popularne na wsi ochotnicze straże pożarne, formalnie zaliczane do organizacji pozarządowych, prawdopodobnie nie były w ten sposób postrzegane przez respondentów uczestniczących w badaniu. Najmniej badanych (40%) deklaruowało organizację zebrań z mieszkańcami, w wyniku których zostają pisemnie zdefiniowane propozycje zmian (pochodzące od uczestników), dominują natomiast (o czym pisałam wyżej) spotkania z mieszkańcami nieprowadzące do utrwalenia sformułowanych wniosków, co może oznaczać, że są one organizowane częściej w celach perswazyjnych czy obronnych niż pragmatycznych.

Monitorowanie (będące synonimem systematycznego badania) jakości usług lub satysfakcji z nich mieszkańców (21% wskazań gmin), a także profesjonalne badania opinii publicznej (31%) stanowią najrzadziej podejmowaną działalność badanych urzędów. Wynik ten można interpretować dwojako. Po pierwsze, cieszyć może, że blisko co trzecia gmina deklaruje stosowanie badań sondażowych, z drugiej strony należałoby określić, na czym konkretnie one polegały i w jaki sposób były przeprowadzone<sup>6</sup>. Wymaga to jednak dodatkowych, pogłębionych obserwacji. Przykład może stanowić strategia rozwoju gminy Czarnocin na lata 2015–2023, która (jak zapisali jej autorzy – eksperci zewnętrzni) została przygotowana metodą partycypacyjno-ekspertką. Uważny czytelnik dostrzeże jednak informację, że ankietę wykorzystaną do przygotowania strategii wypełniło zaledwie 27 osób, natomiast społeczne ciało doradcze w postaci konwentu pracowało podczas zaledwie dwóch spotkań (rozpoczynającego i podsumowującego pracę ekspertów). Warto zatem zwrócić uwagę na brak przestrzegania elementarnych podstaw metodologicznych podczas prowadzenia badań sondażowych i fasadowość uwzględniania opinii społecznej w deklaracjach badanych samorządów. Przykład ten nie przesądza oczywiście o tym, że badania opinii i potrzeb mieszkańców na użytek tworzenia planów strategicznych we wszystkich pozostałych gminach prowadzone były w tak nieprofesjonalny sposób.

Rozwinięcie zaprezentowanych wyżej wyników badań ilościowych mogą stanowić przeprowadzone w 2016 roku pogłębione wywiady swobodne z wójtami sześciu gmin województwa łódzkiego między innymi na temat stosowanych przez nich sposobów pozyskiwania informacji o potrzebach i opiniach mieszkańców. Wszyscy respondenci mieli duże doświadczenie zawodowe w samorządzie lokalnym lub administracji publicznej, choć

---

<sup>6</sup> Z prowadzonych przeze mnie w latach 2000–2003 badań wśród wiejskich samorządów na temat ich działań promocyjnych wynikało, że mimo dużego zadowolenia z rezultatów, jakie przyniosła promocja, władze gmin nie monitorowały efektów swoich działań, opinie opierały na własnej obserwacji i ogólnym rozeznanii. Pomiar z użyciem konkretnych, mierzalnych wskaźników deklarowało zaledwie 17% badanych gmin (Marks 2006).



połowa z nich sprawowała urząd wójta po raz pierwszy. Mimo to w bardzo podobny sposób postrzegali konieczność posiadania wiedzy o potrzebach mieszkańców i korzystali z tych samych metod jej pozyskiwania.

Respondenci zgodnie wskazywali na zebrania jako główną formę umożliwiającą artyculację potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Mogły one mieć charakter zarówno cyklicznych spotkań (o różnej częstotliwości), jak i okazjonalnych. W przypadku tych pierwszych badań zwracali uwagę na to, że z reguły w spotkaniach tych bierze udział to samo nieliczne grono osób. Spontanicznie organizowane zebrania dotyczą zwykle konkretnego, ważnego dla mieszkańców problemu, wówczas uczestniczy w nich więcej osób. Tam też respondenci słyszą głosy manifestujące sprzeciw wobec ich działań lub planów: „przez te zebrania (mieszkańcy – MMK) są w stanie przekazać swoją niechęć”; „Protestują, jak widzą coś inaczej”. Wójtowie zwracają także uwagę, że tego typu spotkania stwarzają okazję do pojawienia się na lokalnej scenie nowych liderów. Zebrania inicjowane są także ze strony władz, bywa, że mają cel wyjaśniająco-perswazyjny, o czym świadczy wypowiedź jednego z respondentów: „Jeżeli są jakieś problemy, to robimy zebranie w danej miejscowości [...]. I wie Pan, są różnego rodzaju też pytania, czasami ludzie też nie wiedzą, co się w gminie dzieje. Czasami przepływ tych informacji jest skrzywiony. Oni czasami przerabiają, dorabiają różnego rodzaju tam sobie ideologię. Także spotkanie z wójtem często jest bardzo potrzebne, żeby wyjawić, żeby wyjaśnić pewne kwestie funkcjonowania gminy. Po takim zebraniu każdy wie, na czym stoi”.

Drugą metodą pozyskania wiedzy o potrzebach i opiniach mieszkańców są bezpośrednie rozmowy z wójtami inicjowane z reguły przez radnych lub sołtysów. Respondenci dostrzegają jednak wyraźną różnicę pomiędzy rolą radnego i sołtysa: sołtys ma bliższy kontakt z mieszkańcami, dobrze zna ich problemy, radny zaś częściej odgrywa rolę administracyjnego decydenta: „Radny jest od budżetu, od uchwalenia, kontrolowania wydatków”. Specyfiką małych gmin jest aktywność niewielu aktorów sceny publicznej, którzy często występują w kilku rolach jednocześnie: radnego, prezesa lokalnej organizacji, biznesmena. Wówczas opinia takiej osoby traktowana jest także jako opinia organizacji, w których się udziela: „Z każdej organizacji jest ktoś w radzie gminy. Na piętnastu radnych chyba ośmiu to strażacy. Tak samo z KGW (MMK: Koło Gospodyń Wiejskich) są dwie panie. Ze sportu to co drugi. Oni poprzez swoich przedstawicieli przynoszą potrzeby”. Bezpośrednie rozmowy z mieszkańcami o ich potrzebach prowadzą także szeregowi urzędnicy, pracownicy ośrodka pomocy społecznej.

Okazjonalny charakter mają także nieformalne, bezpośrednie rozmowy z mieszkańcami, o nich jednak nasi rozmówcy niechętnie opowiadali. Jeden z wójtów sam prowadzi czat na Facebooku. Uwagę skupiali natomiast na formalnych prośbach i petycjach (także lokalnych organizacji) w załatwieniu sprawy osobistej lub wioskowej, odnosząc się do nich zwykle negatywnie: „przychodzą do urzędu z roszczeniami pomocy”; „...to takie bardziej interesowne, dotyka danej fundacji, dotyka danej grupy pozarządowej i dotyka danej społeczności”. W wywiadach często powtarzał się problem reprezentacji osób, w imieniu których aktywni obywatele zgłaszają opinie i postulaty: „oni mają swoje oczekiwania, nie umieją spojrzeć szerzej, tylko patrzą na to swoje własne podwórko”. Dla przykładu, mieszkańcy kilku sołectw jednej z badanych gmin wystąpili z prośbami o wybudowanie basenów w ich miejscowościach, mimo iż już jeden basen, o dobrym standardzie, w gminie istnieje.

Mimo wielu krytycznych uwag na temat roszczeniowości i partykularyzmu wioskowego mieszkańców, respondenci, jak się wydaje, nie lekceważą artykułowanych postulatów, zdarza się, dostrzegają w tym własny (niekoniecznie gminny) interes: „Niewysłuchanie się w potrzeby mieszkańców grozi utratą kolejnej kadencji”, inny rozmówca zauważa (cel instrumentalny): „krótkowzrocznie na to patrząc no to przeszkadza, ale z dalszej perspektywy [...] wydaje mi się, że to jakieś korzyści konkretne z tego można czerpać i okaże się, że [...] mieszkańcy mówią, co tam potrzebne, i później wybieramy jakieś inwestycje w tą czy inną stronę i to się wiąże z akceptacją tych radnych i również mojej osoby”.

Ostatnią z wymienianych przez respondentów metodą diagnozowania opinii i potrzeb mieszkańców były badania sondażowe, stanowią one jednak rzadkość. Zaledwie w jednej gminie przeprowadzone były przez firmę ekspercką przygotowującą strategię rozwoju. W badaniu uczestniczyło sto osób, uwzględnione zostały sugestie dotyczące inwestycji: „Były sugestie dotyczące inwestycji, one odzwierciedlenie mają właśnie w inwestycjach, które są kwintesencją tego całego planowania”. Inny respondent dostrzegł możliwość prowadzenia badań ankietowych, dopiero w wyniku prowadzonych przez nas badań i zadawanych mu pytań: Ankieter: „Nie robicie żadnych ankiet?”. Respondent: „Aha, takiego typu, to nie. Być może [...] byłoby to z dobrym skutkiem dla naszego rządu i dla naszego działania, natomiast nie robimy”.

Badania sondażowe przeprowadzone w 2016 roku wśród 700 mieszkańców wsi potwierdzają powyższe wypowiedzi respondentów wójtów (tabela 2). Największym zainteresowaniem miejscowej ludności cieszą się zebrania dotyczące wyborów sołtysów i rad sołeckich. Uczestniczy w nich co piąty badany. Połowa spośród tych osób zabiera podczas spotkania głos, co oznacza, że robi to co dziesiąty mieszkaniec wsi. Wyniki wydają się potwierdzać, iż sołtysi nadal są ważnym organem przedstawicielskim na wsi, wyrażającym i reprezentującym interesy i potrzeby mieszkańców. Drugi typ zebrania cieszących się popularnością stanowią te organizowane przez samych mieszkańców (prawdopodobnie są to spontaniczne, sporadycznie organizowane spotkania poświęcone wybranemu problemowi, o których mówili wójtowie). Uczestniczyło w nich 14% badanych mieszkańców. Co ciekawe, w tej formie spotkań czynnie (zabierając głos) brało udział aż 72%. Jest to zatem bardzo ważna forma artykulacji opinii i potrzeb, będąca często wyrazem sprzeciwu wobec prowadzonej lokalnej polityki.

W kolejnym typie zebrania – poświęconego przeznaczeniu środków na fundusz sołecki, uczestniczyło już znacznie mniej badanych, choć dla co drugiej osoby jest to uczestnictwo czynne. Najmniejszym zainteresowaniem cieszą się zebrania organizowane z inicjatywy lokalnych władz. Uczestniczy w nim 5% badanych i znacznie rzadziej mieszkańcy biorący udział w tym przedsięwzięciu zabierają głos.

Zgłaszanie uwag dotyczących wizji rozwoju lub poprawy warunków życia w miejscowości/gminie – deklaruje zaledwie 8% badanych. Badani najczęściej robią to, rozmawiając z sołtysem (5%), osobiście rozmawiając z wójtem (1,4%), ewentualnie zgłaszając pomysł radnemu (1%). Uzyskane wyniki wydają się zatem spójne z przywołanymi wyżej danymi pozyskanymi zarówno w badaniach ilościowych przeprowadzonych wśród 96 gmin, jak i pogłębionych badaniach jakościowych, i potwierdzać zaobserwowane wnioski.

**Tabela 2.** Bierne i czynne uczestnictwo mieszkańców wsi w zebraniach wiejskich

Typ zebrania	Uczestnictwo bierne (N = 700) [%]	Uczestnictwo czynne – zabieranie głosu [%]	
		Odsetek uczestniczących	N = 700
Wyborcze sołtysów i rad sołeckich	21	53	11
Organizowane przez mieszkańców	14	72	10
Dotyczące funduszu sołeckiego	8	50	4
Organizowane przez władze	5	37	3

Źródło: opracowanie własne

## PODSUMOWANIE

Zaprezentowane wyniki badań i literatura przedmiotu pozwalają na wyciągnięcie kilku podstawowych wniosków odnoszących się do badanych gmin.

Po pierwsze, władze lokalne same nie poszukują informacji o opiniach i potrzebach mieszkańców, oczekują raczej, że zostaną one wypowiedziane podczas zebrań i spotkań, będących dominującą formą wyrażania opinii obywateli. Mimo to poziom uczestnictwa w nich nie jest wysoki. Głosy osób nieudzielających się na forum gminy nie są dostrzeżone i rozpoznane. Negatywne opinie wyrażane podczas zebrań traktowane są raczej jako zagrażające dotychczasowej pozycji wójta, nie zaś jako konstruktywne pomysły zmian.

Po drugie, badani wójtowie podnosili problem interpretacji zgromadzonych opinii, ze względu na nie zawsze jasne, ich zdaniem, intencje aktywnych mieszkańców, zwłaszcza w przypadku poglądów sprzecznych z ich wizją. Problem stanowi ponadto określenie hierarchii ważności zgłaszanych potrzeb, gdyż wyrażają one partykularne interesy mieszkańców czy pojedynczych wsi, a nie całej gminy.

Po czwarte, wiedza o potrzebach mieszkańców czerpana jest w znacznej mierze ze źródeł pośrednich – przez sołtysów, radnych, ekspertów, znacznie rzadziej pozyskiwana jest w sposób bezpośredni – przez zapytanie zainteresowanych mieszkańców czy też bezpośrednio włączenie ich w diagnozowanie problemów. Ważnym źródłem informacji jest sołtys. Dla wójtów jest wiarygodny, mieszkańcy najczęściej zgłaszają do niego uwagi, chętniej także uczestniczą w zebraniach wyborczych sołtysów. Radny, w porównaniu z sołtysiem w znacznie mniejszym stopniu pełni funkcję reprezentanta mieszkańca, co stawia pod znakiem zapytania jego rolę przedstawicielską. Korzystanie z wiedzy pośredników – reprezentantów może być obciążone ryzykiem deformacji intencji mieszkańców lub wybiórczym przedstawieniem racji podzielanych poglądów. Bezpośrednie dotarcie do mieszkańców w celu przeprowadzenia badania ich opinii jest stosunkowo rzadką praktyką na wsi. Powodów tego zjawiska można doszukiwać się w braku wiedzy i kompetencji urzędników w prowadzeniu profesjonalnych badań, braku środków finansowych na tego typu przedsięwzięcia i potencjalnej niechęci mieszkańców do wyrażania swojej opinii w obawie przed niezachowaniem procedur anonimowości.

Środowisko wiejskie jest wciąż hermetyczne i konserwatywne, dlatego bardzo ważną rolę odgrywa opinia publiczna.

Podsumowując, wykorzystywana do celów zarządzania gminą wiedza o potrzebach i opiniach mieszkańców miała charakter głównie intuicyjny. Wydaje się, iż badani wójtowie nie dostrzegali zasobów wiedzy lokalnej tkwiącej w mieszkańcach. Można natomiast odnieść wrażenie o ich przekonaniu, że jej źródła tkwią w nich samych (jako wieloletnich mieszkańcach i samorządowcach) i wystarcza im ona do podejmowania decyzji zarządczych. Znacznie rzadziej władze wykorzystują wiedzę ekspercką, zlecając opracowania niezbędnych dokumentów planistycznych zewnętrznym firmom, które nie zawsze wykazują się dostatecznym profesjonalizmem.

Na zakończenie warto także zauważyć, że zdobyta wiedza (eksperska, menadżerska czy lokalna) w praktyce nie zawsze jest racjonalną funkcją celu i niekoniecznie wpływa na sprawność i skuteczność zarządzania. Realna polityka władz jest bowiem wypadkową wielu czynników, jak choćby makroekonomicznych, ustawodawstwa, lokalnej kultury politycznej itp. i nie zawsze uwzględnia wszystkie opinie mieszkańców i ich zbiorowe potrzeby. Władze lokalne, odwołując się do szeroko rozumianego interesu gminy, czasem zmuszone są podejmować decyzje, które mogą wydawać się mieszkańcom niepopularne. Negatywna ocena wiąże się wówczas z poczuciem niewysłuchania i niebrania pod uwagę zgłoszonych próśb i opinii, co niekiedy stwarza sytuacje konfliktowe. Pojawiają się zatem pytania, warte kolejnych badań. Czyje interesy powinny reprezentować władze lokalne? Jak należy stworzyć mechanizmy, by mieszkańcy wsi powszechnie i bez obaw wyrażali swoje potrzeby, tak by zostały one dostrzeżone i zaspokojone?

## BIBLIOGRAFIA

- Abramowicz, Bartosz. 2011. *Instytucja zebrania wiejskiego w opinii sołtysów i mieszkańców (przykład gminy x)*, „Wieś i Rolnictwo” 4: 193–212.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens i Scott Lash. 2009. *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności*, Warszawa: PWN.
- Blair, Robert. 2004. *Public Participation and Community Development: the Role of Strategic Planning*, „Public Administration Quarterly”, 28: 102–147.
- CBOS. 2015. *25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*, Komunikat nr 69/2015.
- CBOS. 2013. *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat z badań nr BS/121/2013.
- Gorlach, Krzysztof, Marta Klekoto i Tomasz Adamski. 2008. *Współzrządzenie i rozwój zrównoważony społeczności lokalnych: przypadki w społeczności wiejskiej*, „Przegląd Socjologiczny” 1: 135–157.
- Kaleta, Andrzej. 2011. *Wiedza menadżerska jako podstawa decyzji strategicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 187: 141–152.
- Kloppenborg, Jack. 1991. *Social theory and the de/reconstruction of agricultural science: local knowledge for an alternative agriculture*, „Rural Sociology” 56 (4): 519–548.
- Krzyszkowski, Jerzy i Małgorzata Marks. 2006. *Niezaspokojone potrzeby opiekuńcze i niewykorzystane zasoby pracy mieszkańców wsi – badania w województwie łódzkim*, w: Jerzy Krzyszkowski, Krzysztof Piątek (red.), *Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich*, Częstochowa: Centrum AV.

- Marks, Małgorzata. 2006. *Promocja a rozwój lokalny gmin wiejskich województwa łódzkiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Marks-Krzyszowska, Małgorzata. 2016. *Rekonstrukcja modelu zarządzania w gminach wiejskich*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 6: 13–21.
- Michels, Ank i Laurens de Graaf. 2010. *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*, „*Local Government Studies*” 36/4: 477–491.
- Olech, Anna i Paulina Sobiesiak-Penszko. 2013. *Partycypacja publiczna w Polsce*, „*Diagnoza i Rekomendacje. Analizy i Opinie*” 3: 1–27.
- Parsons, Wayne. 2004. *Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence*, „*Australian Journal of Public Administration*” 63/1: 43–57.
- Porębski, Leszek. 2012. *Debata lokalna jako środek realizacji idei demokracji bezpośredniej*, w: Maria Marczevska-Rytko i Stanisław Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin: UMCS, s. 29–46.
- Rose, Nikolas. 1996. *The death of the social? Re-figuring the territory of government*, „*Economy and Society*” 25 (3): 327–356.
- Simmons, Richard, Johnston Birchall i Alan Prout. 2011. *User Involvement in Public Services: 'Choice about Voice'*, „*Public Policy and Administration*” 27: 3–29.
- Stawecki, Tomasz. 1990. *Wzory reprezentacji interesów lokalnych*, w: Anna Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, s. 127–156.
- Warzywoda-Kruszyńska, Wielisława. 2003. *Władze lokalne w gminach województwa łódzkiego wobec problemu biedy*, w: Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, Jolanta Grotowska-Leder i Jerzy Krzyszowski (red.), *Lokalna polityka wobec biedy. Będą poza granicami wielkiego miasta*, Łódź: Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego.
- Woźnicki, Jerzy. 2012. *Nowa dyscyplina – nauki w polityce publicznej usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „*Nauka*” 1: 133–151.

#### SOURCES OF KNOWLEDGE ABOUT THE NEEDS AND OPINIONS OF RESIDENTS IN RURAL COMMUNITY MANAGEMENT

Addressing the collective needs of residents is both a task of local governments and a moral obligation of authorities. Having knowledge about the scope and specifics of the needs and the opinions of the residents in this respect is therefore the starting point for rational and effective management actions. Local decision-makers can (theoretically) use a wide array of knowledge sources and utilise them in a variety of ways. This is, however, not always the case. There arises therefore a question of real action taken up by local authorities to find out the opinions and needs of residents (sources of knowledge). The article draws on the results of the author's own research conducted in rural areas among local decision-makers and residents. They indicate a relatively low level of interest in a thorough diagnosis of the needs of the residents. It is replaced by the superficial observation and intuition of the authorities. In addition, information about the community is obtained through traditional channels of communication in the form of talks with village leaders and councillors. Residents are rarely seen as a source of local knowledge and, apart from expressing their opinions at meetings, they seldom engage in the process of diagnosing their own problems.

Keywords: Needs and opinions of rural residents, sources of knowledge, management of rural community