

Justyna Wasil*

POSTAWY SAMORZĄDOWCÓW GMINNYCH WOBEC PROBLEMÓW EKOLOGICZNYCH. PRZYKŁAD POLSKI, WŁOCH I SŁOWENII¹

Streszczenie

Realizując cel artykułu – wskazanie i scharakteryzowanie postaw liderów lokalnych w gminach (polskich, słoweńskich i włoskich) wobec działań o znaczeniu proekologicznym – starano się ustalić: Co skłania władze samorządowe do wdrażania rozwiązań proekologicznych? Czy władze samorządowe podejmują rzeczywiste, czy też pozorne działania proekologiczne? Jaka jest siła wpływu oddolnych ruchów społecznych i lobbyistów na lokalny proces decyzyjny w kontekście oddziaływania na środowisko? Jak powszechne jest poczucie sprawstwa wśród liderów lokalnych w odniesieniu do działań proekologicznych na szczeblu gminnym i jakie czynniki to determinują? Z badań wynika, że większość samorządowców, choć deklaruje zainteresowanie ekologią, to *de facto* przyjmuje postawę obojętności wobec spraw środowiska naturalnego.

Słowa kluczowe: samorząd, gmina, ekologia, postawy, zarządzanie lokalne, wyzwanie zrównoważonego rozwoju

Wstęp

Kierunki rozwoju gminy, jakie wyznaczają rządzący podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (organ wykonawczy i radni), są kluczowe, po pierwsze: dla wszystkich interesariuszy, od mieszkańców, przez organizacje pozarządowe, do inwestorów. Wymienione (przykładowe) podmioty powinny mieć zagwarantowany i faktyczny udział w kształtowaniu rzeczywistości lokalnej. Po drugie: w kontekście ponadnarodowym gminy powinny wpisywać się w realizację polityki kli-

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: justyna.wasil@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-5684-9869.

¹ Badanie sfinansowane w ramach: Miniatura 5 Narodowe Centrum Nauki umowa nr 2021/05/X/HS5/01432, *Między ekologiczną katastrofą a codziennym życiem w gminie. Postawy liderów lokalnych wobec wdrażania działań proekologicznych w Polsce, Słowenii i Włoszech.*

matycznej i energetycznej UE. Zarówno pod pierwszym, jak i drugim względem samorządowcy z Polski, Włoch i Słowenii, choć w różnych warunkach ustrojowych i geograficznych, mogą korzystać z funduszy UE. W efekcie w każdym z państw rozwiązywanie problemów natury ekologicznej zostało w warstwie wdrożeniowej scedowane na władze samorządowe².

Celem artykułu jest wskazanie i scharakteryzowanie postaw liderów lokalnych w gminach (polskich, włoskich i słoweńskich) wobec działań o znaczeniu proekologicznym. Dla realizacji celu postawiono pytania badawcze: Co skłania władze samorządowe do wdrażania rozwiązań proekologicznych (wymogi prawne, dofinansowanie, autentyczna świadomość, względy wizerunkowe, naciski mieszkańców lub ekologów)? Czy władze samorządowe podejmują rzeczywiste, czy też pozorne działania proekologiczne? Jaka jest siła wpływu oddolnych ruchów społecznych i lobbystów na lokalny proces decyzyjny w kontekście oddziaływania na środowisko? Jak powszechne jest poczucie sprawstwa wśród liderów lokalnych w odniesieniu do działań proekologicznych na szczeblu gminnym i jakie czynniki to determinują? Tak postawione pytania badawcze miały na celu weryfikację hipotezy: Działania proekologiczne władz lokalnych są pozorne, co skutkuje negatywnymi decyzjami w sprawach środowiska naturalnego.

Do realizacji celu i odpowiedzi na pytania wykorzystano kilka metod badawczych. Dla zaprezentowania wątku ustrojowego, w tym określenia grupy liderów lokalnych wybieranych w wyborach bezpośrednich, zastosowano metodę instytucjonalno-prawną. Metodę komparatystyczną wykorzystano w dwojaki sposób: po pierwsze: do porównania samorządów z wybranych państw pod względem ustrojowym oraz organizacyjnym; po drugie: do zestawienia wyników badania ankietowego z podziałem na samorządowców z Polski, Włoch i Słowenii. Dla pełniejszego ujęcia tematu wykorzystano podejście behawioralne, istotne przy analizie materiału empirycznego zgromadzonego podczas etapu badania techniką ankiety internetowej (badanie ilościowe). Badanie ankietowe przeprowadzono wśród władz gminnych (wójtów, burmistrzów, członków zarządów, radnych) w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich na przełomie 2022 i 2023 r. Wedle założenia w każdym z państw ankietę rozesłano do co najmniej 10 celowo wybranych gmin (4 małych – wiejskich, 3 małych i średnich miast, 3 dużych miast). Na zasadzie dostępności planowano otrzymać po 100 wypełnionych kwestionariuszy (łącznie

² Zob. A. Gendźwiłł, *Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 2, s. 30–49.

300) – w Polsce uzyskano ich 113, we Włoszech 109, a w Słowenii 104. Odsetek zwrotów liczony w kontekście osób, które otworzyły link z formularzem, wyniósł w Słowenii 15%, we Włoszech 25%, w Polsce 24%. W kwestionariuszu ankiety znajdowało się 20 pytań (zamkniętych, półotwartych i otwartych), które odnosiły się do opinii i postaw samorządowców wobec działań proekologicznych podejmowanych przez samorządy.

Podejście teoretyczne

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do długofalowego programowania rozwoju w postaci różnego rodzaju planów i strategii. Dokumenty te powinny charakteryzować się zgodnością z politykami i wynikającymi z nich dokumentami unijnymi i krajowymi. Organy władzy publicznej zobligowane są do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego³ oraz wprowadzania zielonej gospodarki opartej m.in. na: energii odnawialnej, zielonych budynkach, zrównoważonym transporcie, gospodarce wodnej, gospodarowaniu odpadami i zagospodarowaniu terenu⁴.

Proces wypracowania koncepcji rozwoju gminy powinien być przeprowadzany na podstawie szerokiej współpracy i wymiany poglądów pomiędzy wszystkimi interesariuszami. Zgodnie z koncepcją *governance*⁵ do prac nad dokumentami, oprócz organu stanowiąco-kontrolnego i wykonawczego w gminie samorządowej, powinni być zaangażowani również przedstawiciele społeczności lokalnych (*local governance*). W prezentowanym podejściu duże znaczenie mają różnego rodzaju sieci współpracy⁶ oraz różnorakie instrumenty zaangażowania obywatelskiego⁷. Dla szeroko pojętej sfery proekologicznej ważne jest przywództwo

³ D. Trzcinińska, J.S. Kierzkowska, *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020, s. 27.

⁴ J. Tutaj, M. Rutkowska, *Zielone zarządzanie w samorządzie. Wybrana problematyka*, Warszawa 2023, s. 17.

⁵ Zob. A. Pawłowska, *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 3, s. 5–6; K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Kraków 2011, s. 56; M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton 2012, s. 320.

⁶ Por. K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 42–57; K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Lublin 2019, s. 63–64.

⁷ Zob. A. Kołomycew, *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023, s. 153–192.

lokalne⁸, które można podzielić na formalne (przedstawiciele władz samorządowych wybieranych w wyborach bezpośrednich) oraz nieformalne (przedstawiciele organizacji pozarządowych, aktywnych mieszkańców)⁹. Świadomość ekologiczna liderów lokalnych, zależna od wykształcenia, doświadczenia, zainteresowań, poczucia sprawstwa, przekłada się na rodzaj podejmowanych działań i umiejętność przewidywania ich długofalowych skutków. Postawy samorządowców kształtowane są przez skomplikowane zależności (np. przynależność do lokalnej „opcji politycznej”) i zawiłe problemy (np. gospodarcze, społeczne). Wszystko to wpływa na proces decyzyjny oraz ostateczny kształt podejmowanych rozstrzygnięć. Ze względu na powyższe, zachowania samorządowców można wyjaśnić koncepcją różnic postawy *versus* działania¹⁰. Zawężając tematykę do środowiska naturalnego, za T. Burgerem postawy samorządowców można podzielić na: 1. Postawę proekologiczną – osoba w sposób jednoznaczny i zdecydowany opowiada się za ochroną środowiska; i bardziej złożoną 2. Obojętność ekologiczną: a) grupę osób sprzyjającą ochronie środowiska, lecz niedemonstrującą postawy proekologicznej; b) grupę osób obojętnych, nieinteresujących się problematyką ochrony środowiska, uznających, że zajmowanie się tą dziedziną nie jest konieczne; c) grupę osób dostrzegających problemy ochrony przyrody, lecz uważających, że jeszcze nie czas zajmować się ich rozwiązaniem; d) grupę świadomych przeciwników ochrony środowiska naturalnego¹¹.

Władze samorządowe mają tendencje do realizacji działań pozornych¹², tzn. podejmują czynności, które w konsekwencji nie przynoszą

⁸ Zob. M. Sidor, K. Kuć-Czajkowska, J. Wasił, *Przywództwo lokalne w warunkach koabitacji. Przykład gmin z województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 4, s. 41–62; H.O. Larsen, *Transforming political leadership: Models, trends and reforms* [w:] *Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Basingstoke 2005, s. 200–203; J. Wasił, *Przywództwo lokalne kobiet w Polsce. Studium gmin wiejskich*, Lublin 2023, s. 26–60, 107–109.

⁹ W artykule ograniczono się do pierwszej grupy liderów lokalnych, tzn. wójtów, burmistrzów, członków zarządów, radnych.

¹⁰ Zob. R.T. LaPiere, *Attitudes vs. Actions*, „Social Forces”, 1934, vol. 13, no. 2, s. 230–237; A.W. Wicker, *Attitudes versus Actions: The Relationship of Verbal and Overt Behavioral Responses to Attitude Objects*, „Journal of Social Issues”, 1969, vol. 25, no. 4, s. 41–78.

¹¹ T. Burger, *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2005, s. 9–11.

¹² S.R. Arnstein, *Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, 1969, vol. 35, no. 4, s. 216–224; J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa 1990, s. 105–16; K.B. Przybyłski,

zamierzonych rezultatów lub są wręcz fasadowe. Działania pozorne są widoczne w programowaniu strategicznym jednostek samorządu terytorialnego. Tworzone są pozory zgodnego z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego (mechanizm organizacyjno-decyzyjny) oraz realizacji przyjętych wartości związanych z jakością, spójnością, modelowym planowaniem czy partycypacją społeczną (mechanizm aksjologiczny), np. konsultacje społeczne, których wyniki nie są brane pod uwagę w ostatecznym rozstrzygnięciu. Ważne jest także pozorne wywiązywanie się samorządów z wyzwań trudnych w realizacji, nawet w długiej perspektywie czasowej (mechanizm rzekomo pragmatyczny). Działania pozorne w krótkiej perspektywie czasu mogą być też elementem strategii wizerunkowych i pomnażania kapitału politycznego. Część decyzji samorządów gminnych, często w kontekście ekologii, dotyka problemów „przewrotnych”, tzn. w ujęciu instytucjonalnym trudnych do rozstrzygnięcia. Choć za rozwiązanie ich samorządy powinny wziąć odpowiedzialność, to przesuwają ją na inne podmioty, np. władze UE, centralne, organizacje pozarządowe, lub podejmują działania nieskuteczne¹³.

Charakterystyka badania

Do badania wybrani zostali samorządowcy z Polski, Włoch i Słowenii – państw członkowskich UE, którzy mogą korzystać z funduszy strukturalnych oraz muszą dostosowywać swoje jednostki do zasad i celów, w tym klimatycznych Unii. Ich działania są głęboko osadzone w specyfice danego państwa (począwszy od położenia geograficznego i wynikających z niego aspektów klimatycznych, atrakcyjności turystycznej, gospodarczej, przemysłowej, do aktywności obywatelskiej i kultury politycznej). Pod względem ustrojowym samorządy z państw objętych badaniem łączy funkcjonowanie dwóch organów władzy lokalnej – rady i burmistrza, obu wybieranych w wyborach bezpośrednich (tabela 1).

N. Żuk, *Problematyczność koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego – na przykładzie badania organizacji studenckich Uniwersytetu Łódzkiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2009, nr 1, s. 191–207; A. Ziętek, *Kultura obywatelska. Wybrane podejścia i problemy*, Lublin 2023, s. 71–74.

¹³ Zob. M. Klinowski, M. Stepień, *Anti-smog regulations in Poland as a case study of the effectiveness of law*, „ULP Law Review-Revista de Direito da ULP”, 2020, nr 13, s. 19–33.

Tabela 1. Podstawowe informacje o samorządzie terytorialnym w Polsce, we Włoszech i w Słowenii

Analizowana kategoria	Polska	Włochy	Słowenia
Liczba stopni samorządu	3	3	2 (w praktyce funkcjonują tylko gminy)
Podstawowa jednostka	Gmina	Gmina (<i>comune</i>)	Gmina (<i>občina</i>)
Władze stano- wio-co-kontrolne	Rada gminy	Rada gminy	Rada gminy
Władze wykonawcze	Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	Burmistrz (syndyk) i zarząd (<i>giunta</i>)	Burmistrz (župan)
Kadencja	5	5	4
Rodzaj wyborów obywateli	Bezpośrednie	Bezpośrednie (w przypadku zarządu pośrednie)	Bezpośrednie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 383–384, 391–393; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 89–119.

W Polsce i we Włoszech funkcjonuje 3-stopniowy samorząd, a wybory odbywają się co 5 lat, podczas gdy w Słowenii *de facto* istnieją jedynie gminy i obowiązuje 4-letnia kadencja władz lokalnych. Różnice występują również pod względem funkcjonowania organu wykonawczego – w Polsce i Słowenii jest to burmistrz z zastępcami, a we Włoszech burmistrza w lokalnej egzekutywie wspomaga zarząd (tabela 1). Do zadań samorządowców z wybranych do analizy państw należy m.in. tworzenie, zatwierdzanie i realizacja budżetu, planowanie strategiczne i przestrzenne, ochrona środowiska¹⁴.

Wśród badanych 35% to samorządowcy z Polski, 33% z Włoch i 32% ze Słowenii¹⁵. Prawie 69% stanowili radni (w Polsce 82%, we Włoszech 48%, w Słowenii 75%), 18% organ wykonawczy – wójt, burmistrz, župan, syndyk (w Polsce 18%, we Włoszech 22%, w Słowenii 14%). W większości reprezentowali oni gminy wiejskie – 55% (w Polsce 62%, we Włoszech

¹⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 383–384, 391–393; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 373–391. Zob. szerzej: I. Bokszczyński, *Samorząd terytorialny w Republice Włoskiej* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 49–89; K. Radzik-Maruszak, *Wybory do samorządu terytorialnego w Słowenii – koniec upartyjnienia sceny lokalnej?*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 4, s. 124–129.

¹⁵ Wyniki badania ankietowego.

24%, w Słowenii 78%), miejsko-wiejskie 2% (wszystkie z Polski), miejskie 43% (w Polsce 31%, we Włoszech 76%, w Słowenii 22%) (tabela 2).

Tabela 2. Podstawowe informacje o respondentach

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
Płeć	Kobieta	31	24	38	30
	Męczyzna	66	74	58	67
	Brak deklaracji płci	3	2	4	3
Rodzaj gminy	wiejska	62	24	78	55
	miejska	31	76	22	43
	miejsko-wiejska	7	–	–	2
Funkcja	Radny	82	48	75	69
	Burmistrz	18	22	14	18
	Inna funkcja	–	30	11	13
Kadencja	Pierwsza	41	49	51	47
	Druga	27	32	28	30
	Trzecia i więcej	32	19	21	23

Źródło: badanie własne.

Wśród badanych 67% stanowili mężczyźni (we Włoszech 74%, w Polsce 66%, w Słowenii 58%), 30% kobiety (w Słowenii 38%, w Polsce 31%, we Włoszech 24%). Najwięcej ankietowanych (56%) miało wykształcenie na poziomie wyższym, dużą grupę stanowili samorządowcy ze stopniem naukowym (19%)¹⁶. W mniejszości byli samorządowcy z wykształceniem średnim 22%, zawodowym 3%, i niespełna 1% podstawowym¹⁷. Dla 47% ankietowanych kadencja, w której wzięli udział w badaniu, była pierwszą, dla 30% drugą, a dla 24% trzecią i więcej. Najwięcej samorządowców sprawujących funkcję po raz pierwszy pochodziło ze Słowenii (51%), po raz drugi – z Włoch (32%), a po raz trzeci i więcej – z Polski (32%) (tabela 2).

Wyniki badania

Dla podjętej tematyki badawczej istotna była opinia respondentów w odniesieniu do zainteresowania sprawami ekologii i środowiska naturalnego w dwóch aspektach – ocena ogółu samorządowców oraz swojej

¹⁶ Najwięcej we Włoszech, co było związane z dużą reprezentacją wśród respondentów członków zarządów gmin – stanowiska łączącego funkcję radnego z niejako urzędniczą. Może oznaczać to, że zainteresowanie sprawami środowiska naturalnego (i otwartość na udział w badaniu ankietowym) było pozytywnie skorelowane z wykształceniem wyższym.

¹⁷ Wyniki autorskiego badania ankietowego.

osoby. Według badanych 71% samorządowców wykazywało zainteresowanie ekologią, 9% nie widziało takiej predylekcji, a 20% określiło „trudno powiedzieć”. Z uwzględnieniem podziału na państwo najczęściej zainteresowanie tematyką środowiska naturalnego samorządowców dostrzegali badani z Włoch – 80%, następnie z Polski – 70%, a najrzadziej ze Słowenii – 62% (tabela 3).

Tabela 3. Zainteresowanie respondentów problematyką ekologii i środowiska naturalnego

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
Ocena zainteresowania samorządowców ekologią	Tak	70	80	62	71
	Nie	9	6	14	9
	Trudno powiedzieć	21	14	24	20
Ocena własnego zainteresowania ekologią	Tak	56	82	71	69
	Tak, najbardziej lokalnie	38	15	24	26
	Średnio, zwłaszcza jeśli ten temat jest w mediach	2	2	5	3
	Nie	1	1	0	1
	Trudno powiedzieć	3	0	0	1

Źródło: badanie własne.

W kontekście oceny przez respondentów własnego zainteresowania ekologią najczęściej wybieranymi deklaracjami było „tak” (69%) oraz „tak – zwłaszcza lokalnie” (26%), pozostałe odpowiedzi przewidziane w kafeterii zaznaczano sporadycznie – łącznie 5%. Wszyscy badani, zwłaszcza ze Słowenii, własne zainteresowanie kwestiami ochrony środowiska oceniają lepiej niż ogółu samorządowców we własnym kraju. Najczęściej sprawami ekologicznymi w swojej gminie zainteresowanie deklarowali ankietowani z Polski (38%), następnie ze Słowenii (24%), najrzadziej z Włoch (15%). W kontekście pytania o zainteresowanie problemami ekologicznymi dla badania istotne okazały się uzasadnienia odpowiedzi „nie”, w których wskazano np. „inne kwestie priorytetowe” (A73WYC), „partykularne interesy” (A17MYC) lub „patologie”

(L99MXC/D). Motywację do pełnienia mandatu o podłożu ekologicznym wykazało jedynie 4% respondentów¹⁸.

O postawach samorządowców świadczy wskazanie najistotniejszych kwestii podczas podejmowania decyzji lokalnych w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. Według 75% badanych (Polska 72%, Włochy 79%, Słowenia 77%) największe znaczenie dla wdrażania rozwiązań proekologicznych w gminach respondentów mają potrzeby społeczności lokalnej, ale te określane przez samorządowców, a nie mieszkańców – 44% (Polska 42%, Włochy 32%, Słowenia 60%) czy ekologów – 18% (Polska 15%, Włochy 20%, Słowenia 23%). Działania proekologiczne są związane z implikacją polityk publicznych. W tym kontekście, jako istotny element procesu decyzyjnego, aż 60% badanych (Polska 76%, Włochy 48%, Słowenia 59%) wskazało możliwości skorzystania z dotacji, a 30% wymogi prawne (Polska 49%, Włochy 25%, Słowenia 17%). Zainteresowanie mediów zakreśliło jedynie 12% badanych (Polska 12%, Włochy 9%, Słowenia 15%) (tabela 4).

Tabela 4. Kwestie najistotniejsze dla rozwoju gminy w opinii respondentów i poczucie wpływu badanych na proces decyzyjny

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
<i>I</i>		2	3	4	5
Kwestie najistotniejsze dla respondenta*	Wymogi prawne	49	25	17	30
	Zainteresowanie i naciski mieszkańców	42	32	60	44
	Naciski ekologów, aktywistów, lokalnych działaczy	15	20	23	18
	Zainteresowanie mediów (np. lokalnych)	12	9	15	12
	Możliwość skorzystania z dotacji na działania proekologiczne	76	48	59	60
	Potrzeby lokalnej społeczności	72	79	77	75
	Inne	4	4	1	3

¹⁸ Wniosek na podstawie analizy odpowiedzi w pytaniu otwartym dotyczącym motywacji ubiegania się o mandat samorządowca.

	1	2	3	4	5
Kwestie najistotniejsze dla gminy respondenta *	Współpraca z inwestorami	30	18	16	21
	Inwestycje infrastrukturalno-techniczne	62	50	54	55
	Środowisko naturalne i ekologia	53	43	50	49
	Zrównoważony rozwój	64	57	77	64
	Sprawy społeczne i integracja społeczna	46	31	43	41
	Tworzenie warunków dla turystyki	38	42	51	44
	Konsekwencje zmian klimatycznych	17	23	22	20
	Inne	8	6	1	5
Wpływ na proces decyzyjny	Tak	53	64	57	58
	Nie	10	11	11	11
	Trudno powiedzieć	31	25	33	31

* Pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru.

Źródło: badanie własne.

Według 64% badanych (w Polsce 64%, we Włoszech 57%, w Słowenii 77%) w gminach, które reprezentowali, największą uwagę zwraca się na zrównoważony rozwój, na inwestycje infrastrukturalno-techniczne – 55% (Polska 62%, Włochy 50%, Słowenia 54%) i na środowisko naturalne i ekologię – 49% (Polska 53%, Włochy 43%, Słowenia 50%), co obrazuje proporcje wskazanego zrównoważonego rozwoju. W kontekście świadomości długofalowego oddziaływania podjętych działań na środowisko na ostatnim miejscu znalazły się konsekwencje zmian klimatycznych – 20% (Polska 17%, Włochy 23%, Słowenia 22%), a 21% ankietowanych stwierdziło, że dla ich gminy istotne są relacje z inwestorami (w Polsce 30%, we Włoszech 18%, w Słowenii 16%). W Słowenii na uwagę zasługuje znaczenie zrównoważonego rozwoju – 77% i tworzenie warunków dla rozwoju turystyki – 51% (większy nacisk niż w Polsce i we Włoszech), a w Polsce w porównaniu z innymi krajami większą uwagę zwrócono na współpracę z inwestorami – 30% (tabela 4).

Ponad połowa badanych (58%) wskazała, że odczuwa wpływ na proces decyzyjny, co jest uzasadnione, ponieważ niemalże 31% badanych reprezentowało organ wykonawczy, a część z radnych należała do większości rządzącej. Niespełna 11% badanych deklarowało, że nie ma wpływu na podejmowanie w gminie decyzji, często uzasadniając, że jest w opozycyjnej mniejszości, a 31% nie było w stanie ocenić własnego wpływu na proces decyzyjny. Najczęściej odczuwanie wskazanego wpływu było deklarowane przez samorządowców z Włoch (64%), następnie Słowenii (57%), a na końcu z Polski (53%) (tabela 4).

Ankietowani ocenili wpływ na proces decyzyjny (w gminach, które reprezentowali) inwestorów oraz samorządowych organizacji społecznych i aktywnych obywateli. W pierwszym przypadku wpływ inwestorów został oceniony jako duży (26%), średni (39%), mały (18%), 7% stwierdziło, że nie ma wpływu, a aż 10% nie było w stanie ocenić jego siły, co jest uzasadnione, ponieważ inwestorzy częściej kontaktują się z urzędem i organem wykonawczym, a nie radnymi (których to w badaniu była większość). Porównując wyniki z trzech państw, w Słowenii badani (29%) częściej dostrzegali duży wpływ inwestorów na proces decyzyjny niż w Polsce (26%) i we Włoszech (20%) (tabela 5).

Tabela 5. Ocena wpływu inwestorów i strony społecznej na proces decyzyjny (w opinii respondentów)

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
Inwestorzy	Mają duży wpływ	26	20	29	26
	Mają średni wpływ	36	45	36	39
	Mają mały wpływ	19	18	19	18
	Nie mają wpływu	7	8	7	7
	Trudno powiedzieć	12	9	10	10
Strona społeczna	Ma duży wpływ	25	21	17	22
	Ma średni wpływ	42	44	40	42
	Ma mały wpływ	20	25	35	26
	Nie ma wpływu	6	3	4	4
	Trudno powiedzieć	7	7	4	6

Źródło: badanie własne.

W drugim przypadku, tj. strony społecznej, odpowiedzi były inne – 22% badanych stwierdziło, że wpływ ten jest duży, średni – 42%, mały – 26%, brak wpływu – 4%, a oceny nie podjęło się 6% ankietowanych. Porównując wyniki z trzech państw, w Polsce badani (25%) częściej dostrzegali duży wpływ strony społecznej na proces decyzyjny niż we Włoszech (21%) i w Słowenii (17%). Zestawiając kategorię „duży wpływ” w przypadku inwestorów i strony społecznej, częściej był on dostrzegany w pierwszym przypadku, „średni” i „mały” w drugim przypadku.

Według badanych dyskusja nad problemami środowiska naturalnego i ekologii w ich gminach najczęściej pojawiała się w związku z konkretną inwestycją (58%) oraz gdy tworzone były lub modyfikowane plany zagospodarowania przestrzennego (56%) – tego rodzaju opinie dominowały w gminach słoweńskich (68% i 65%) i w Polsce (64% i 60%), inaczej natomiast we Włoszech (41% i 46%). Debata samorządowa dotycząca badanej tematyki rzadziej pojawiała się np. w związku z wyborami samorządowymi – ogółem 27%, we Włoszech 30% i Słowenii 29%, znacząco częściej niż w Polsce (21%). Odpowiedź „gdy odczuwalne są zmiany klimatyczne” wybrało 24% ankietowanych (w Polsce 21%, we Włoszech 26%, w Słowenii 11%), tak jak „gdy procesem decyzyjnym zainteresują się ekolodzy” – 24% badanych (w Polsce 21%, we Włoszech 23%, w Słowenii 27%). Oznacza to, że ekolodzy nie mają dużego wpływu na władze lokalne. Kolejne alternatywy z kafeterii odpowiedzi były wskazywane przez respondentów rzadziej. Pierwszą z nich była: „w związku z konsekwencjami sytuacji międzynarodowej – cen i dostępności węgla i gazu” i została wybrana przez 19% ankietowanych (w Polsce – 21%, we Włoszech – 26%, w Słowenii – 11%); drugą i najrzadziej wskazywaną opcją była odpowiedź „kiedy sprawą zainteresują się media, np. lokalne” – ogółem 18% (w Polsce – 21%, we Włoszech 15%, w Słowenii 18%) (tabela 6). Oznacza to, że media również nie odgrywają znaczącej roli i pozostają bez większego wpływu na lokalny proces decyzyjny.

Tabela 6. Ocena nasilenia dyskusji w samorządzie i wpływu inwestorów na podejmowanie decyzji (w opinii respondentów)

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
<i>I</i>		2	3	4	5
Momenty nasilonej dyskusji na temat związane z ekologią i środowiskiem naturalnym*	Przed wyborami samorządowymi	21	30	29	27
	W związku z konsekwencjami sytuacji międzynarodowej, np. ataku Rosji na Ukrainę – cen i dostępności gazu, węgla	21	26	11	19

1		2	3	4	5
	W związku z decyzją dotyczącą konkretnej inwestycji	64	41	68	58
	Gdy procesem decyzyjnym zainteresują się media (np. lokalne)	21	15	18	18
	Gdy procesem decyzyjnym zainteresują się ekolodzy/lokalni aktywiści	21	23	27	24
	Gdy tworzone/modyfikowane są plany zagospodarowania przestrzennego	60	46	65	56
	Gdy odczuwalne są konsekwencje zmian klimatycznych	17	36	22	24
	Inne	7	4	4	5
Zaobserwowanie wpływu inwestorów na proces decyzyjny przez samorządowców	Tak	25	22	18	21
	Nie	53	25	62	47
	Trudno powiedzieć	22	53	20	32

* Pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru.

Źródło: badanie własne

Według 47% respondentów (w Polsce 53%, we Włoszech 25%, w Słowenii 62%) w gminach, które reprezentowali, nie były podejmowane decyzje pod naciskiem np. inwestorów, z konsekwencjami mogącymi mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne. Aż 32% odpowiedziało „trudno powiedzieć” (w Polsce 22%, we Włoszech 53%, w Słowenii 20%), a 21%, że takie sytuacje miały miejsce w ich samorządach (w Polsce 25%, we Włoszech 22%, w Słowenii 18%). Ostatnia grupa respondentów wskazała na następujące rodzaje inwestycji: *działalność deweloperów i budowa bloków na terenach cennych przyrodniczo (A4MYC), lokalizacja kopalni odkrywkowych (A20MXC)* – obydwa przypadki zależne od decyzji władz gminnych. Według ankietowanych inwestorzy znacznie częściej wywierali wpływ na proces decyzyjny w samorządach miejskich niż wiejskich, a im większa gmina (tzn. miejska w stosunku do wiejskiej), tym trudniej samo-

rzędom ocenić, czy taki wpływ zachodził¹⁹. Najczęściej inwestycje realizowane pod naciskiem inwestorów były obserwowane przez polskich samorządowców²⁰.

Zakończenie

W kontekście realizacji celu postawionego w artykule należy stwierdzić, że zdecydowana większość badanych samorządowców, deklarując zainteresowanie przyrodą, *de facto* przyjmuje postawę obojętności wobec spraw środowiska naturalnego i ekologii we wszystkich wyróżnionych przez T. Burgera jej odmianach. Zarówno w Polsce, jak i we Włoszech oraz Słowenii ankietowani koncentrują się w swojej pracy na rzecz samorządu na sprawach bieżących, możliwości otrzymania dofinansowania na inwestycje twarde, infrastrukturze technicznej, kwestie ekologii znajdują się natomiast na dalszym planie.

Według badanych większość działań proekologicznych podejmowanych w gminach to te, będące elementem polityki z poziomu centralnego lub europejskiego, w związku z możliwością otrzymania dotacji albo koniecznością przestrzegania wymogów prawnych. Zainteresowanie ekologią i środowiskiem naturalnym deklarowali niemal wszyscy respondenci, ale tylko niewielki odsetek, wskazując motywację do ubiegania się o funkcję, kierował się badaną problematyką.

Część działań z zakresu ekologii i środowiska naturalnego zarządzana z poziomu centralnego lub EU przy pomocy dofinansowania zdejmuje niejako ciężar takich decyzji z samorządu, a realizacja projektów daje rzeczywiste efekty (np. ograniczenie smogu). Działania pozorne związane były z polityką lokalną – od eksponowania czynności trywialnych, np. karanie turystów za śmiecenie – Włochy (S107MXM), do prowadzenia konsultacji i przeprowadzania referendów, których wyniki niezgodne z oczekiwaniami samorządowców nie były uznawane (A108MBC) (lokalizacja osiedli mieszkaniowych na terenach cennych przyrodniczo w Polsce i Słowenii). Siła wpływu ruchów społecznych w porównaniu do lobbystów w poruszanej tematyce jest mniejsza. Tendencja ta zależy od państwa i rodzaju gminy. Wpływ lobbystów (inwestorów) był znacznie bardziej dostrzegany przez samorządowców z miast w Polsce i Słowenii, zwłaszcza deklarujących przynależność do „opozycji”, w mniejszym stopniu Włoch, w gminach skoncentrowanych na utrzymaniu historycz-

¹⁹ Wniosek na podstawie krzyżowania danych.

²⁰ Wniosek na podstawie analizy odpowiedzi w pytaniu półotwartym.

nego charakteru miejscowości²¹. W stosunku do ekologów pojawiały się postawy wrogie, np. lewicowa, niepożądana ideologia zakłócająca rozwój gminy (S42WYM). W stosunku do inwestorów nie odnotowano takiej sytuacji, choć w kontekście oceny efektów ich działań pojawiały się takie określenia, jak np. betonoza, republika deweloperska (A4MYC).

Poczucie sprawstwa zależy od funkcji – organ wykonawczy i radni koalicyjni deklarują, że mają wpływ na proces decyzyjny w kontekście środowiska naturalnego, radni opozycyjni czują bezsilność. Postawa samorządowców uzależniona jest od wielu czynników: zaawansowania wdrażania proekologicznych rozwiązań w kraju, wielkości i położenia gminy, doświadczeń (zwłaszcza negatywnych), dostrzegania istnienia zagrożeń (tereny zalewowe). W gminach tworzone są programy koncentrujące się na sprawach ekologicznych – jest to warstwa deklaratywna, a w praktyce dopuszczane są inwestycje zagrażające środowisku naturalnemu (lokalizacja kopalni odkrywkowych, osiedli mieszkaniowych na terenach cennych przyrodniczo). We Włoszech kwestie ekologiczne bywają mylone z utrzymaniem porządku i czystości w gminie.

Obojętność wobec spraw środowiska naturalnego i ekologii prezentowana przez większość samorządowców z Polski, Włoch i Słowenii to postawa, która będzie musiała ulec zmianie, po pierwsze: z powodów obiektywnych, tj. proces ten będzie się wiązał z coraz bardziej odczuwalnymi następstwami zmian klimatycznych na poziomie lokalnym, skutkującymi np. ulewnymi deszczami i powodzią, które nawiedziły wszystkie trzy wybrane do badania państwa (już po zakończeniu ankiety). Po drugie, w odpowiedzi na zmiany klimatyczne samorządowcy otrzymają jeszcze więcej zadań do realizacji z poziomu UE i centralnego (tzw. decentralizacja problemów środowiska naturalnego). Po trzecie, wraz ze wzrostem świadomości członków wspólnot lokalnych (ekologicznej, swoich praw jako mieszkańców) coraz częściej będą występowały postawy roszczeniowe. Rosnąć też będzie nacisk na radnych i burmistrzów, w konsekwencji skutkując zwiększeniem responsywności liderów lokalnych lub wymianą elity gminnej. Każdy z prognozowanych aspektów będzie stanowił pole do różnego rodzaju badań, w tym politologicznych.

Bibliografia

- Arnestein S.R., *Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, 1969, vol. 35, no. 4.
Bevir M., *Democratic Governance*, Princeton 2012.

²¹ Wniosek na podstawie krzyżowania danych.

- Bokszczanin I., *Samorząd terytorialny w Republice Włoskiej* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Burger T., *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Gendźwiłł A., *Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 2.
- Glinka K., *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023.
- Klinowski M., Stępień M., *Anti-smog regulations in Poland as a case study of the effectiveness of law*, „ULP Law Review-Revista de Direito da ULP”, 2020, nr 13.
- Kołodziejewicz A., *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023.
- Kuć-Czajkowska K., *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Lublin 2019.
- LaPiere R.T., *Attitudes vs. Actions*, „Social Forces”, 1934, vol. 13, no. 2.
- Larsen H.O., *Transforming political leadership: Models, trends and reforms* [w:] *Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Basingstoke 2005.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Kraków 2011.
- Lutyński J., *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa 1990.
- Łucki Z., Misiak W., *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, Warszawa 2011.
- Pawłowska A., *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 3.
- Przybylski K.B., Żuk N., *Problematyczność koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego – na przykładzie badania organizacji studenckich Uniwersytetu Łódzkiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2009, nr 1.
- Radzik-Maruszak K., *Wybory do samorządu terytorialnego w Słowenii – koniec upartyjnienia sceny lokalnej?*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 4.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K., Wasil J., *Przywódtwo lokalne w warunkach koabitacji. Przykład gmin z województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 4.
- Trzeńska D., Kierzkowska J.S., *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020.
- Tutaj J., Rutkowska M., *Zielone zarządzanie w samorządzie. Wybrana problematyka*, Warszawa 2023.
- Wasil J., *Przywódtwo lokalne kobiet w Polsce. Studium gmin wiejskich*, Lublin 2023.
- Wicker A.W., *Attitudes versus Actions: The Relationship of Verbal and Overt Behavioral Responses to Attitude Objects*, „Journal of Social Issues”, 1969, vol. 25, no. 4.
- Ziętek A., *Kultura obywatelska. Wybrane podejścia i problemy*, Lublin 2023.

Attitudes of local government officials towards ecological problems. Examples of Poland, Slovenia, and Italy

Abstract

To achieve the aim of the article – to indicate and characterise the attitudes of local leaders in municipalities (Polish, Slovenian and Italian) towards activities of pro-ecological importance – an attempt was made to determine what prompts local government authorities to implement pro-ecological solutions. Do local government authorities undertake real vs. apparent pro-ecological activities? What is the strength of the influence of grassroots social movements and lobbyists on the local decision-making process in the context of environmental impact? How common is the sense of agency among local leaders about pro-ecological activities at the municipal level, and what factors determine this? Research shows that most local government officials are indifferent to environmental and ecological issues.

Keywords: local government, municipality, ecology, attitudes, local governance, sustainable development challenges