

# Konflikty w środowisku wiejskim

## *Analiza socjologiczna*

---

Autor opracowania:  
dr Włodzimierz D U R K A

Raport zrealizowano w ramach projektu Think Tank “Wyzwania dla obszarów wiejskich” finansowanego przez Narodowy Instytut Wolności w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich.



Realizatorami projektu jest Centrum Rozwoju Społeczno- Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne oraz Fundacja „Pasja”



Warszawa – Szczecin -Tarnowo, 10 grudnia 2019 roku  
(aktualizacja 7 września 2020 roku)

## Spis treści

|   |    |
|---|----|
| Wstęp .....   | 3  |
| Nierówności dochodowe pomiędzy miastem a wsią .....           | 4  |
| Konflikty regionalne – przykład Pomorza Zachodniego .....     | 8  |
| Konflikty lokalne – referenda o odwołanie organów władzy..... | 13 |
| Wnioski .....   | 16 |

## **Wstęp**

Konflikty na obszarach wiejskich zachodzą w wielu wymiarach. W literaturze socjologicznej ugruntował się nurt wskazujący na konflikty w wymiarze makrospołecznym jako konflikt pomiędzy miastem i wsią. Obejmuje on cały zespół nierówności dochodowych, warunków pracy, warunków bytowych, zdrowotnych, kulturalnych i cywilizacyjnych. Jednocześnie przez całe stulecia narastał konflikt społeczno-ekonomiczny między bardzo zróżnicowanymi kategoriami mieszkańców wsi, co zwłaszcza zaobserwować było można w ostatnich dekadach XIX wieku oraz przez cały XX wiek.

W ostatnich latach w środowisku wiejskim pojawiły się nowe konflikty, które są wynikiem procesu suburbanizacji - przenoszenia się na obszary wiejskie mieszkańców miast. Konflikty dotyczą odmiennego sposobu wartościowania przestrzeni, spędzania wolnego czasu, a nawet prowadzenia działalności rolniczej, którą nowi mieszkańcy wsi uznają za uciążliwą.

Mamy więc do czynienia z wieloma płaszczyznami konfliktów. Analitycznie można wskazać na trzy podstawowe płaszczyzny tych konfliktów, a mianowicie:

- I. Konflikt makrospołeczny przebiegający pomiędzy miastem (obszarami zurbanizowanymi) a wsią (obszarami rolniczymi) lub pomiędzy obszarami aglomeracyjnymi a obszarami peryferyjnymi w skali makrospołecznej;
- II. Konflikty regionalne – pomiędzy regionalnymi centrami rozwojowymi a peryferiami, np. konflikty wynikające z dysproporcji rozwojowych pomiędzy aglomeracją szczecińską a Specjalną Strefą Włączenia na popegeerowskich obszarach wiejskich i małomiasteczkowych województwa zachodniopomorskiego
- III. Konflikty lokalne, np. związane ze sposobem sprawowania władzy, podziałem dóbr w obrębie gminnej lub powiatowej wspólnoty samorządowej

W niniejszym raporcie odniosę się do wybranych przykładów konfliktów zachodzących w środowisku wiejskim. Po pierwsze, w płaszczyźnie makrospołecznej, pragnę zwrócić uwagę na kwestię nierówności dochodowych pomiędzy rolnikami i mieszkańcami wsi a pozostałymi typami gospodarstw domowych. Po drugie, w perspektywie regionalnej (mezospołecznej), odniosę się do obszarów o ograniczonych możliwościach rozwojowych. Wreszcie w perspektywie mikrospołecznej przedstawię analizę konfliktów przebiegających w gminach wiejskich, które prowadzą do referendum zmierzających do odwołania władz gminnych. Jako przykład tego rodzaju konfliktów analiza zostanie obejmie wydarzenia związane z referendum w gminie Dobra w powiecie polickim.

## Nierówności dochodowe pomiędzy miastem a wsią

Zasadnicze znaczenie w kształtowaniu sytuacji dochodowej rodzin ma źródło zarobkowania. Na wsi jest to praca najemna. Jej udział w strukturze dochodów gospodarstw domowych wiejskich jest najwyższy i wykazywał w latach 2006–2019 tendencję wzrostową (z 39,4% do 46,7%). Niewielki wzrost odnotowano także w przypadku pracy na własny rachunek (z 6,1% do 7,1%). W kształtowaniu budżetu rodziny wiejskiej zmniejszyło się znaczenie pracy w rolnictwie (spadek z 14,1% do 12%) oraz jeszcze bardziej ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych (z 35,9% do 31,4%). Tendencja wzrostu udziału dochodów z pracy najemnej w strukturze dochodów ludności wiejskiej jest trwała. Wzmacnia ją także migracja z miast na wieś. Obecnie na wieś przenoszą się nie tylko emeryci, ale coraz częściej przedstawiciele wolnych zawodów i kadra kierownicza. Są to osoby nierzadko osiągające wysokie dochody.

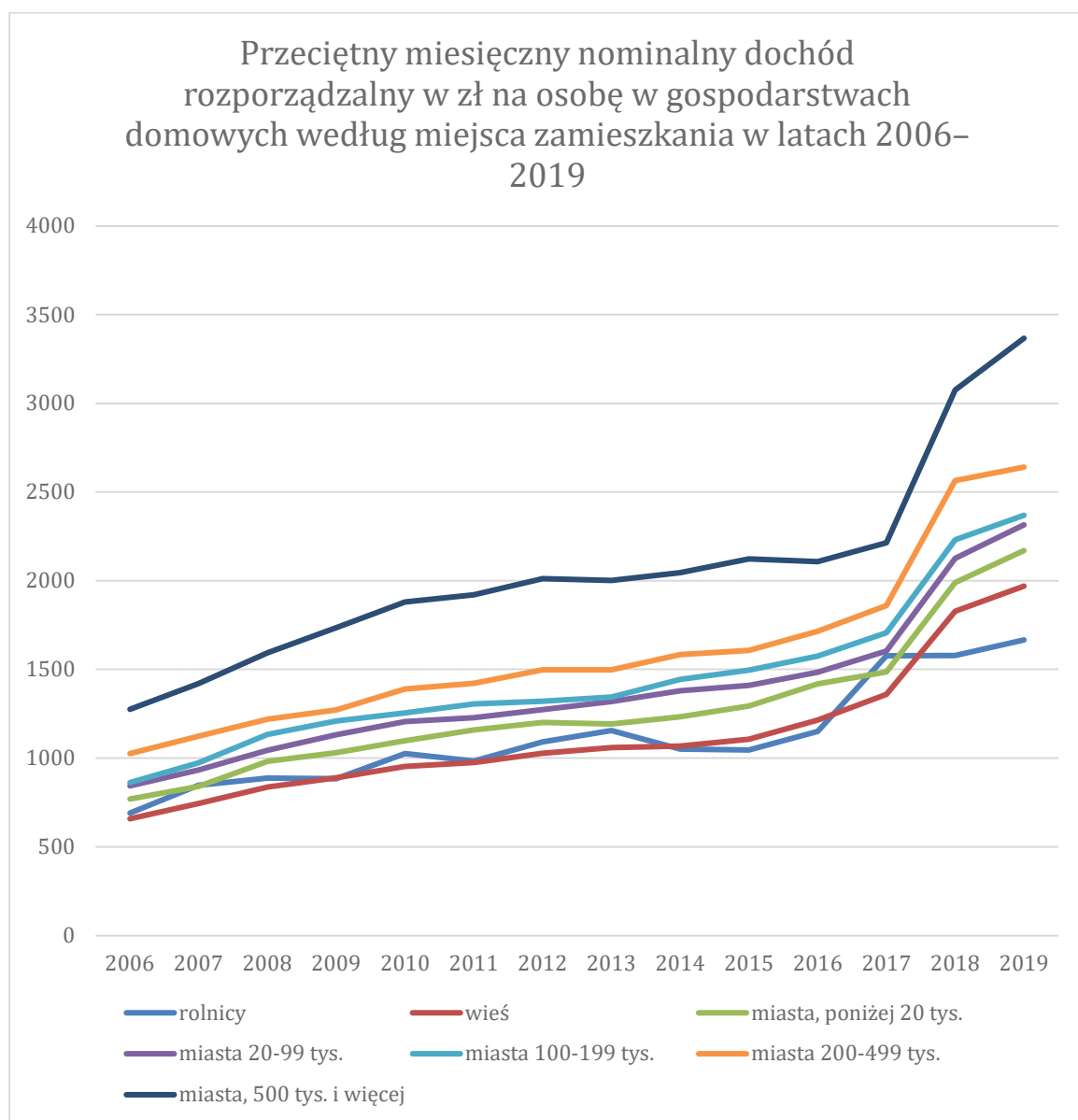
Poza źródłem dochodów wskazać możemy na zmiany ich wysokości. Do oceny poziomu dochodów mieszkańców wsi odwołamy się do badań budżetów gospodarstw domowych prowadzonych przez GUS. Z danych tych wynika, że nierówności w przeciętnych miesięcznych nominalnych dochodach rozporządzalnych na osobę w latach 2006–2019 nie zmieniły się istotnie. W całym okresie dochody w gospodarstwach domowych rolników były niższe od dochodów miejskich gospodarstw domowych. Największe różnice występowały między dochodami miesięcznymi rolników a dochodami mieszkańców miast powyżej 500 tys. Jeśli w 2006 roku wielkomiejskie gospodarstwa domowe miały dochód rozporządzalny na poziomie 1276 złotych na osobę, to w tym samym roku gospodarstwa domowe rolników uzyskiwały dochód na poziomie 690 złotych miesięcznie. Przez cały ten okres występujące dysproporcje specjalnie się nie zmieniły. Jeżeli w 2019 roku miesięczny dochód nominalny w wielkomiejskich gospodarstwach domowych wynosił już 3368 złotych na osobę, to analogiczny dochód w gospodarstwach domowych rolników wynosił 1667 złotych, co oznacza, że był dwukrotnie niższy.

*Tabela 1. Przeciętny miesięczny nominalny dochód rozporządzalny w zł na osobę w gospodarstwach domowych według miejsca zamieszkania w latach 2006–2019*

| Lata | Ogółem | Miasta o liczbie mieszkańców w tysiącach |            |       |         |         |              | Wieś | Rolnicy |
|------|--------|--|------------|-------|---------|---------|--------------|------|---------|
|      |        | razem                                    | poniżej 20 | 99–20 | 199–100 | 499–200 | 500 i więcej |      |         |
| 2006 | 835    | 944                                      | 770        | 845   | 863     | 1027    | 1276         | 659  | 690     |
| 2007 | 929    | 1044                                     | 840        | 932   | 974     | 1124    | 1420         | 744  | 847     |
| 2008 | 1046   | 1176                                     | 982        | 1044  | 1133    | 1219    | 1593         | 836  | 887     |
| 2009 | 1114   | 1255                                     | 1031       | 1132  | 1209    | 1272    | 1735         | 889  | 884     |
| 2010 | 1193   | 1342                                     | 1098       | 1206  | 1255    | 1389    | 1880         | 953  | 1025    |
| 2011 | 1227   | 1384                                     | 1158       | 1227  | 1306    | 1422    | 1920         | 975  | 984     |
| 2012 | 1278   | 1440                                     | 1200       | 1273  | 1320    | 1497    | 2012         | 1028 | 1092    |
| 2013 | 1299   | 1453                                     | 1192       | 1318  | 1344    | 1498    | 2002         | 1060 | 1156    |
| 2014 | 1340   | 1516                                     | 1233       | 1380  | 1444    | 1583    | 2046         | 1067 | 1051    |

| Lata      | Ogółem | Miasta o liczbie mieszkańców w tysiącach |            |       |         |         |              | Wieś | Rolnicy |
|-----------|--------|--|------------|-------|---------|---------|--------------|------|---------|
|           |        | razem                                    | poniżej 20 | 99–20 | 199–100 | 499–200 | 500 i więcej |      |         |
| 2015      | 1386   | 1566                                     | 1294       | 1410  | 1496    | 1607    | 2122         | 1106 | 1046    |
| 2016      | 1475   | 1642                                     | 1419       | 1484  | 1575    | 1715    | 2108         | 1214 | 1151    |
| 2017      | 1598   | 1751                                     | 1486       | 1604  | 1706    | 1860    | 2214         | 1359 | 1576    |
| 2018      | 2155   | 2364                                     | 1989       | 2127  | 2230    | 2565    | 3076         | 1828 | 1579    |
| 2019      | 2321   | 2546                                     | 2170       | 2315  | 2370    | 2641    | 3368         | 1970 | 1667    |
| 2019/2006 | 278%   | 270%                                     | 282%       | 274%  | 275%    | 257%    | 264%         | 299% | 242%    |

Źródło: dane GUS: *Budżety...* (kolejne lata); *Dochody i warunki życia...* (kolejne lata).



Wykres 1. Zróżnicowanie miesięcznych dochodów nominalnych w latach 2006-2019

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (bdl.gus.gov.pl)

W żadnym okresie dochody mieszkańców wsi nie były wyższe niż mieszkańców miast, nawet tych najmniejszych, do 20 tys. mieszkańców. Dochody rolników podlegały większym fluktuacjom i w niektórych latach były wyższe od przeciętnych dochodów mieszkańców wsi oraz małych miast (w 2007 i 2017 roku). Jeśli jednak spojrzymy na cały okres, to dochody rolników w 2019 roku stanowiły jedynie 242% dochodów z 2006 roku. Analogiczne wskaźniki dla pozostałych kategorii gospodarstw domowych są korzystniejsze: od 288% dla mieszkańców miast do 299% dla obszarów wiejskich.

Najwyższy wzrost dochodów w kategorii wiejskich gospodarstw domowych ogółem wynika ze zwiększonego udziału w tej kategorii gospodarstw pracowniczych, któremu towarzyszył spadek liczby gospodarstw domowych rolników oraz gospodarstw utrzymujących się ze świadczeń społecznych.

Kolejną różnicą świadczącą o dysproporcjach w jakości życia mieszkańców miast i wsi jest porównanie przeciętnych wydatków w gospodarstwach domowych.

Tabela 2. Przeciętne miesięczne wydatki w zł na osobę w gospodarstwach domowych według miejsca zamieszkania w latach 2006–2019

| Lata          | Ogółem kraj | Miasta o liczbie mieszkańców w tysiącach |            |       |         |         |              | Wieś | Relacja: wieś miasto % |
|---------------|-------------|--|------------|-------|---------|---------|--------------|------|------------------------|
|               |             | razem                                    | poniżej 20 | 99–20 | 199–100 | 499–200 | 500 i więcej |      |                        |
| 2006          | 745         | 834                                      | 701        | 750   | 772     | 897     | 1102         | 602  | 72,2                   |
| 2007          | 810         | 908                                      | 747        | 817   | 866     | 964     | 1205         | 653  | 71,9                   |
| 2008          | 904         | 1010                                     | 855        | 891   | 984     | 1034    | 1365         | 735  | 72,8                   |
| 2009          | 957         | 1070                                     | 869        | 963   | 1042    | 1083    | 1488         | 775  | 72,4                   |
| 2010          | 991         | 1107                                     | 916        | 1007  | 1050    | 1124    | 1528         | 806  | 72,8                   |
| 2011          | 1015        | 1133                                     | 959        | 1028  | 1081    | 1162    | 1518         | 825  | 72,8                   |
| 2012          | 1051        | 1174                                     | 988        | 1058  | 1117    | 1205    | 1581         | 859  | 73,2                   |
| 2013          | 1062        | 1183                                     | 992        | 1087  | 1112    | 1210    | 1582         | 873  | 73,8                   |
| 2014          | 1079        | 1211                                     | 992        | 1110  | 1172    | 1244    | 1615         | 874  | 72,2                   |
| 2015          | 1091        | 1225                                     | 1030       | 1100  | 1194    | 1265    | 1624         | 883  | 72,1                   |
| 2016          | 1132        | 1261                                     | 1114       | 1141  | 1228    | 1306    | 1588         | 930  | 73,8                   |
| 2017          | 1176        | 1301                                     | 1106       | 1219  | 1284    | 1393    | 1584         | 981  | 75,4                   |
| 2018          | 1187        | 1319                                     | 1107       | 1208  | 1272    | 1494    | 1622         | 980  | 74,3                   |
| 2019          | 1252        | 1392                                     | 1198       | 1282  | 1329    | 1492    | 1745         | 1033 | 74,2                   |
| 2019/2006 (%) | 168%        | 167%                                     | 171%       | 171%  | 172%    | 166%    | 158%         | 172% | -                      |

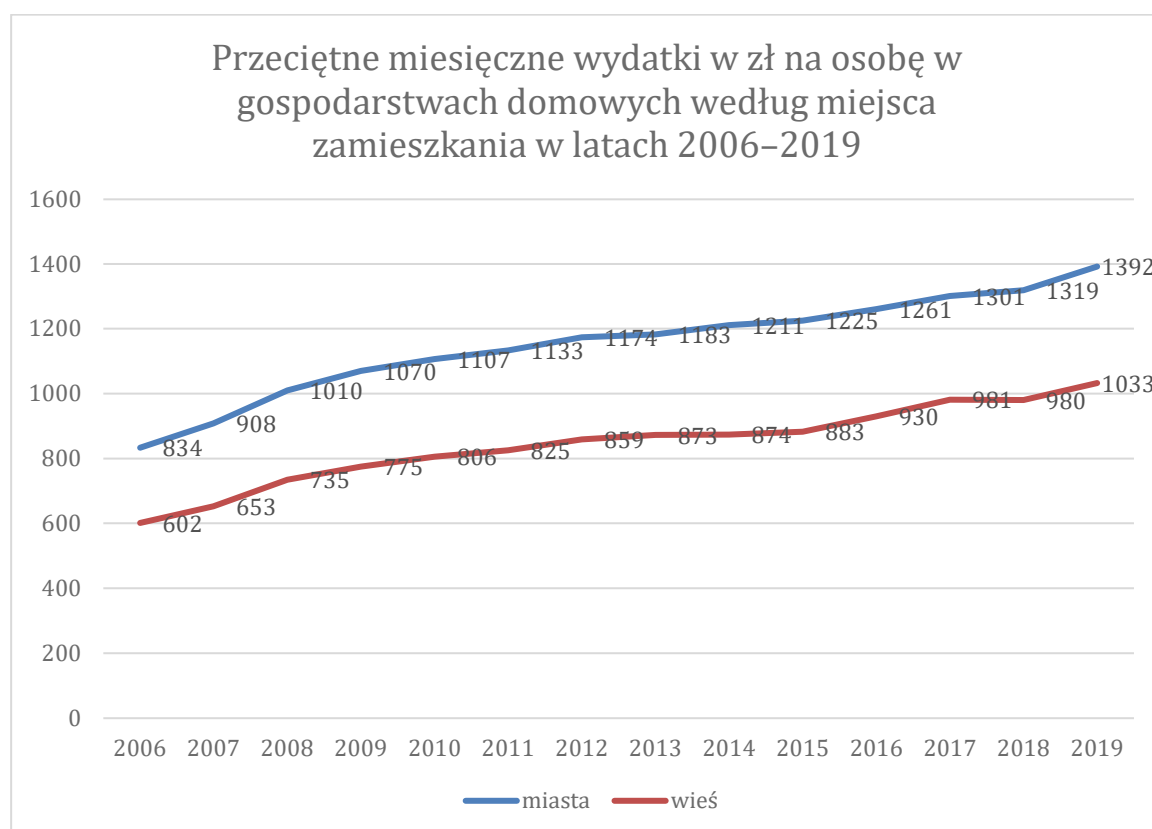
Źródło: dane GUS: *Budżety...* (kolejne lata); *Dochody i warunki życia...* (kolejne lata).

Relacje między wydatkami wiejskich i miejskich gospodarstw domowych kształtują się w całym okresie na poziomie 71,1-75,4%. Oznacza to, że przeciętne miesięczne wydatki w złotych na osobę w gospodarstwach domowych wiejskich nie przekraczały  $\frac{3}{4}$  tego rodzaju wydatków w miejskich gospodarstwach domowych.

Z wyników europejskiego badania dochodów i warunków życia (EU-SILC) oraz budżetów gospodarstw domowych GUS wynika, że jakość życia na obszarach wiejskich jest gorsza niż w

miastach, co przede wszystkim jest rezultatem niższych dochodów mieszkańców wsi. Także niższy jest poziom wydatków, głównie na zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu. Wyposażenie wiejskich gospodarstw domowych w podstawowe instalacje techniczne oraz dobra trwałego użytkowania, zwłaszcza nowoczesne, jest gorsze.

„Starzy” mieszkańcy wsi wyjeżdżają do miast. Nie ma się co dziwić takim decyzjom, o czym świadczą przedstawione dane dotyczące ich dochodów. Wieś oferuje jednak lepsze warunki życia pod względem jakości środowiska naturalnego, walorów krajobrazowych, bezpieczeństwa, czy – co ostatnio jest bardzo ważne – niskiej gęstości zaludnienia, co polepsza warunki epidemiczne, zimniejsza bowiem ryzyko zarażenia. Na wsi pojawiają się więc „nowi” mieszkańcy, wywodzący się z miast. Jak poradzą sobie „starzy” z „nowymi”?



*Wykres 2. Przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych w latach 2006-2019*

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (bdl.gus.gov.pl).

Niewątpliwie mieszkańcy terenów wiejskich są w gorszej pozycji na rynku pracy niż osoby zamieszkujące miasta. Wiąże się to z mniej elastycznym rynkiem pracy i bardziej trwałym bezrobociem. Wskazane cechy określające polską wieś niewątpliwie wpływają na procesy dokonujące się na wiejskim rynku pracy oraz kształtują poziom aktywności ekonomicznej jej mieszkańców.

Na obszarach wiejskich występują wyraźne trudności w dostępie do infrastruktury społecznej, edukacyjnej i kulturalnej. Na wsi dostęp do wielu publicznych dóbr i usług (medycznych, opiekuńczych, edukacyjnych, kulturalnych) jest ograniczony, choć należy zaznaczyć, że na wsi istnieją często większe zasoby kapitału społecznego sąsiedzko-rodzinnego, który częściowo

pozwała rekompensować deficyty materialne (np. możliwość kupowania „na zeszyt”, wzajemna pomoc nieodpłatna, wytwarzanie produktów rolnych w celu własnego spożycia).

Wymienione wyżej czynniki, a także relatywnie duży odsetek ludności utrzymującej się z pracy w indywidualnym rolnictwie i ze źródeł niezarobkowych, tj. z emerytur i rent oraz z zasiłków z tytułu bezrobocia lub pomocy społecznej sprawia, że przeciętne dochody mieszkańców wsi są niższe niż mieszkańców miast.

Wreszcie mieszkańcy wsi subiektywnie oceniają jakość swojego życia gorzej niż ludność miejska; jako gorszą oceniają też możliwość realizacji potrzeb. Szczególnie uciążliwe są mniejsze i bardziej uciążliwe możliwości zaspokojenia potrzeb związanych z ochroną zdrowia. Do całego obrazu należy jeszcze dodać wykluczenie cyfrowe, które poza dysproporcją w stanie infrastruktury technicznej między obszarami zurbanizowanymi a wiejskimi obejmuje niższy dostęp do usług edukacyjnych i serwisowych w tym zakresie.

## **Konflikty regionalne – przykład Pomorza Zachodniego**

Województwo zachodniopomorskie charakteryzuje się niejednorodnym poziomem rozwoju społeczno- gospodarczego. Obszary usytuowane wokół aglomeracji szczecińskiej i miasta Koszalin cechuje wyższy poziom rozwoju, a jednocześnie obok nich występują obszary problemowe o relatywnie niższym poziomie rozwoju, w tym o postępującej marginalizacji. Powyższe uwarunkowania rozwojowe województwa wynikają z peryferyjnego usytuowania względem centrum regionu głównych ośrodków wzrostu tj.: Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego oraz obszaru funkcjonalnego Koszalina. Obserwuje się również proces ugruntowania deficytów rozwojowych obszarów problemowych, będących przede wszystkim wynikiem osłabienia bazy ekonomicznej i zaniku miejsc pracy (w szczególności na obszarach wiejskich). Jest to związane między innymi z wciąż nieprzezwycięzonymi problemami strukturalnymi spowodowanymi likwidacją Państwowych Gospodarstw Rolnych oraz ograniczonymi endogenicznymi potencjałami rozwojowymi obszarów wiejskich. Powyższe uwarunkowania rozwojowe stanowiły przesłankę dla sformułowania koncepcji wskazania na obszarze województwa zachodniopomorskiego tzw. Specjalnej Strefy Włączenia oraz podjęcia w stosunku do wskazanego obszaru odpowiedniej interwencji.

Ramy tematyczne, wokół których nastąpiła analiza zróżnicowania wewnątrzregionalnego województwa zachodniopomorskiego prowadząca do identyfikacji Specjalnej Strefy Włączenia, zostały wskazane na podstawie materiałów diagnostyczno-analitycznych, jakie przygotowano w trakcie tworzenia Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego, Programów Strategicznych oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020. Na tej podstawie wytypowano sześć głównych obszarów tematycznych, w których deficyty stanowią istotne bariery dla inicjowania i dynamizowania procesów rozwojowych:

➤ demografia,



- infrastruktura techniczna,
- dostępność do usług publicznych,
- potencjał gospodarczy,
- problemy popegeerowskie,
- ubóstwo.

Zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa mogą mieć daleko idące konsekwencje i generować bariery w zakresie rozwoju regionu oraz regionalnej polityki społecznej. Utrwalanie się stanu starzejącego się społeczeństwa oraz spadek urodzeń spowoduje znaczne obciążenia budżetu gmin, a w konsekwencji konieczność zwiększania wydatków na rzecz osób starszych. Taki stan rzeczy może spowodować także zmiany w infrastrukturze instytucji funkcjonujących w sferze społecznej i wymusić na przykład likwidowanie niektórych instytucji i placówek oświatowych, przedszkoli czy szkół, w związku ze zmniejszoną liczbą dzieci, na rzecz tworzenia instytucji nastawionych na obsługę osób starszych. Obok struktury demograficznej o potencjale obszaru decyduje wielkość populacji oraz zjawiska związane ze zmianą tej wielkości (migracje i przyrost naturalny).

Stopień wyposażenia regionu w podstawową infrastrukturę techniczną związaną z szeroko rozumianymi usługami komunalnymi jest ważnym czynnikiem determinującym jakość życia mieszkańców i rozwój społeczno-gospodarczy. W niniejszej analizie do opisu infrastruktury technicznej wykorzystano podstawowe informacje zawarte w statystyce publicznej dotyczące urzędzeń oraz usług komunalnych w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami.

Jednym z głównych determinant jakości życia na danym terytorium jest dostępność do usług publicznych, związanych z codziennym funkcjonowaniem społeczności lokalnych. Zaliczyć do nich można dostępność do podstawowej opieki lekarskiej, możliwość korzystania z infrastruktury przedszkolnej, jakość nauczania, gęstość placówek bibliotecznych, nasycenie podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie kultury, rozrywki i rekreacji. Obok dostępu do podstawowych usług publicznych istotne znaczenie na również dostęp do usług wyższego rzędu (np. wyspecjalizowanych usług medycznych, szkolnictwa wyższego i nauki, kultury i sztuki, doradztwa prawnego i finansowego) świadczonych w większych ośrodkach miejskich – miarą dostępu do tej kategorii usług jest dostępność transportowa (kołowa) do ośrodków regionalnych, tj. Szczecina i Koszalina.

Sytuacja ekonomiczna województwa zachodniopomorskiego oraz jego rozwój gospodarczy uzależnione są w dużej mierze od stopnia wykorzystania endogenicznych potencjałów jako siły napędzającej regionalną gospodarkę oraz poziomu jej innowacyjności (w tym m.in. rozwoju działalności badawczo – rozwojowej). Procesowi temu sprzyjać będzie wyłonienie regionalnych specjalizacji gospodarczych, a także na ich podstawie, inteligentnych specjalizacji regionu. Działania w obszarze gospodarczym mają bezpośrednie przełożenie na efektywność ekonomiczną podmiotów gospodarczych, zamożność mieszkańców i poziom bezrobocia na danym terytorium. Rozwój gospodarczy znajduje także swoje odzwierciedlenie w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczanych na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych oraz wpływa na przebieg procesów migracyjnych zarówno wewnątrz regionu, jak i poza granice województwa.

Specyfiką województwa zachodniopomorskiego jest duża powierzchnia tzw. obszarów popegeerowskich. Różne uwarunkowania, zarówno społeczne, gospodarcze jak i polityczne, sprawiły, że obszary te stały się miejscem kumulacji różnorodnych problemów społecznych. Na terenie województwa zachodniopomorskiego do 1992 roku funkcjonowało ponad 200 państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, w związku z prywatyzacją sektora państwowego rolnictwa w województwie na przełomie lat 1992 – 1993 ponad 26 300 osób utraciło pracę.

Pomimo wielokrotnie podejmowanych prób tylko nieliczne społeczności byłych pracowników PGR-ów zdołały odnaleźć się w nowych realiach gospodarki wolnorynkowej. Wiele, nie tylko rodzin, ale i całych społeczności wiejskich okazało się bezradnych, nie będąc w stanie przystosować się nowej rzeczywistości. Panujący ogólnie zastój, a nawet regres wsi popegeerowskich w efekcie doprowadził do alienacji i wykluczenia zamieszkujących je lokalnych społeczności. Wykluczenie to, oprócz wymiaru społecznego, przejawia się w aspekcie ekonomicznym (bariera finansowa w dostępie do dóbr i usług), a także przestrzennym (fizyczne oddalenie od dużych ośrodków miejskich oraz brak, bądź bardzo ograniczona komunikacja środkami transportu publicznego).

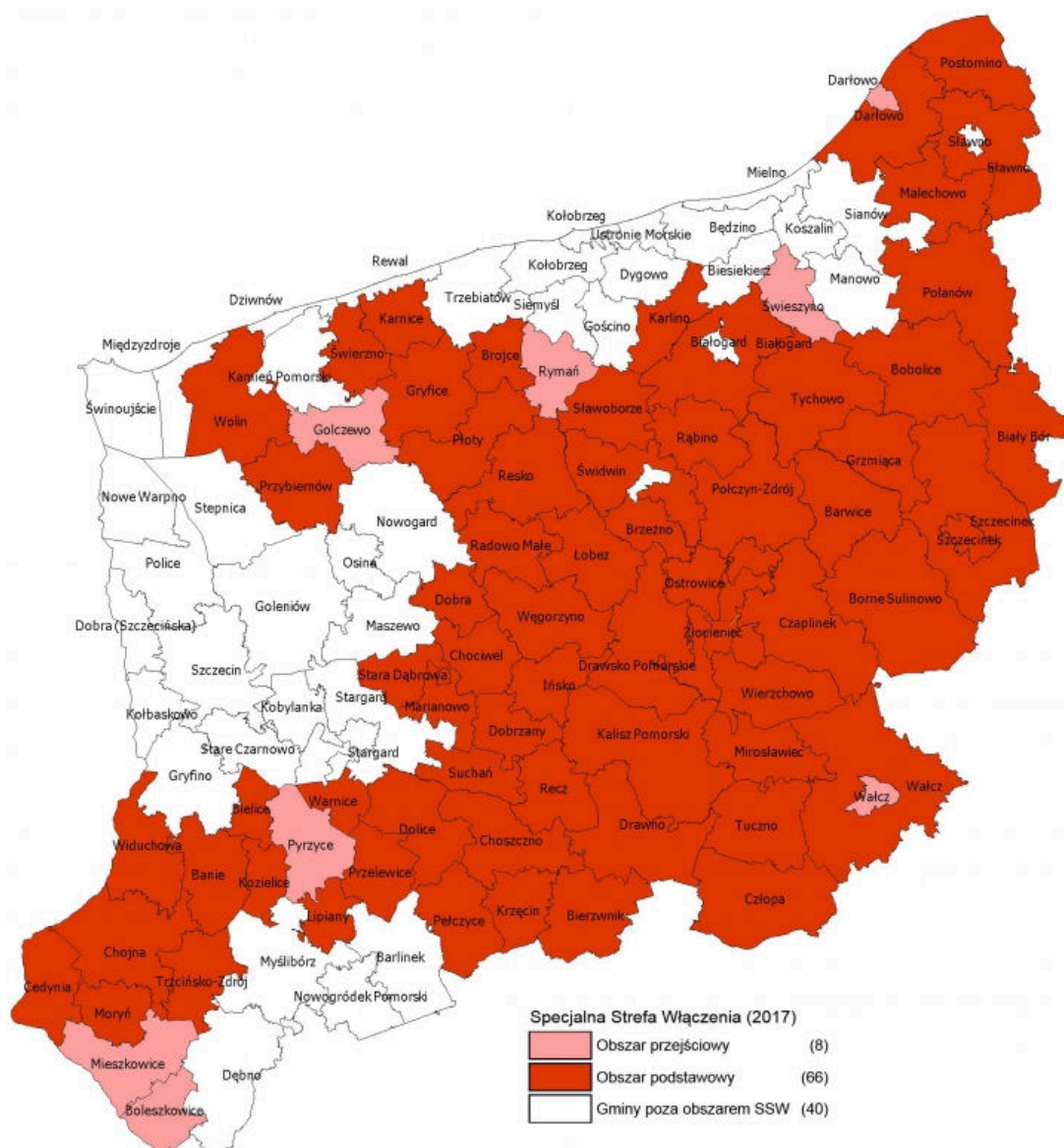
Do grup społecznych, które z racji kształtowania się niekorzystnych czynników, doświadczają marginalizacji i izolacji społecznej zaliczyć można grupy, w których ma miejsce problemowa sytuacja związana z biedą oraz ubóstwem materialnym. Jednym z najbardziej jaskrawych przejawów marginalizacji społecznej z powodu braku środków niezbędnych do zaspokojenia elementarnych potrzeb, uznanych w danych warunkach za podstawowe, jest skrajne ubóstwo.

W ramach pomocy społecznej działania kierowane są do osób, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Działania te mają swoje odzwierciedlenie w postaci wypłacanych ze środków publicznych zasiłków i świadczonej pomocy w naturze, opłacanych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wypłacanych dodatkach mieszkaniowych, czy zasiłkach rodzinnych na dzieci.

Do wyznaczenia Specjalnej Strefy Włączenia (SSW) przyjęto zestaw sześciu mierników syntetycznych wyznaczonych dla poszczególnych obszarów problemowych: demografia, infrastruktura techniczna, dostępność do usług publicznych, potencjał gospodarczy, problemy popegeerowskie, ubóstwo. W tym celu w każdym z obszarów problemowych wskazano gminy z deficytem, tj. te, dla których miernik syntetyczny przyjmuje wartość mniejszą od wartości mediany. Następnie dla każdej z gmin wyliczono częstość występowania deficytów, tj. w ilu obszarach miernik syntetyczny dla gminy przybiera wartość niższą od mediany. Przy ostatecznej delimitacji Specjalnej Strefy Włączenia, a więc obszaru o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego, przyjęto zasadę kumulacji deficytów, co oznacza, że SSW powinna obejmować gminy, w których występują deficyty w co najmniej trzech obszarach problemowych. Na podstawie powyższej metodologii zasięg SSW monitorowany i aktualizowany jest corocznie, począwszy od 2014 r. (analiza na podstawie danych na koniec 2012 r.). Biorąc pod uwagę potrzebę stworzenia obiektywnych ram dla wsparcia obszarów problemowych, a więc zasad, które pozwolą zarówno na

określenie za pomocą zestawu mierników syntetycznych zasięgu obszaru, jak i uwzględnia konieczność podtrzymania procesu rozwoju w jego początkowej fazie, przyjęto zasadę, iż każda kolejna aktualizacja zasięgu SSW wskaże również obszary przejściowe.

Obszar przejściowy obejmuje gminy, które przed daną aktualizacją należały do SSW, a analiza aktualnych danych (w oparciu o opisaną wyżej metodologię) wskazuje na poprawę ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej i infrastruktury klasyfikując je poza podstawowym obszarem SSW. Zakwalifikowanie gminy do obszaru przejściowego na okres trzech lat począwszy od roku niespełniania kryteriów ujęcia w podstawowym obszarze SSW ma na celu podtrzymanie i wzmocnienie pozytywnych tendencji w początkowej fazie, jak też potwierdzenie, na ile zaobserwowany rozwój ma charakter trwały.



Mapa 1. Obszar Specjalnej Strefy Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego

Źródło: Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych, Szczecin 2017.

Przeważająca część *Specjalnej Strefy Włączenia* leży w obszarze znacznie ograniczonej dostępności transportowej zarówno w odniesieniu do stolicy kraju, jak w stosunku do ośrodków regionalnych – Szczecina i Koszalina. Stąd działania na rzecz poprawy stanu infrastruktury powinny w pierwszej kolejności uwzględniać potrzebę zwiększenia dostępności transportowej gmin SSW. W celu zwiększenia dostępności w wymiarze krajowym oraz wewnątrzregionalnym priorytetowe są drogi krajowe S3, S6, S10 i S11 oraz rozwój sieci dróg wojewódzkich. Dla zwiększenia mobilności mieszkańców istotna jest również systematyczna poprawa jakości lokalnej (powiatowej i gminnej) infrastruktury drogowej oraz infrastruktury transportu kolejowego i budowanie w oparciu o niesprawny układ powiązań komunikacyjnych. Wydolny układ transportowy zapewniający sprawne przemieszczanie osób i towarów, a także bezpośredni i możliwie szybki dostęp do infrastruktury TEN-T dostarcza impulsów do gospodarczego rozwoju obszarów, stanowi podstawowe uwarunkowanie umożliwiające wykorzystanie istniejących potencjałów, w tym w szczególności walorów środowiskowych i rekreacyjnych miejscowości turystycznych.

W wymiarze gospodarczym w odniesieniu do obszaru *Specjalnej Strefy Włączenia* bardzo istotne jest uruchomienie wsparcia na rzecz podniesienia potencjału i konkurencyjności gmin w dziedzinach uznanych za regionalne specjalizacje, a więc w kluczowych z punktu widzenia efektywnego wykorzystania istniejących potencjałów i wdrożenia innowacyjnych i wysoce produktywnych rozwiązań, w tym w szczególności biogospodarce, działalności morskiej i logistyce, turystyce i zdrowiu, ale również przemyśle metalowo- maszynowym i nowoczesnych usługach.

## **Konflikty lokalne – referenda o odwołanie organów władzy**

Polskie ustawy o samorządzie gminy, powiatu, województwa w pełni wykorzystują dane przez konstytucję możliwości implementacji demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Mamy więc do czynienia z referendum w sprawie odwołania organu, w sprawie samoopodatkowania (referenda obligatoryjne), w ważnej sprawie lokalnej (fakultatywne), konsultacje społeczne; w sołectwach funkcjonują zgromadzenia wiejskie, a w statutach niektórych miast pojawiają się zapisy umożliwiające zgłaszanie uchwał rad z inicjatywy obywatelskiej. Jednocześnie praktyka lokalnej demokracji spowodowała, że niektóre elementy bezpośredniego władztwa nabrały charakteru dominującego (referendum w sprawie odwołania rady), a w przypadku innych (np. referendum w sprawie samoopodatkowania) można mówić o ich stopniowym zaniku.

Referenda lokalne w Polsce stanowią specyficzną formę demokracji bezpośredniej. Zarówno zapisy ustrojowe i ustawowe, jak i blisko dwudziestoletnia już praktyka przyczyniły się do tego, że referenda te nabrały cech populistycznych. Dotyczy to przede wszystkim referendów w sprawie odwołania władz lokalnych (rady gminy i wójta). Pozostałe referenda, w sprawie samoopodatkowania mieszkańców oraz w tzw. innej ważnej sprawie dla gminy, mają marginalne znaczenie (jest to ok. 10–15% wszystkich referendów).

Praktyka referendów lokalnych w Polsce obejmuje ponad 800 głosowań.

Mapa referendów gminnych od 1992 roku w Polsce jest w głównej mierze kształtowana przez referenda odwoławcze. Po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) od 2002 roku referenda w sprawie odwołania tego organu władzy gminnej przejęły ciężar ilościowy kampanii referendalnych prowadzonych w latach dziewięćdziesiątych w zakresie odwoływania rad gminnych.

Patrząc z perspektywy czasu, od roku 1992 dynamika referendów odwoławczych nie ulega zasadniczym zmianom. W pierwszych trzech kadencjach samorządu terytorialnego (1990–2002) w 347 referendach starano się odwołać rady gminy. W tej liczbie tylko 37 referendów miało charakter rozstrzygający, tzn. frekwencja w głosowaniu przekroczyła 30%. Skuteczność instytucji referendum, z powodu niskiej frekwencji, ograniczona jest głównie do małych miast (do 20 tys. mieszkańców). Z kolei w przypadku dwu pozostałych typów referendów, jakie można przeprowadzać na poziomie gmin, obserwujemy spadek częstotliwości ich występowania.

W zakresie ważności referendów odwoławczych trudno jest wskazać zmiany dynamiki od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Do 2003 roku ważność referendów odwoławczych rad gmin kształtowała się na poziomie niemal 11%. Od 2003 do 2014 roku referendów ważnych w zakresie odwołania rad gmin było w sumie 9,7%. W tym samym okresie obserwujemy też 14,3% ważnych referendów odwoławczych organu wykonawczego.

W ostatnich trzech kadencjach jednostek samorządu terytorialnego liczba referendów maleje. Odbyło się 219 referendów, a w bieżącej kadencji odbyły się dotąd 33 referenda. W kadencji 2006-2010 odbyły się 81 referenda, 2010-2014 – 78 referenda, a w kadencji 2014-2018 – 60 głosowań referendalnych<sup>1</sup>.

Nie oznacza to, że konflikty lokalne słabną. Głównym czynnikiem ograniczającym stosowanie referendum jest niska jego skuteczność, gdyż do uznania jego ważności wymaga się frekwencji na poziomie 3/5 liczby osób biorących udział w wyborach danego organu. W konsekwencji społeczność lokalna antagonizuje się. Dochodzi do sporu, który wydaje się nierozwiązywalny i może trwać wiele lat.

W ostatnich kilkunastu latach obserwujemy znaczną migrację ludności miejskiej na wieś. Nowi mieszkańcy wsi narzekają na hałas traktorów, smród obornika czy pianie koguta. Są to nieodłączne elementy wsi, którą zamieszkują rolnicy. Nowi mieszkańcy nie są jednak entuzjastami głośniejszej pracy rolniczych maszyn czy zapachów zwierząt. Nie idą jednak do swych sąsiadów, aby z nimi porozmawiać, tylko piszą skargi do władz gminnych, piszą pozwy sądowe.

Poza dolegliwościami mieszkania na wsi związanymi z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych, nowi mieszkańcy coraz częściej wyrażają swoje niezadowolenie z funkcjonowania lokalnego samorządu. Zgłaszane problemy są bardzo różne: brak możliwości załatwienia sprawy przez Internet, nieodpowiednie godziny funkcjonowania urzędu, niechęć do „nowych” i „załatwianie” spraw na rękę „starych” mieszkańców, opieszałość w postępowaniu administracyjnym, kumoterstwo i familiarność, brak strategii rozwoju gminy, błędne założenia polityki zagospodarowania przestrzennego. To tylko najczęściej pojawiające się zarzuty. Niekiedy wnioski dotyczą pijaństwa, molestowania podwładnych, a także zorganizowanego działania przestępczego, wręcz mafijnego.

Wokół problemu pojawia się grupa niezadowolonych mieszkańców, którzy stopniowo pozyskują pęczniejące grono zwolenników zmiany istniejącego stanu rzeczy. Konflikt narasta i dochodzi do jego zaostrzenia, którego wyraźnym wskaźnikiem jest wniosek o odwołanie organu gminy. Zgodnie z ustawową procedurą zbierane są podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum.

Ciekawym przykładem tego rodzaju konfliktu lokalnego jest spór toczący się w gminie Dobra w województwie zachodniopomorskim. Inicjatorzy referendum powody swego wystąpienia wskazali w 14 punktach<sup>2</sup>. Obejmowały one zarzuty wobec wójta w następujących kwestiach:

*1. Uchwała śmieciowa. Przygotowanie i wprowadzenie przez wójta wadliwej pod względem prawnym uchwały dotyczącej ustalenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości opłaty za pojemnik. Pomimo protestu mieszkańców i części radnych zwracających uwagę na wady tego dokumentu, ta uchwała weszła w życie. Efektem jest wzrost opłat za śmieci.*

---

<sup>1</sup> Źródło: [pkw.gov.pl](http://pkw.gov.pl).

<sup>2</sup> M.in. <http://mojebezrzecze.pl/14-powodow-odwolanie-wojta-naszej-gminy/>

2. *Naruszenie dyscypliny finansowej. Podczas wykonywania inwestycji budowy ulicy Tura w Dołujach doszło do rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz nastąpiło wykorzystywanie środków budżetowych z majątku publicznego do celów prywatnych.*

3. *Chaos przestrzenny. Wójt Gminy nie wywiązuje się z zadań nałożonych na nią przez ustawodawcę, a dotyczących kształtowania ładu przestrzennego. Pomimo licznych protestów mieszkańców, rad sołeckich i radnych, pracownicy podlegli wójtowi wydają inwestorom warunki zabudowy niezgodne z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobra z dnia 30 grudnia 2002 r.*

4. *Działania na szkodę mieszkańców i środowiska naturalnego. Wójt Gminy Dobra nie wprowadził w życie uchwały Rady Gminy Dobra z dnia 21 lutego 2019 r. dotyczącej opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Dobra zakazującej zabudowy na terenie cennym przyrodniczo.*

5. *Wójt gminy naraziła budżet gminy na straty z powodu zaniechania ogłoszenia przetargu na wykonywanie usługi „Eksploracja struktury kanalizacyjnej w Gminie Dobra”.*

6. *Zarzut powiązań rodzinnych związanych z promocją gminy.*

7. *Nieświecące ekologiczne lampy. Wójt gminy Dobra dopuścił się niegospodarności wprowadzając do budżetu gminy w roku 2015 pozycję dotyczącą zakupu lamp solarnych i solarno-hybrydowych za sumę ponad 3 miliony złotych oraz odkupując nieużytek rolny od Spółdzielni Iskra za 800 tysięcy złotych.*

8. *Brak szacunku dla mieszkańców. Budowanie atmosfery wrogości i braku zaufania poprzez wyrażany często brak szacunku dla mieszkańców i osób zasiadających w radzie gminy oraz podczas zebrania wiejskiego w XXXXXX,*

9. *Narzucanie własnej woli. Brak woli porozumienia i współpracy z organem stanowiącym gminy (Rada Gminy Dobra) poprzez narzucenie już na pierwszej sesji Rady Gminy Dobra własnej woli w sprawie doboru prezydium Rady i członków komisji.*

10. *Zwolnienia z podatku. Nieumiejętny sposób zarządzania budżetem poprzez wnoszenie inicjatyw uchwałodawczych ustalających zniżki od podatku od nieruchomości podmiotom pracującym na mieniu gminy.*

11. *Nierówne traktowanie mieszkańców. Brak planu rozbudowy dróg gminnych ustalonego wg. jasnego kryterium prowadzi do uznaniowych decyzji w zakresie planowania budżetu rozbudowy dróg, preferujących członków rodziny wójta i deweloperów inwestujących na terenie gminy.*

12. *Brak spójnej koncepcji rozwoju gminy i perspektywicznego myślenia wójta, czego przejawem jest niedostateczna kreatywność i determinacja w działaniach inwestycyjnych.*

13. *Powiązania w Gminie. Polityka personalna polegająca na zatrudnianiu w Urzędzie Gminy Dobra i jednostkach organizacyjnych osób powiązanych z wójtem gminy jest przykładem skrajnego nepotyzmu.*

*14. Szkada majątkowa. Doprowadzenie do szkody majątkowej w mieniu gminnym poprzez brak nadzoru i ochrony nad zarządzanym mieniem.*

Złożony wniosek uzyskał odpowiednie poparcie: w styczniu 2020 roku, w szczecińskiej delegaturze Krajowego Biura Wyborczego, inicjatorzy referendum złożyli 358 kart, a na nich 2557 podpisów mieszkańców gminy, którzy poparli pomysł referendum. Wymagane było 1725 podpisów. Poprawnych było 2114 podpisów, zakwestionowano 443 podpisy.

23 marca komisarz wyborczy w Szczecinie zawiesił głosowanie w referendum dotyczącym odwołania wójta gminy Dobra. Przyczyną była epidemia. Komisarz wskazał nowy termin, a Powiatowy Inspektor Sanitarny w Policach nie stwierdził przeszkód w przeprowadzeniu referendum lokalnego pod warunkiem wdrożenia procedur związanych z przeciwdziałaniem epidemii.

Do głosowania doszło ostatecznie 7 czerwca 2020 roku. Do urn poszło 2541 mieszkańców, co oznacza, że referendum nie uzyskało wymaganej frekwencji. Frekwencja wyniosła około 15 procent – referendum byłoby ważne w sytuacji, gdyby do urn poszło 3/5 wyborców z ostatnich wyborów, czyli 5388 osób.

W opisie tego przypadku ważny jest kontekst gospodarczy. Otóż Gmina Dobra znajduje się w obrębie aglomeracji szczecińskiej. Mieszkańcy gminy mają najwyższe przeciętne dochody w województwie zachodniopomorskim.

Intrygujące są wreszcie wyniki samego referendum: za odwołaniem wójta było 98,2%. Tylko 43 osoby były przeciwne odwołaniu. Oznacza, że wójt gminy Dobra nie został odwołany.

## **Wnioski**

W przedstawionej analizie skupiono się jedynie na trzech wycinkach odnoszących się do konfliktów w środowisku wiejskim. Wszystkie można umieścić na continuum problemów przebiegających w makroskali i skali lokalnej. Nie wyczerpują one jednak całego zakresu spraw konfliktowych. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na skalę interpersonalną, głównie związaną ze stosunkami sąsiedzkimi, które obejmują wieloletnie konflikty o bliżej już nieznanym źródle pomiędzy „starymi” i „starymi” mieszkańcami, jak i konflikty nowe, dotyczące relacji pomiędzy „starymi” i „nowymi”, jak i „nowymi” i „nowymi” mieszkańcami obszarów wiejskich.

Zupełnie inaczej należy spojrzeć na obszary peryferyjne, które pozostają w oddaleniu od miejskich aglomeracji rozwojowych. Są to obszary popegeerowskie, nierentowne rodzinne gospodarstwa rolne oraz całe połacie zamieszkałe przez chłoporobotników, którzy wyczekują na szansę emigracji zagranicznej. To właśnie tych obszarów dotyczą konflikty makrostrukturalne, gdzie konieczna jest zewnętrzna interwencja dająca impuls rozwojowy.