

Golba, Aneta

Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich jako czynnik aktywizujący wiejskie organizacje pozarządowe w województwie łódzkim

Mazowsze. Studia Regionalne 11, 133-143

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich jako czynnik aktywizujący wiejskie organizacje pozarządowe w województwie łódzkim

Aneta Golba

STRESZCZENIE

Programy wsparcia, kierowane do gmin w Polsce, dotyczą wielu sfer życia publicznego. Jedną z nich jest aktywność społeczna mieszkańców – czynnik istotny z punktu widzenia mobilizacji endogenicznego kapitału rozwojowego gmin. Aktywność społeczna przejawia się i jest jednocześnie wzmacniana przez organizacje pozarządowe – organizacje tzw. trzeciego sektora. W artykule przedstawiono specyfikę organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich województwa łódzkiego oraz zmiany w ich funkcjonowaniu, jakie zaszły dzięki udziałowi gmin w *Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich* (PPWOW). Omówiono także problem współpracy organizacji pozarządowych z władzami samorządowymi oraz kwestię najważniejszych czynników wpływających na działalność organizacji pozarządowych.

Wstęp

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej obszary wiejskie zyskały nowe możliwości rozwoju. Programy wsparcia tych terenów, finansowane ze środków unijnych, były jednak w większości nastawione na rozbudowę sieci infrastrukturalnych, co miało prowadzić do poprawy jakości życia na wsi. Tymczasem, najbiedniejsze polskie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie zmagają się nie tylko z wieloletnimi opóźnieniami w niezbędnych inwestycjach, ale także z kumulacją problemów społecznych. Mieszkańcy w bardzo małym stopniu angażują się tam w sprawy swoich małych ojczyzn. Organizacje pozarządowe są też mniej aktywne niż w bogatszych gminach. Realizowany w latach 2008-2010 *Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich*, finansowany ze środków Banku Światowego i realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy ze specjalistami Banku Światowego, stanowił narzędzie pomocy takim gminom w rozwiązywaniu problemów społecznych, zwiększaniu integracji mieszkańców oraz skali ich zaangażowania w życie społeczne. Artykuł przedstawia efekty realizacji PPWOW na obszarze województwa łódzkiego. Wykorzystano w nim wyniki badań, przeprowadzonych przez autorkę na przełomie lat 2010 i 2011.

Założenia Programu i jego uczestnicy

W ramach PPWOW gminy zakwalifikowane do *Programu* otrzymywały pomoc finansową i ekspercką na realizację projektów, których celem było rozwiązywanie problemów społecznych poprzez m.in. dostarczanie usług społecznych, realizację inicjatyw prowadzących do mobilizacji i integracji społecznej czy też przeciwdziałania różnym patologiom społecz-

nym. Rocznie, każda z gmin biorących udział w *Programie* mogła otrzymać średnio 20 tys. euro [PPWOW 2010a] na realizację takich projektów. Do 30% tej kwoty gminy miały natychmiastowy dostęp po przedstawieniu i zatwierdzeniu projektu. Pozostałe 70% otrzymywały dopiero po przyjęciu *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Przygotowanie takiej strategii, przy szerokim udziale różnych grup społecznych, było warunkiem uczestnictwa w *Programie*. Dzięki temu zwiększała się partycypacja środowisk lokalnych w programowaniu rozwoju społecznego [PIS PPWOW 2010].

Do uczestnictwa w PPWOW zakwalifikowano 500 gmin z całej Polski, z czego 459 stanowiły gminy wiejskie, a 41 – miejsko-wiejskie. Selekcję oparto na czterech głównych kryteriach: peryferyjności położenia względem ważnych ośrodków miejskich regionu, gdzie

Tabela 1. Liczba gmin, które w latach 2008-2010 wzięły udział w Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich w poszczególnych województwach

Nazwa województwa	Liczba gmin, które w latach 2008-2010 wzięły udział w PPWOW
mazowieckie	102
lubelskie	97
podkarpackie	51
świętokrzyskie	42
kujawsko-pomorskie	39
warmińsko-mazurskie	39
łódzkie	37
podlaskie	28
małopolskie	24
wielkopolskie	16
zachodniopomorskie	13
pomorskie	7
dolnośląskie	5
lubuskie	0
opolskie	0
śląskie	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej gminy Wierzbinek; http://www.wierzbinek.pl/zasoby/files/archiwum/biuletyn-informacji-publicznej/ppwow/program-integracji-spoecznej-pis-silni-razem-silniejszy-z-osobna/nowa_wersja_prezentacja_konsultanta_regionalnego_ppwow.ppt (dostęp 18 marca 2012 roku)

gmina była zlokalizowana, negatywnej charakterystyce struktury demograficznej, niekorzystnym profilu struktury gospodarki lokalnej oraz wysokim natężeniu występowania problemów społecznych (w tym także niskiej aktywności społecznej mieszkańców). Ponadto, w przypadku gmin miejsko-wiejskich, do grupy gmin, z których wybrane zostały gminy – uczestnicy PPWOW, włączono jedynie te jednostki, w których liczba mieszkańców miasta nie przekraczała 4 tys. [Rosner 2010]¹. W efekcie tak przyjętych wskaźników do Programu zakwalifikowano jednostki administracyjne z 13 regionów (Tabela 1). Kryteriów udziału w PPWOW nie spełniły żadne gminy z województw: lubuskiego, opolskiego i śląskiego. Z kolei blisko 40% wybranych gmin stanowiły te pochodzące z Mazowsza i Lubelszczyzny. Z województwa łódzkiego do udziału w Programie zakwalifikowano 37 jednostek, w tym 36 gmin wiejskich.

Znaczenie programów zewnętrznych dla rozwoju gmin

Udział gmin w programach zewnętrznych sprzyja pobudzaniu rozwoju lokalnego. Dzięki wsparciu z zewnątrz jednostki samorządowe mają szanse realizować inwestycje, zwiększające ich konkurencyjność. Pomoc finansowa i merytoryczna jest szczególnie istotna w przypadku gmin wiejskich. W efekcie wieloletniego niedoinwestowania zmagają się one bowiem z większymi problemami infrastrukturalnymi i społecznymi niż bogatsze gminy miejskie. Udział w różnorodnych programach, nastawionych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, przyczynia się do rozbudowy i modernizacji sieci infrastrukturalnej, budowy kapitału społecznego, wspierania przedsiębiorczości i oddolnych inicjatyw [Kłodziński 2006]. Przekłada się to na wzrost gospodarczy poprzez zwiększenie liczby nowych miejsc pracy i przyciągnięcie inwestorów. Sami mieszkańcy zyskują z kolei cenne doświadczenia w pracy na rzecz wspólnego dobra, co sprzyja integracji, a w przyszłości może zaowocować nowymi przedsięwzięciami.

Aktywność organizacji pozarządowych w gminach wiejskich województwa łódzkiego, biorących udział w PPWOW, przed przystąpieniem do Programu

Gminy wiejskie stanowią bardzo specyficzny obszar działalności organizacji pozarządowych w Polsce. Choć blisko 40% Polaków mieszka na wsi², jedynie co piąta organizacja pozarządowa prowadzi tam swoją działalność³. W tej statystyce nie mieści się jednak wiele podmiotów, które mimo tego, że aktywnie działają na rzecz wspólnego dobra, w wielu zestawieniach nie są traktowane jako organizacje pozarządowe. Taka sytuacja dotyczy przede wszystkim kół gospodyń wiejskich oraz jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. Tradycyjne zrzeszenia kobiet w większości przypadków były wyodrębnionymi jednostkami organi-

¹ Selekcja gmin, na terenie których mogą występować potencjalni beneficjenci Programu Integracji Społecznej, realizowanego w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW) [Rosner 2010].

² Według badań Głównego Urzędu Statystycznego w 2010 roku 39% Polaków zamieszkiwało na wsi.

³ Według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor w 2007 roku w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce było zarejestrowanych blisko 19% organizacji pozarządowych [Kamiński, 2008, s. 9].

zacyjnymi kółek rolniczych. Kiedy po 1989 roku kółka rolnicze zostały zlikwidowane, afiliowane przy nich koła gospodyń wiejskich straciły osobowość prawną [Kamiński 2008]. Z kolei jednostki strażackie formalnie są zarejestrowane jako stowarzyszenia, jednakże ze względu na główny cel ich działalności – ochronę przeciwpożarową i działania ratownicze – w wielu zestawieniach organizacji pozarządowych nie są brane pod uwagę. Tymczasem w województwie łódzkim, podobnie jak na innych ziemiach należących w przeszłości do zaboru rosyjskiego, rola jednostek strażackich, ze względu na ich dużą liczbę, wciąż jest znacząca.

W lipcu 2010 roku [NGO 2010] na terenie 36 gmin wiejskich województwa łódzkiego, które brały udział w PPWOW, funkcjonowały 232 jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej oraz 116 organizacji pozarządowych innych niż OSP. Wszystkie organizacje, poza jedną, która była fundacją, działały jako stowarzyszenia. Blisko połowę organizacji niezwiązanych z ratownictwem stanowiły kluby sportowe. Z kolei co trzeci klub sportowy był klubem uczniowskim. Działalność typowo dobroczynną prowadziło jedynie 5% zrzeszeń.

Z przeprowadzonych badań wynika, że większość ochotniczych straży pożarnych funkcjonuje na terenie swoich sołectw od ponad 80 lat. Znacznie krótszym stażem mogły pochwalić się pozostałe organizacje pozarządowe – niemal wszystkie powstały po 1989 roku. Niedługi okres funkcjonowania organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich to zjawisko ogólnopolskie i oczywiste w tym sensie, że rok ten był rokiem przełomowym, jeśli chodzi o zmianę warunków systemowych funkcjonowania organizacji pozarządowych [Herbst 2008]. Dodatkowym impulsem do rozpoczęcia działalności pozarządowej, bądź zalegalizowania tej już istniejącej, było wejście Polski do Unii Europejskiej. Formalne zrzeszenia uzyskały wówczas możliwość korzystania z dofinansowania swoich projektów.

Badane jednostki OSP oraz pozostałe organizacje pozarządowe różniły się udziałem poszczególnych grup społecznych i zawodowych wśród swoich członków. Pośród czynnych strażaków przeważają rolnicy i młodzież. Ponadto, do co czwartej jednostki należą emeryci. Członkami pozostałych organizacji trzeciego sektora byli najczęściej nauczyciele, młodzież i emeryci. Jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej stanowią kontynuację przedwojennej tradycji uczestnictwa w życiu społecznym sołectw. Przy ponad 62% badanych OSP działały sekcje o charakterze nieratowniczym. Najczęściej strażacy prowadzili zajęcia sportowe, zwłaszcza piłki nożnej, a także orkiestry dęte. Przy 5, spośród 77 straży, funkcjonowały izby tradycji. Tylko jedna jednostka zadeklarowała z kolei posiadanie zespołu mażorettek.

Życiu kulturalnemu na obszarach wiejskich służy nie tylko praca społeczna strażaków, ale również pomieszczenia użytkowane przez straż. W ponad połowie badanych jednostek remizy były dostępne dla mieszkańców przez większą część roku. W 38% przypadków budynki OSP służyły społecznościom wiejskim okazjonalnie. Najczęściej pomieszczenia straży były wykorzystywane jako miejsca spotkań kół gospodyń wiejskich oraz zespołów muzycznych i tanecznych. Ponadto w kilku ankietowanych jednostkach w letnie sobotnie wieczory remizy stawały się dyskotekami. Jako że większość organizacji pozarządowych, niezwiązanych z ratownictwem, stanowiły kluby sportowe, ich działalność prospołeczna koncentrowała się przede wszystkim na polu kultury fizycznej. Duży udział klubów uczniowskich

i organizacji zrzeszających nauczycieli i młodzież sprzyjał przygotowywaniu uroczystości szkolnych. Wiele projektów było ponadto skierowanych do społeczności szkolnych.

Wszystkie gminy województwa łódzkiego, które wzięły udział w *Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich*, zmagaly się z problemem bardzo niskiego zaangażowania mieszkańców w sprawy społeczne (pomimo stałego wzrostu liczby nowych organizacji pozarządowych). Słabość organizacyjna mieszkańców wynikała po części z krótkiego okresu funkcjonowania jednostek trzeciego sektora, jak również z wypracowanej przez lata postawy „niewychylania się”. Występujące w gminach problemy społeczne i ekonomiczne sprzyjały pogłębianiu się poczucia bezradności i braku wpływu na zmiany w środowisku życia.

Ankietowani przedstawiciele stowarzyszeń strażackich znacznie bardziej optymistycznie postrzegali zaangażowanie mieszkańców w sprawy małych ojczyzn. Ponad 70% pytanym reprezentantów straży pożarnych pozytywnie oceniło postawę swoich sąsiadów. Tymczasem jedynie 54% badanych przedstawicieli pozostałych organizacji trzeciego sektora było zadowolonych z aktywności mieszkańców. Można przypuszczać, że tak różna percepcja zachowań społeczności lokalnych wynika z tego, że trzeci sektor, niezwiązany z ratownictwem ma większy kontakt z mieszkańcami przy realizacji swoich nowych przedsięwzięć. Ponadto, w wielu przypadkach, sukces tych projektów zależy właśnie od postawy sąsiadów.

Aktywność organizacji pozarządowych w gminach wiejskich województwa łódzkiego, biorących udział w PPWOW, po przystąpieniu do Programu

Udział gmin wiejskich województwa łódzkiego w PPWOW wzmocnił rolę trzeciego sektora w działalności prospołecznej. Organizacje pozarządowe stały się silniejszym partnerem władz samorządowych. Ponadto partycypacja organizacji typu *non-profit* w nowych projektach sprzyjała większemu zaangażowaniu mieszkańców w sprawy gminy oraz wzmocnieniu roli lokalnych liderów.

Dzięki uczestnictwu w *Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich* gminy zyskały możliwość realizacji zadań z zakresu integracji społecznej, których urzeczywistnienie w innych warunkach, przede wszystkim z powodu braku środków finansowych, byłoby niemożliwe. Nowe inicjatywy musiały być jednak dokładnie planowane w oparciu o ustalenia *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Na jej podstawie był tworzony plan działania, z podziałem funduszy pomiędzy poszczególne rodzaje usług. Dopiero po zatwierdzeniu planu przez zarząd województwa gmina mogła ogłaszać konkursy i negocjować z usługodawcami [Gliwicka 2010]. Możliwość realizacji usług była jednakże zarezerwowana jedynie dla zrzeszeń formalnych. W efekcie, w badanych gminach wzrosła liczba zarejestrowanych stowarzyszeń. Podczas trwania PPWOW – w połowie, spośród 36 badanych gmin, powstało 29 organizacji pozarządowych⁴. Część z nich działała wcześniej, nie posiadając osobowości prawnej.

Najwięcej projektów w analizowanych jednostkach samorządowych, w ramach *Programu Integracji Społecznej (PIS)*, było skierowanych do dzieci i młodzieży. Usługodawcami w tym

⁴ Dane uzyskane od konsultantki regionalnej – Krystyny Fuerst.

zakresie były przede wszystkim szkoły i gminne ośrodki kultury, a z organizacji trzeciego sektora: ludowe kluby sportowe, stowarzyszenia artystyczne i ochotnicze straże pożarne. Organizacje pozarządowe prowadziły rozgrywki sportowe, utworzyły 6 folklorystycznych zespołów taneczno-wokalnych, 2 młodzieżowe drużyny pożarnicze oraz 3 sekcje orkiestr dętych⁵.

Gminne organizacje pozarządowe były szczególnie aktywne w przypadku realizacji zadań skierowanych do całych rodzin. Stowarzyszenia kobiet, we współpracy z nieformalnymi kołami gospodyń wiejskich, stworzyły „Sołeckie Kluby Integracyjne” i prowadziły świetlice wiejskie. Ponadto w ramach środków z PPWOW członkinie tych zrzeszeń włączały się w przygotowywanie uroczystości okolicznościowych, festynów tradycji ludowej i rodzinnych pikników. Organizowały także szkolenia z zakresu florystyki, gastronomii i sztuki ludowej.

Partycypacja gmin w *Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich* przyczyniła się nie tylko do większego zaangażowania trzeciego sektora w życie kulturalne, ale także wzmocniła rolę lokalnych liderów. W przypadku gmin, borykających się z dużą biernością mieszkańców, obecność *spiritus movens* wywodzących się z danego środowiska jest niezwykle ważna. Osobom dobrze znanym sąsiadom łatwiej jest zyskać ich zaufanie i przekonać do wzięcia udziału w nowych przedsięwzięciach. Tym niemniej, jednoczenie całej społeczności gminnej przez inną osobę niż wójt jest wyjątkowo trudne. Mieszkańcy obszarów o rozdrobionej sieci osadniczej integrują się, bowiem, raczej w ramach swoich sołectw, parafii czy w zasięgu terytorialnym szkół, do których uczęszczają ich dzieci.

Zdecydowana większość przedstawicieli sektora pozarządowego dostrzegła w swojej gminie jakąś szczególnie aktywną osobę lub organizację, która zachęcała innych do działalności na rzecz wspólnego dobra. Zdaniem blisko połowy ankietowanych strażaków takim liderem był wójt. Przedstawiciele organizacji pozarządowych o charakterze nie-ratowniczym za *spiritus movens* uznawali raczej członków swojej organizacji (25% wskazań) niż wójta (14% odpowiedzi). Z kolei reprezentanci OSP rzadko postrzegali jako liderów członków swoich stowarzyszeń (13% wskazań). Realizacja projektów w ramach PPWOW służyła wzmocnieniu autorytetu liderów o ugruntowanej pozycji w środowisku lokalnym oraz ujawnieniu się nowych osób aktywizujących mieszkańców. Udział w projektach skierowanych do mieszkańców całej gminy dał takim osobom szansę dotarcia do nowych odbiorców. Z kolei większa integracja między mieszkańcami wpłynęła na wzrost zaufania między członkami społeczności, co bezpośrednio przenosi się na skłonność do większej aktywności na rzecz sąsiadów i mniejszy lęk przed przedstawianiem własnych pomysłów na poprawę sytuacji społecznej i kulturalnej gminy.

Udział jednostek samorządowych w *Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich* przyczynił się ponadto do wzmocnienia sieci współpracy. Przed przystąpieniem gmin do *Programu*, przedstawiciele badanych jednostek OSP oraz pozostałych organizacji pozarzą-

⁵ Na podstawie informacji zamieszczonych na gminnych listach aktywności społecznych, w gminnych planach działania w ramach PIS i aktualizacjach tych planów, w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych i aktualizacjach tych strategii.

dowych podejmowali kooperację głównie z władzami gminy i wewnątrz trzeciego sektora. Strażacy za ważnego partnera współpracy uznawali także Kościół. Z kolei reprezentanci innych stowarzyszeń wśród swoich kooperantów dostrzegali przedsiębiorstwa oraz gminne ośrodki pomocy społecznej. Ich rola, jako partnerów współpracy, była jednakże niewielka.

Przedstawiciele sektora pozarządowego brali aktywny udział w tworzeniu gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. W efekcie, wspólnie stworzono listę priorytetowych działań i związanych z nimi projektów. W ich realizację włączono nie tylko te organizacje, które wygrały konkurs na finansowanie swoich projektów, ale także inne zrzeszenia, czasem nieformalne. Miejscowe stowarzyszenia nabrały dzięki temu przekonania, że wspólnymi siłami mogą wiele zdziałać.

Czynniki wpływające na działalność trzeciego sektora w gminach wiejskich województwa łódzkiego, biorących udział w PPWOW

Na podstawie rezultatów przeprowadzonych badań można podzielić czynniki, mające wpływ na udział trzeciego sektora w życiu społecznym gmin, na trzy zasadnicze grupy: ekonomiczne, społeczne i programy zewnętrzne. Czynniki ekonomiczne można analizować z punktu widzenia zasobów tak organizacji pozarządowych, jak i gmin. Należy mieć przy tym na uwadze strukturę sektora pozarządowego w badanych gminach wiejskich – dominują tam kluby sportowe i ochotnicze straże pożarne. Zwiększenie budżetu tych pierwszych wpłynęłoby, np. na ulepszenie bazy treningowej czy wzmocnienie składu drużyn. Jednak działalność klubów sportowych nie wiąże się bezpośrednio z rozwiązywaniem problemów społecznych. Z kolei przypadek ochotniczych straży pożarnych jest bardzo specyficzny – są one niemal całkowicie zależne finansowo od samorządów lokalnych. W ich przypadku zmniejszenie budżetu mogłoby znacząco osłabić działalność społeczną niezwiązaną z ratownictwem, bowiem nie stanowi ona priorytetu dla jednostek strażackich.

Sytuacja finansowa organizacji pozarządowych przekłada się na ich aktywność. Wyższy budżet umożliwi realizację większej liczby celów, a także skupienie się w większym stopniu na wykonywaniu zadań aniżeli na poszukiwaniu środków finansowych. Ponadto dostęp do finansowania zewnętrznego – z Unii Europejskiej i *Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich*, sprzyjał konkurencji między poszczególnymi organizacjami pozarządowymi. Zyskiwali na tym beneficjenci projektów, bowiem przetargi wygrywały najlepiej przygotowane stowarzyszenia.

Zasoby gminy stanowią zwierciadło sytuacji materialnej mieszkańców. W badaniach nad regionami Włoch, Robert D. Putnam [1995], zauważył dodatnią korelację pomiędzy zamożnością mieszkańców a liczbą organizacji i stowarzyszeń. Iwona Jażdżewska i Maciej Frykowski [2009, s. 119] weryfikowali tę hipotezę w gminach województwa łódzkiego. Nie dowiedli oni istotnego związku pomiędzy aktywnością organizacyjną a miernikami rozwoju gospodarczego. Zauważyli jedynie, że aktywność organizacyjna mieszkańców gmin wiejskich jest większa niż osób zamieszkujących miasta o wyższej dynamice rozwoju gospodarczego. Można jednakże przypuszczać, że ta zależność wynika z obecności w niemal każ-

dym sołectwie jednostek OSP, które w miastach są rzadkością. W przypadku gmin wiejskich województwa łódzkiego, które wzięły udział w *Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich*, również nie zachodzi istotna zależność pomiędzy wskaźnikami rozwoju gospodarczego a wielkością trzeciego sektora.

Wśród czynników społecznych, mających wpływ na działalność sektora typu *non-profit*, najważniejsze są uwarunkowania polityczne i demograficzne. Uwarunkowania polityczne wydają się być najistotniejsze w przypadku jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. Związki OSP z ruchem ludowym i jego spadkobiercą – Polskim Stronnictwem Ludowym – wciąż pozostają silne. Wystarczy wspomnieć, że prezes tej partii – Waldemar Pawlak – od 1992 roku pełni funkcję Prezesa Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP [BIP MG 2011]. Politycy wywodzący się z PSL często biorą udział w różnych uroczystościach strażackich. Czynniki polityczne jest mniej istotny w przypadku jednostek włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. W badanych gminach takich straży jest 45, co stanowi 20% wszystkich jednostek. Mają one zapewnioną pomoc merytoryczną i finansową. Inaczej jest w przypadku małych straży. Znaczący wpływ na ich sytuację materialną ma „siła przebicia” radnych, wywodzących się z danych sołectw.

Przedstawiciele trzeciego sektora aktywnie kształtują scenę polityczną w swoich gminach. Najaktywniejsi pod tym względem są reprezentanci OSP, którzy często tworzą strażackie komitety wyborcze. W wyborach samorządowych w 2010 roku, w pięciu, spośród 36 badanych gmin, zarejestrowano takie komitety, z czego w gminie Łanięta w powiecie kutnowskim – aż 2 – i to właśnie w tej jednostce administracyjnej środowiska strażackie odniosły największy sukces wyborczy, uzyskując 40% mandatów w radzie gminy i stanowisko wójta⁶. Obecność strażaków we władzach gminy bez wątpienia przyczynia się do wzmocnienia roli Ochotniczej Straży Pożarnej w życiu jednostek samorządowych.

Władze samorządowe wciąż rzadko podejmują współpracę z sektorem pozarządowym. Zdarza się, że konflikt na linii wójt – rada gminy ogranicza aktywność trzeciego sektora. Ponadto w przypadku badanych gmin – brak wsparcia części radnych stanowił znaczącą barierę w podejmowaniu nowych aktywności przez organizacje pozarządowe. Miały bowiem miejsce przypadki wystąpień radnych na sesji rady gminy, negujące sens realizacji zadań społecznych, finansowanych z *Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich*, w obliczu dużych potrzeb infrastrukturalnych⁷. W rezultacie, organizacje trzeciego sektora musiały zmagać się nie tylko z obojętnością mieszkańców, ale też z oporem części przedstawicieli władz.

W badanych gminach problemem był stały spadek liczby mieszkańców. Młodzi ludzie w poszukiwaniu pracy decydują się na migrację do innych miast lub wyjeżdżają poza granice kraju. Iwona Jażdżewska i Maciej Frykowski [2009, s. 120] zauważyli silny dodatni związek pomiędzy wskaźnikiem obciążenia demograficznego a aktywnością organizacyjną mieszkańców z terenów wiejskich województwa łódzkiego. Podobna sytuacja wystąpiła

⁶ W wyborach samorządowych w 2010 roku wójtem gminy Łęczycza po raz kolejny został kandydat Komitetu Wyborczego Wyborców „Strażak” w Łaniętach – Stanisław Jędrzejczak [PKW 2010].

⁷ Taka sytuacja miała miejsce m.in. na sesji Rady Gminy w Kodrębie dnia 3 lutego 2010 roku [PPWOW 2010b].

w gminach biorących udział w PPWOW. W jednostkach samorządowych, zmagających się z odpływem ludności, trzeci sektor rozwijał się nieco słabiej. Ryszard Kamiński [2008, s. 47] zwraca uwagę na fakt, że od 2002 roku w większości organizacji pozarządowych z gmin wiejskich w całym kraju ubywa członków.

W trzeciej grupie czynników, mających wpływ na działalność trzeciego sektora w gminach wiejskich, znalazły się programy zewnętrzne. Rezultaty badania wskazują, że programy takie jak PPWOW w istotny sposób zmieniają tak sytuację sektora pozarządowego, jak i poziom aktywności społecznej mieszkańców gmin. Projekty, powstałe dzięki środkom z *Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich*, przyczyniły się do zwiększenia aktywności lokalnych stowarzyszeń. Wiele zrzeszeń nieformalnych zarejestrowało swoją działalność, by móc uczestniczyć w realizacji zadań z zakresu integracji społecznej. Można oczywiście przyjąć, że wraz z zakończeniem PPWOW zaangażowanie trzeciego sektora w życie społeczne gmin ulegnie osłabieniu, być może część nowych stowarzyszeń nie przetrwa próby czasu. Jednakże doświadczenia nabyte w czasie realizacji PPWOW wzmocniły organizacje pozarządowe w sensie ich potencjału instytucjonalnego. Będą one mogły wykorzystać swoje doświadczenia w przygotowaniu i realizacji projektów na rzecz mieszkańców, ubiegając się o inne środki zewnętrzne. Programy zewnętrzne wzmocniają też organizacje pozarządowe, przyciągając do nich nowych członków czy wprowadzając nowe standardy działania. Wartością dodaną jest także wymuszanie przez programy zewnętrzne (poprzez tworzenie kryteriów uczestnictwa w tych programach) określonych zachowań różnych aktorów ze sceny lokalnej, jak np. większe uspołecznienie przygotowywania polityk rozwoju przez władze gminy, nawiązywanie współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi, współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji projektów o charakterze społecznym.

Podsumowanie

Trzeci sektor, działający na obszarach wiejskich, wyróżnia się pod względem organizacyjnym. Wiele zrzeszeń, zwłaszcza tych związanych niegdyś z ruchem ludowym, funkcjonuje poza statystykami. Po rozwiązaniu kółek rolniczych utraciły one osobowość prawną, ale jej brak nie przeszkadzał w organizowaniu spotkań gospodyń i prowadzeniu codziennej działalności, wobec czego zaniechano ponownego formalizowania ich funkcjonowania. W badanych gminach województwa łódzkiego dużą rolę w życiu społecznym i kulturalnym wciąż odgrywają jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Największą barierą w działalności trzeciego sektora jest niewystarczające finansowanie.

Udział gmin w PPWOW wyraźnie przyczynił się do zwiększenia aktywności lokalnych zrzeszeń. Przedstawiciele trzeciego sektora zostali włączeni w proces diagnozowania potrzeb w sferze społecznej i wypracowania modeli rozwiązań problemów mieszkańców, zaś organizacje pozarządowe mogły realizować usługi społeczne. Dzięki temu ich działalność była zauważana przez mieszkańców, a same organizacje mogły tworzyć nowe sieci kontaktów. Uczestnictwo organizacji pozarządowych w PPWOW stanowiło dla niektórych zrzeszeń okazję do zarejestrowania swojej działalności.

Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich był pierwszym programem typowo „miękkim”, adresowanym do najsłabszych ekonomicznie gmin w Polsce. Dzięki uczestnictwu w PPWOW jednostki samorządowe zyskały cenne doświadczenie w uspołecznianiu procesu planowania i podejmowaniu współpracy z wieloma partnerami, także tymi z sektora pozarządowego. Trwałość zmian, jakie zaszły w gminach, zależy od tego, czy podjęte w ramach PPWOW działania będą kontynuowane. Większość badanych jednostek miała bardzo małą praktykę w zdobywaniu funduszy unijnych na cele inne niż infrastrukturalne. Istnieje zatem ryzyko, że działania, zapoczątkowane dzięki środkom PPWOW, zostaną zakończone z powodu braku środków finansowych na ich dalsze prowadzenie. Wiele w tej kwestii zależy od trzeciego sektora, który dzięki wsparciu merytorycznemu ekspertów posiadał znajomość nowych metod pracy i zyskał nowe narzędzia realizacji swych celów. Nie bez znaczenia dla przyszłości zapoczątkowanych działań będzie wykorzystanie kapitału lokalnego w postaci zaufania mieszkańców i ich motywacji do działania na rzecz dobra wspólnego.

LITERATURA:

NGO 2010, baza danych portalu Ngo.pl: <http://bazy.ngo.pl/> (dostęp 7 lipca 2010 roku).

BIP MG 2011, *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki*: <http://bip.mg.gov.pl/Struktura+organizacyjna/Minister+Gospodarki> (dostęp 27 listopada 2011 roku).

Gliwicka E. (red.), 2010, *Podręcznik Operacyjny Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich. Podręcznik Realizacji Programu Integracji Społecznej*, wrzesień 2010, Warszawa, wersja elektroniczna ze strony internetowej Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich: <http://www.ppwow.gov.pl/download/dokumenty/Podrecznik.realizacji.PIS.02wrzesien.pdf> (dostęp 5 grudnia 2010 roku).

Golba A., 2011, *Rola organizacji pozarządowych w życiu społecznym gmin wiejskich w latach 1995-2010 na przykładzie wybranych gmin województwa łódzkiego*, praca magisterska przechowywana na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Herbst J., 2008, *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, (w:) Halamska M. (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 33-66.

Jażdżewska I., Frykowski M., 2009, *Rozwój gospodarczy gmin a aktywność obywatelska mieszkańców wsi i małych miast województwa łódzkiego*, (w:) Psyk-Piotrowska (red.), *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 104-128.

Kamiński R., 2008, *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Kłodziński M., 2006, *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

PIS PPWOW 2010, *Program Integracji Społecznej PPWOW* – wersja elektroniczna ze strony internetowej Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich: <http://www.ppwow.gov.pl/download/dokumenty/Podrecznik.realizacji.PIS.12.2010.pdf> (dostęp 20 grudnia 2010 roku).

Putnam R. D., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków.

Rosner A. 2010, *Selekcja gmin na terenie których mogą występować potencjalni beneficjenci Programu Integracji Społecznej realizowanego w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (PPWOW)* – wersja elektroniczna ze strony internetowej Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich: <http://www.ppwow.gov.pl/download/dokumenty/Wybor%20gmin%20do%20udzialu%20w%20programie%20-%20ekspertyza.pdf> (dostęp 20 grudnia 2010 roku).

PKW, strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/owbp/1/pl/100000/2c9682832be39d49012be8a83f360ec2.html> (dostęp 4 grudnia 2011 roku).

PPWOW 2010a, strona internetowa Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich: http://www.ppwow.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=107 (dostęp 20 grudnia 2010 roku).

PPWOW 2010b, strona internetowa Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich: http://www.ppwow.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1527&Itemid=45 (dostęp 5 grudnia 2010 roku).

ABSTRACT

The programmes for the support directed to the municipalities in Poland affect many areas of public life. One of them is social activity of the inhabitants: it is important factor from the point of view of the mobilisation of the municipal endogenous development capital. The social activity manifests itself and is also reinforced by the non-governmental organisations (the third sector organisations). The article presents the characteristics of the non-governmental organisations in the rural areas of Lodz voivodship and the changes in its operations which have been made through the participation in PPWOW (After Accession Programme for the Support of Rural Areas). It describes also the problem of cooperation between NGOs and the local government as well as the issue of the most important factors influencing the activity of the third sector organisations.

mgr Aneta Golba, absolwentka gospodarki przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, autorka pracy magisterskiej, pt. „Rola organizacji pozarządowych w życiu społecznym gmin wiejskich w latach 1995-2010 na przykładzie wybranych gmin województwa łódzkiego (2011 rok)”.