

Katarzyna Zajda

Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego

Reprezentanci władzy lokalnej, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców mogą współpracować w ramach partnerstwa. Jego przykładem, dość powszechnie występującym na obszarach wiejskich, są lokalne grupy działania. Wspierają one jednostki samorządu terytorialnego m.in. w niwelowaniu społeczno-gospodarczych problemów wsi. Są jednak obszary nieobjęte ich wsparciem – przykładem jest powiat radomszczański w województwie łódzkim. W artykule autorka przedstawia relacje pomiędzy władzami lokalnymi gmin wiejskich, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi z tego obszaru oraz ocenia ich szanse na partnerską współpracę na rzecz rozwoju wsi.

W rozwiązywaniu społeczno-gospodarczych problemów samorządu lokalnego uczestniczą reprezentanci sektora publicznego (m.in. władze lokalne), gospodarczego oraz społecznego. Mogą oni mierzyć się z różnymi wyzwaniami samodzielnie albo współpracując ze sobą. Kooperacja w postaci partnerstwa: publiczno-prywatnego, publiczno-społecznego czy trójsektorowego (na zasadzie efektu mnożnikowego) przyczynia się do kumulacji kapitału ludzkiego, finansowego, jakim dysponują reprezentanci poszczególnych sektorów. Wzmacnia również potencjał ich kapitału społecznego¹.

Na obszarach wiejskich jedną z form partnerstwa trójsektorowego są lokalne grupy działania (dalej: LGD). Przybierając postać organizacji pozarządowych, rozpoczęły one funkcjonowanie w 2005 r. w ramach Pilotażowego Programu LEADER+. Tworzono je również

po jego zakończeniu. Ich celem jest wspieranie obszaru spójnego pod względem przyrodniczym, społeczno-kulturowym i gospodarczym. W jego skład może wchodzić od jednej do kilkunastu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich². Organizacje te realizują własne projekty, często innowacyjne, w sposób niestandardowy wykorzystujące zasoby lokalne³.

W okresie programowania 2007–2013 lokalne grupy działania pozyskują środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej:

² Zob. K. Kwatera, R. Kamiński, *Jak budować Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+*, Warszawa 2005.

³ Przykładem jest działalność łódzkiego Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej MROGA. Realizuje ono projekt pt. „Operacja Łódzka 1914 r.” obejmujący zakresem wytyczenie szlaku militarnego, stworzenie muzeum wirtualnego oraz interaktywnej mapy miejsc związanych z przebiegiem bitwy. Rozwój turystyki historycznej ma się przyczynić do dywersyfikacji struktury gospodarczej obszaru. Ta lokalna grupa działania wdraża również projekt pt. „Dino-Park i Kraina św. Mikołaja w Kołacinku”, który ma się przyczynić do wzrostu konkurencyjności obszaru jako miejsca atrakcyjnego dla turystów – zob. K. Zajda, E. Dzikowska, *Innowacyjne wykorzystanie zasobów lokalnych a dywersyfikacja struktury gospodarczej obszarów wiejskich*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012/3.

¹ Do najczęściej stosowanych definicji kapitału społecznego należy ta autorstwa Roberta Putnama. W jego opinii „Kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania” – zob. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 258.

PROW). Przeznaczają je m.in. na wsparcie projektów gmin czy instytucji kultury (m.in. składanych w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi”) oraz projektów mieszkańców obszaru partnerstwa zainteresowanych otworzeniem własnej działalności gospodarczej (aplikujących o środki z działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”)⁴. Wsparcie z PROW dla LGD, choć znaczące (dla przykładu organizacje z województwa łódzkiego pozyskały z tego źródła od 1.667.812 zł do 12.183.360 zł⁵), nie wyczerpuje puli funduszy, po które mogą aplikować. Często korzystają one z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki czy regionalnych programów operacyjnych. A zatem tam, gdzie występują lokalne grupy działania, tam pojawiają się dodatkowe źródła finansowania działań na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych.

Jednak nie wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w Polsce są objęte wsparciem tych organizacji. Jednym z powodów takiego stanu mogą być trudne relacje między ich władzami lokalnymi, przedsiębiorcami i przedstawicielami

organizacji pozarządowych. Warunkiem niezbędnym dla powstania tych grup (zgodnie z zasadami podejścia LEADER) było bowiem zawarcie porozumienia między przedstawicielami wszystkich trzech sektorów, tj. publicznego, gospodarczego i społecznego, o partnerskiej współpracy na rzecz obszaru partnerstwa⁶.

W Polsce większość lokalnych grup działania powstała z inicjatywy władz lokalnych, które zapraszały do kooperacji przedstawicieli przedsiębiorców i organizacji pozarządowych⁷. W związku z powyższym problem relacji reprezentantów trzech sektorów można rozpatrywać za pomocą modeli zaproponowanych przez Cezarego Trutkowskiego i Sławomira Mandesa. Pierwszy z nich – model izolacji (władze samorządowe działają samodzielnie, z nikim nie konsultując swoich decyzji) nie sprzyja budowie partnerstwa. Drugi z nich – układ zamknięty (władze samorządowe współpracują blisko z częścią reprezentantów pozostałych sektorów) umożliwia formalne zawarcie partnerstwa. Trzeci – współpraca pod przewodnictwem lidera (reprezentanci trzech sektorów współpracują pod przewodnictwem jednej osoby, która najczęściej reprezentuje dwa sektory, np. publiczny i gospodarczy) szczególnie sprzyja długofalowej współpracy przedstawicieli trzech sektorów oraz otwartości partnerstwa na nowych członków⁸.

1. Teren badania, pytanie problemowe, metody badawcze

W 2009 r. lokalne grupy działania obejmowały wsparciem 64% obszarów wiejskich województwa łódzkiego⁹. Reszta gmin wiejskich

⁴ PROW 2007–2013 został podzielony na tzw. cztery osie. Ostatnią z nich określono mianem osi LEADER. W jej ramach lokalne grupy działania pozyskują środki na takie działania, jak: „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Wdrażanie projektów współpracy” oraz „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Pierwsze z działań ma na celu m.in. umożliwienie mieszkańcom obszaru partnerstwa oraz osobom prawnym realizację projektów zgodnych z celami przyjętej lokalnej strategii rozwoju. Składane przez nich wnioski mogą kwalifikować się do finansowania z osi trzeciej: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, z działań takich, jak: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Odnowa i rozwój wsi” oraz z działania „Małe projekty” (które nie kwalifikuje się do wsparcia z osi trzeciej, ale przyczynia się do realizacji jego celów) – zob. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 294–316.

⁵ Dane Wydziału Wdrażania Departamentu Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich zaprezentowane na konferencji poświęconej podejściu LEADER w województwie łódzkim 18.06.2009 r.

⁶ Zob. K. Zajda, *Nowe formy kapitału społecznego wsi*, Łódź 2011.

⁷ T. Borek, J. Falkowski, E. Giejbowicz, K. Janiak, A. Poślednik, M. Zielińska, *Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*, Warszawa 2006, s. 42.

⁸ C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa 2005, s. 217–218.

⁹ Dane Wydziału Wdrażania Departamentu Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich zaprezentowane na konferencji poświęconej podejściu LEADER w województwie łódzkim 18.06.2009 r.

i miejsko-wiejskich¹⁰ nie realizowała osi czwartej PROW. W 2011 r. liczba takich jednostek uległa zmniejszeniu. Większość z nich jest usytuowana na obszarze powiatu radomszczańskiego (dziewięć gmin)¹¹. W 2008 r. zajmował on ostatnią (24) pozycję w rankingu powiatów województwa łódzkiego pod względem cech rynku pracy (wskaźnika bezrobocia, liczby ofert pracy na 1000 zarejestrowanych bezrobotnych, pracujących w gospodarce narodowej na 1000 mieszkańców, udziału pracujących w przemyśle i budownictwie w % ogółem, przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej)¹².

Znaczącym sektorem gospodarki jest tutaj rolnictwo, mimo niekorzystnych warunków glebowo-klimatycznych (odnotowuje się tu brak gleb klasy I i II) oraz niskiej efektywności produkcji, a jej wartość (w przeliczeniu na 1 ha) jest niższa niż przeciętnie w kraju, województwie i podregionie¹³. Rozwój wielofunkcyjny jest na tym obszarze szczególnie pożądanym. Nowe miejsca pracy (poza rolnictwem) powinny stanowić alternatywę dla mieszkańców, którzy nie są w stanie utrzymać się z pracy w gospodarstwach. Zresztą szans rozwoju gmin wiejskich tego powiatu upatruje się w tworzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej¹⁴. Wsparcie lokalnej grupy działania

mogłoby zintensyfikować społeczno-gospodarcze przemiany wsi. Czy relacje między reprezentantami sektora publicznego, społecznego i gospodarczego stwarzają szansę na ich współdziałanie w ramach partnerstwa, jakim jest lokalna grupa działania? Innymi słowy, czy relacje między władzą lokalną, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi z tego terenu można opisać za pomocą drugiego lub trzeciego z modeli zaproponowanych przez C. Trutkowskiego i S. Mandesa (tj. modelu układu zamkniętego lub współpracy pod przewodnictwem lidera)?

W badaniach, których wyniki wykorzystuję w opracowaniu, zastosowałam metodę studium przypadku¹⁵. Przeprowadziłam wywiady kwestionariuszowe (108)¹⁶ z reprezentantami władzy lokalnej (wójtami, przewodniczącymi rad gmin, członkami rady), właścicielami firm działających na obszarze gmin oraz z członkami organizacji pozarządowych¹⁷.

¹⁵ Artykuł prezentuje wyniki badań zrealizowanych przeze mnie ze środków dotacji celowej dla UE (na działalność związaną z prowadzeniem badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców). Zrealizowano je w okresie wrzesień–grudzień 2011 r. w ramach projektu pt. „Endo- i egzogenne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich nieobjętych wsparciem lokalnych grup działania” (nr 545/196).

¹⁶ W każdej z dziewięciu badanych gmin zrealizowano po cztery wywiady kwestionariuszowe z respondentami z sektora publicznego (w sumie 36 wywiadów). Do członków stowarzyszeń i fundacji (lub kół gospodyń wiejskich i ochotniczych straży pożarnych) ankieterzy docierali w dwojaki sposób. Po pierwsze, wykorzystując dane pozyskane z bazy organizacji pozarządowych zamieszczonej na stronie bazy.ngo.pl (takie jak nazwa organizacji oraz adres jej siedziby). Poszukując dalszych informacji o członkach organizacji, udawali się do siedziby organizacji lub nawiązywali z nią kontakt za pośrednictwem urzędu gminy. W każdej z gmin przeprowadzono po cztery wywiady kwestionariuszowe z reprezentantami sektora. Najtrudniejszym zadaniem było dotarcie do przedsiębiorców. O dane dotyczące najlepiej prosperujących firm poproszono wójtów gmin. Na podstawie pozyskanych informacji nawiązano z nimi kontakt. Przeprowadzono po cztery wywiady kwestionariuszowe w każdej z gmin z osobami reprezentującymi ten sektor.

¹⁷ W przypadku braku aktywnie działających stowarzyszeń i fundacji wywiady przeprowadzono z prezesami ochotniczych straży pożarnych lub przewodniczącymi kół gospodyń wiejskich.

¹⁰ W 2009 r. do gmin, które nie należały do żadnego partnerstwa terytorialnego, zaliczono: Siemkowice, Kielczygłów, Szczerców, Kluki, Bełchatów, Kleszczów, Wola Krzysztoporska, Rozprza, Łęki Szlacheckie, Ręczno, Masłowice, Wielgomłynny, Żytno, Gidle, Radomsko, Kobiełe Wielkie, Kodrąb, Gomunice, Gorzkowice, Kamieńsk, Sulmierzyce, Strzelce Wielkie, Łgota Wielka, Ładzice, Nowa Brzeźnica, Dobryszyce.

¹¹ W skład zbiorowości z tego powiatu wchodziły gminy: Dobryszyce, Gidle, Kobiełe Wielkie, Kodrąb, Łgota Wielka, Ładzice, Masłowice, Radomsko, Wielgomłynny. Podejścia LEADER nie realizowano również w dwóch gminach powiatu piotrkowskiego (Łęki Szlacheckie, Ręczno), jednej z powiatu bełchatowskiego (Kleszczów) oraz jednej z powiatu pączękańskiego (Nowa Brzeźnica).

¹² A. Mikulec, *Potencjał społeczno-ekonomiczny powiatów w województwie łódzkim w latach 2002–2007*, Łódź 2008, s. 32.

¹³ Strategia Rozwoju Powiatu Radomszczańskiego na lata 2007–2015, s. 15–16.

¹⁴ Strategia Rozwoju Powiatu..., s. 39–40.

Z przedstawicielami władzy lokalnej przeprowadziłam również wywiady swobodne (w sumie dziewięć, po jednym w każdej z gmin).

2. Przedsiębiorcy w relacjach z władzą lokalną i sektorem społecznym

Większość polskich firm stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa. Często ich żywot jest bardzo krótki. Na obszarach wiejskich ich sytuacja jest szczególnie trudna. Popyt na produkty i usługi jest mniejszy niż w miastach, a zasoby własne właścicieli rzadko pozwalają na permanentne inwestowanie w celu podnoszenia konkurencyjności oferowanych produktów i usług. Władze lokalne nie zawsze dostrzegają rolę małych firm w życiu gospodarczym gminy, gdy tymczasem niewielu samorządowców udaje się pozyskać inwestorów zewnętrznych. Tym bardziej kondycja małych i średnich przedsiębiorstw znacząco wpływa na lokalne gospodarki¹⁸. Nowe firmy oznaczają nowe źródła dochodów mieszkańców gmin, ale również budżetów lokalnych. Jak zauważają Marek Kłodziński i Andrzej Rosner, tworzenie podmiotów gospodarczych stymuluje aktywność lokalnej administracji (choćby w zakresie jakości kontaktów z ich właścicielami), przekształcenia infrastruktury (zwłaszcza drogowej). Autorzy piszą: „Pojawia się więc cały zespół czynników, działających na zasadach sprzężeń zwrotnych i mechanizmów mnożnikowych, prowadzących do przyspieszenia rozwoju gospodarczego”¹⁹. Te przesłanki powinny zachęcać władze lokalne do stymulowania wiejskiej przedsiębiorczości²⁰.

W strukturze gospodarczej badanych gmin powiatu radomszczańskiego (tak jak w całym kraju) dominują osoby fizyczne prowadzące

działalność gospodarczą. Tworzą one miejsca pracy dla siebie i członków swoich rodzin, zatrudniają niewielką liczbę pracowników. Można spotkać tu sklepy spożywcze, warsztaty samochodowe, ale również (specyficzne dla regionu) zakłady stolarskie. Zdecydowana większość firm powstała dzięki zasobom własnym ich właścicieli, ewentualnie zaciągniętym kredytom. Przedsiębiorcy, z którymi realizowałam wywiady, swobodnie postrzegali samozatrudnienie jako alternatywę dla pracy w mało dochodowym rolnictwie czy migracji zarobkowej do pobliskich miast. Ich oczekiwania w stosunku do władzy lokalnej koncentrują się wokół polityki finansowej (wprowadzenie ulg podatkowych) oraz ułatwień proceduralnych związanych z kontaktami z urzędnikami. W opinii ok. 69% respondentów przedsiębiorcy są zainteresowani współpracą z reprezentantami samorządu, ale tylko w zakresie: 1) ustalania wysokości opłat lokalnych, podatków, a także dofinansowywania ich działalności (19 wskazań), 2) organizowania imprez kulturalnych sprzyjających kształtowaniu ich pozytywnego wizerunku wśród potencjalnych klientów (17 wskazań), 3) promocji gminy przyczyniającej się do napływu na jej teren nowych mieszkańców, turystów, osób, które chciałaby skorzystać z ich ofert (16 wskazań), 4) inwestowania w infrastrukturę (głównie drogową), z której korzystają przedsiębiorcy, odbiorcy ich usług i produktów (11 wskazań), 5) uproszczeń procedur dotyczących uzyskiwania pozwoleń na działalność (6 wskazań), 6) inwestycji w edukację, to jest w szkolnictwo na poziomie podstawowym i gimnazjalnym (5 wskazań)²¹.

Celem przedsiębiorców podejmujących kooperację z władzą lokalną jest więc przede wszystkim polepszenie sytuacji własnej firmy (czy to za pomocą dofinansowania jej działalności, czy wsparcia w zakresie promocji). Warto zwrócić uwagę, że żaden z reprezentantów

¹⁸ M. Kłodziński, *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich*, w: M. Kłodziński, A. Rosner (red.), *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich wschodniego i zachodniego pogranicza*, Warszawa 2000, s. 40.

¹⁹ M. Kłodziński, A. Rosner, *Małe i średnie firmy a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, w: M. Kłodziński, A. Rosner (red.), *Rozwój przedsiębiorczości...*, s. 137.

²⁰ M. Kłodziński, *Przedsiębiorczość...*, s. 41.

²¹ Jedenastu respondentom trudno było się wypowiedzieć w tej kwestii. Badani mogli wskazywać kilka obszarów współpracy.

tego sektora nie zauważył potrzeby organizowania przez urzędy gmin szkoleń czy doradztwa z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej. Wiązało się to z przekonaniem o posiadaniu kompetencji, umiejętności niezbędnych do prowadzenia własnej firmy oraz z kreowaniem swego planu minimum dla reprezentantów władzy lokalnej. Modyfikacja uregulowań finansowych i tych związanych z obsługą sektora biznesu w urzędzie gminy była (w opinii respondentów z sektora biznesu) wystarczającym wskaźnikiem ich współpracy z organami samorządu lokalnego²².

Z perspektywy władz lokalnych przedsiębiorcy oczekują pomocy, jednak (paradoksalnie) nie są zainteresowani kooperacją. Obrazuje to jedna z wypowiedzi: „Współpraca wygląda bardzo różnie. Na takie odezwy, żeby porozmawiać, z reguły przychodzi dwóch, może trzech przedsiębiorców. Zainteresowanie jest niezbyt duże. Taka próba zachęcenia przedsiębiorców, by wyjść ze wspólną inicjatywą, np. reklamą na zewnątrz, nie spotyka się z ich akceptacją”. Wójtowie i radni zauważyli, że kooperacją w nieco większym stopniu są zainteresowani ci przedsiębiorcy, którzy chcieliby pozyskać dotację na rozwój firmy. Udując się do urzędu gminy, żywią przekonanie, że jego pracownicy okażą się kompetentnymi doradcami: „Jak weszliśmy do Unii Europejskiej przedsiębiorcy przychodzili, pytali, uważali, że pracownicy urzędu są bardziej obeznani. Próbowaliśmy doradzać”.

W ankietach respondenci reprezentujący władze lokalne badanych gmin zadeklarowali sprzyjanie rozwojowi przedsiębiorczości. Ograniczało się to jednak do określania w tworzonych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów pod inwestycje czy do modernizacji infrastruktury drogowej. Obrazuje to wypowiedź jednego z wójtów: „Przygotowujemy plan z działkami,

na których będzie można prowadzić działalność gospodarczą. Obszar dla małych firm powinien być atrakcyjny i szybciej się zapełnić, niż gdybyśmy czekali na dużych inwestorów”. Niemniej większość wójtów i radnych dywersyfikację struktury gospodarczej wsi utożsamiała z pozyskiwaniem tzw. dużych inwestorów, najlepiej zagranicznych, których działalność przyczyniłaby się do utworzenia wielu miejsc pracy dla mieszkańców gmin. Jednak w większości szanse na tego rodzaju inwestycje przedstawiciele sektora publicznego postrzegali jako niewielkie²³. Byli świadomi tego, że miejscem atrakcyjniejszym dla inwestorów są pobliskie miasta.

Opinie respondentów na temat potencjału współpracy sektora gospodarczego z organizacjami pozarządowymi były podzielone. Około 53% uznało, że są oni gotowi wspierać stowarzyszenia, ochotnicze straże pożarne i koła gospodyń wiejskich (głównie sponsorując ich działalność). Przesłanką do udzielania pomocy jest chęć kształtowania pozytywnego wizerunku wśród potencjalnych klientów, odbiorców usług i produktów²⁴. Tylko 15 (spośród 57) badanych uznało, że przedsiębiorcy są gotowi pomagać lokalnym organizacjom pozarządowym bezinteresownie²⁵.

Respondenci, którzy uznali, że reprezentanci sektora biznesu nie są zainteresowani

²³ Na obszarze jednej z gmin powstaje farma wiatrowa. Inwestycja podzieliła mieszkańców gminy, wywołując zjawisko przeciwne do syndromu NIMBY (*Not in My Back Yard*). Syndrom najczęściej uwidacznia się przy okazji niechcianych przez mieszkańców inwestycji (wysypisk śmieci, masztów telefonii komórkowych, budowy ośrodków dla osób wykluczonych społecznie – np. chorych na AIDS, zarażonych HIV). Pod koniec 2011 r. i na początku 2012 r. w Polsce głośno było o protestach mieszkańców wsi przeciwnych lokalizacji (na obszarze ich zamieszkania) elektrowni atomowej. Farma wiatrowa wywołała zjawisko odwrotne. Grupę kontestacyjną stworzyli mieszkańcy, na działkach których nie ulokowano inwestycji. Od władz lokalnych żądali negocjacji z inwestorem w zakresie liczby i lokalizacji poszczególnych wiatraków.

²⁴ Taką opinię wyraziło 32 na 57 respondentów.

²⁵ Nieliczni badani, tłumacząc brak zainteresowania przedsiębiorców współpracą z sektorem społecznym, wskazywali na nadmiar codziennych obowiązków.

²² Por. B. Fedyszak-Radziejowska, *Przedsiębiorcy (właściciele firm) i ich rola w społecznościach wiejskich*, w: M. Kłodziński, A. Rosner (red.), *Rozwój przedsiębiorczości...*, s. 182.

Tabela 1 Sektor reprezentowany przez badanych, a ich zaufanie do władz gminy, lokalnych przedsiębiorców i organizacji pozarządowych					
Odpowiedzi badanych na pytanie o zaufanie do:		Sektor			Razem*
		publiczny	gospodarczy	społeczny	
władz gminy	ma	35	24	27	86
	nie ma	0	10	7	17
lokalnych przedsiębiorców	ma	26	20	25	71
	nie ma	6	11	5	22
lokalnych organizacji pozarządowych	ma	33	19	28	80
	nie ma	2	6	2	10

Uwaga: * Pytanie zadano 108 respondentom. Niektórzy z nich udzielali odpowiedzi „trudno powiedzieć”, którą traktowałam tak samo, jak brak danych.

Źródło: Opracowanie własne.

współpracą z organizacjami pozarządowymi, uzasadniali taki stan rzeczy brakiem konkretnych korzyści płynących z niej dla sektora biznesu. Podkreślali, że na obszarze gmin nie są znane jej przykłady, brakuje dobrych praktyk. Wskazywali także na niewielkie możliwości sponsorowania działalności sektora pozarządowego przez przedsiębiorców (wynikające z wysokości ich dochodów), jak również na brak norm, wartości, które zachęcałyby tę kategorię zawodową do współdziałania z organizacjami pozarządowymi.

Na potencjał współpracy między przedsiębiorcami a władzą lokalną i organizacjami pozarządowymi wpływa zaufanie, jakim siebie obdarzają. Większość badanych reprezentujących sektor gospodarczy z ufnością odnosiła się do przedstawicieli innych sektorów. Jednak (na tle ogółu respondentów) to oni najczęściej byli nieufnie nastawieni do władz lokalnych (10 na 34 wskazania), organizacji pozarządowych (6 na 25 wskazań) oraz innych przedsiębiorców (11 na 31 wskazań) (zob. tabelę 1). Przedstawiciele władzy lokalnej oraz organizacji pozarządowych obdarzali przedsiębiorców większym zaufaniem (odpowiednio 26 na 32 wskazania oraz 25 na 30 wskazań). A zatem można przypuszczać, że ich wizerunek jest pozytywny, co stanowi potencjalną szansę na trójsektorową współpracę przy tworzeniu lokalnej grupy działania.

Jak podkreślają M. Kłodziński i A. Rosner, krytycznie o relacjach między władzą samorządową a przedsiębiorcami wypowiadało się wielu badaczy. Wskazywali oni na traktowanie przedsiębiorców w urzędach jak intruzów, niechcianych (roszczeniowych) gości²⁶. Badania przeprowadzone na obszarze dziewięciu gmin powiatu radomskiego nie potwierdzają takiej diagnozy. Choć władze lokalne są przede wszystkim zainteresowane pozyskaniem tzw. inwestorów zewnętrznych, to zdają sobie sprawę z tego, że jest to działanie trudne. Potrzeba dywersyfikacji struktury gospodarczej gmin jest ogromna. Mało dochodowe rolnictwo nie generuje zatrudnienia, a wręcz przeciwnie – ukryte bezrobocie. Szansą na nowe miejsca pracy jest powstawanie małych i średnich firm tworzonych przez mieszkańców gmin. W praktyce okazuje się jednak, że wsparcie samorządu dla przedsiębiorców jest raczej symboliczne. Sprowadza się do deklaracji współpracy, a w niektórych przypadkach konstrukcji planów zagospodarowania przestrzennego (uwzględniających obszary pod inwestycje). Władze lokalne postrzegają przedsiębiorców jako wyjątkowo pragmatycznych – zainteresowanych tylko taką kooperacją, która (najlepiej w krótkim okresie) przyniosłaby im zyski. Wzajemne

²⁶ M. Kłodziński, A. Rosner, *Małe i średnie firmy...*, s. 150.

relacje (choć w większości oparte na zaufaniu) są dosyć instrumentalne. Kooperacja na rzecz rozwoju wsi, zwłaszcza w ramach partnerstw opartych na zasadach *non-profit*, takich jak lokalne grupy działania, wymaga norm i wartości dotyczących dobra wspólnego, kolektywnego. Postawy przedsiębiorców (również w stosunku do sektora pozarządowego) tworzenie takiego partnerstwa będą utrudniać.

3. Współpraca władzy lokalnej i organizacji pozarządowych

Sektor pozarządowy na polskiej wsi w literaturze zyskał miano „innego trzeciego sektora”. Odróżnia się od miejskiego m.in. mniejszą formalizacją, potencjałem finansowym i ludzkim oraz szczególnie bliskimi kontaktami z przedstawicielami samorządu. Jak zauważa Jan Herbst, „Sfera współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami społecznymi należy chyba do najbardziej niedocenianych zagadnień w analizach poświęconych funkcjonowaniu samorządów”²⁷. Tymczasem pole do badań jest ogromne. Niemal każda gmina w Polsce w jakiś sposób współpracuje z sektorem pozarządowym. Przygotowywane są programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Samorządy mogą je wspierać, dofinansowywać ich działalność statutową lub powierzając im realizację zadań publicznych²⁸. Badacze często negatywnie oceniają symbiozę między wiejskimi organizacjami pozarządowymi a sektorem publicznym. Podkreślają, że ogranicza ona ich autonomię, a czasami skutkuje postrzeganiem organizacji poprzez pryzmat zaplecza politycznego dla urzędującej władzy²⁹. W takich

warunkach programy współpracy samorządów i lokalnych organizacji pozarządowych są traktowane nie jak dokumenty strategiczne, a konieczne „załączniki” do uchwał budżetowych³⁰. Ponadto, choć relacje między reprezentantami władzy lokalnej i sektora społecznego bywają różne, w literaturze przedmiotu nie brakuje głosów wskazujących na traktowanie liderów organizacji pozarządowych jako potencjalnych (niechcianych) konkurentów dla urzędującej władzy³¹.

W badanych gminach powiatu radomskiego sektor pozarządowy tworzą przede wszystkim ochotnicze straże pożarne (OSP). Około 70% respondentów uznało je za prężnie działające struktury, które chętnie włączają się w różne inicjatywy na rzecz mieszkańców gminy. Kompetencje ich członków zostały ocenione pozytywnie³², podobnie jak chęć współpracy z samorządem (dobre i bardzo dobre oceny wystawiło OSP 87% badanych). Na obszarze większości gmin funkcjonują również stowarzyszenia oraz kluby sportowe (brakuje fundacji). Ich wykaz prezentuje tabela 2.

Na 15 zewidencjonowanych stowarzyszeń tylko dwa wydają się być strukturami nieaktywnymi. Pozostałe działają głównie w obszarze sportu, hobby, edukacji, wychowania, turystyki i rekreacji³³. Żadne nie zajmuje się pomocą przedsiębiorcom czy krzewieniem postaw przedsiębiorczości wśród mieszkańców gminy. O profilu działalności tych organizacji decyduje ich główny zasób – kapitał ludzki, tj. członkowie, którymi najczęściej są nauczyciele. W związku z powyższym ich celem jest niwelowanie problemów najmłodszych mieszkańców gminy (prowadzona działalność jest skierowana głównie do dzieci i młodzieży). Tymczasem, jak podkreśla Ryszard Kamiński, rozwój przedsiębiorczości

²⁷ J. Herbst, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Warszawa 2008, s. 11.

²⁸ Por. J. Herbst, *Współpraca organizacji...*, s. 33.

²⁹ Por. J. Herbst, *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, w: M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 35; R. Śpiewak, *Czy organizacje pozarządowe są wsi potrzebne*, w: M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje...*, s. 158; C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny...*

³⁰ J. Herbst, *Współpraca organizacji...*, s. 13.

³¹ J. Herbst, *Inny trzeci sektor...*, s. 44.

³² Ocenę dobrą i bardzo dobrą w tej kategorii przyznało OSP 76% badanych.

³³ Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać na więcej niż jedną odpowiedź.

Tabela 2 Wykaz formalnych organizacji pozarządowych funkcjonujących na obszarze badanych gmin				
Nazwa gminy	Organizacje pozarządowe funkcjonujące na obszarze gminy (dane portalu organizacji pozarządowych za 2011 r.)	Liczba organizacji w poszczególnych kategoriach za 2011 r.		
		OSP	stowarzyszenia/towarzystwa	uczniowskie/ ludowe kluby sportowe, koła wędkarskie
Dobroszyce	7	3	Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Dobroszyce „Wspólne Życie”	3
Gidle	10	5	Plawińskie Towarzystwo Muzyczne	2
			Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Oświaty i Kultury „Alfa”	
			Stowarzyszenie Przyjaciół Ziemi Radomszczańskiej „Nasza Mała Ojczyzna”	
Kobiele Wielkie	7	7	brak	brak
Kodrąb	12	10	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi „Dać Szansę”	1
Lgota Wielka	11	6	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi „Nasza Krępa”	3
			Stowarzyszenie Integracji Społecznej „Razem”	
Ładzice	10	6	Stowarzyszenie „Zadruga Wierczan”	3
Mastowice	11	11	Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Gminy Mastowice	0
Radomsko	10	6	Stowarzyszenie Kobiet Kietlina	2
			Stowarzyszenie Przyjaciół Zespołu Szkolno-Gimnazjalnego w Dziepółci	
Wielgomłynny	11	8	Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów „Zawsze Razem”	1
			Stowarzyszenie Rodzinnych Gospodarstw Agroturystycznych w Dorzeczu Warty i Pilicy	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na www.baza.ngo.pl.

na obszarach wiejskich wymaga wsparcia nie tylko ze strony samorządu, ale również organizacji pozarządowych³⁴.

Tylko jednemu stowarzyszeniu zarzucono działania na rzecz interesów urzędującego wójta, określając je mianem struktury politycznej,

a nie pozarządowej³⁵. Pozostałe uznano za względnie autonomiczne: „Generalnie organizacje działają same. Jeśli nie potrzebują pomocy, to sobie radzą, ale kiedy mają jakiś problem, to zwracają się do nas. Związane jest

³⁴ R. Kamiński, *Rola lokalnych organizacji pozarządowych w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej*, w: M. Kłodziński, A. Rosner (red.), *Rozwój przedsiębiorczości...*, s. 59.

³⁵ Jego geneza sięga poprzednich wyborów samorządowych. Zostało powołane przez osoby bliskie jednemu z kandydatów do stanowiska wójta. Po wygranych przez niego wyborach stowarzyszenie zaprzestało aktywnej działalności.

to np. z wyjazdem gdzieś autobusem”. Żaden z wójtów i radnych nie traktował liderów organizacji jako potencjalnych konkurentów do władzy. W wypowiedziach przejawiał się raczej żal, że takich struktur nie funkcjonuje więcej, ale jednocześnie zrozumienie dla „zabieganych mieszkańców gminy”. Obrazuje to wypowiedź jednego z respondentów: „Przydałoby się więcej organizacji pozarządowych. Brakuje aktywności na polu zachowania tradycji, chociaż dałoby się wiele rzeczy wygrzebać. Sam analizowałem to wielokrotnie. Próbowaliśmy zachęcić panie do tworzenia regionalnych potraw czy założenia stowarzyszenia. Ale poszliśmy w stronę nowoczesności. Ta «wsio-wość» jest jeszcze postrzegana niespecjalnie. To jeszcze nie ten moment. Natomiast niektóre osoby zaczynają się budzić i chciałyby na tym polu coś zrobić”.

Stowarzyszenia nie posiadają w zasadzie żadnego majątku, a ich sytuacja finansowa została oceniona jako zła (74% badanych w tej kategorii przyznało im ocenę dopuszczającą i dostateczną)³⁶. Struktury te mają ograniczone możliwości ubiegania się o wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego (np. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Jako organizacje relatywnie młode, dysponujące niewielkimi budżetami, prawdopodobnie nie uzyskałyby wymaganego minimum punktów w kategorii „ocena potencjału projektodawcy”. Są doceniane za chęć podejmowania działań na rzecz lokalnych społeczności (połowa respondentów zgodziła się z opinią, że „robią, co mogą na rzecz mieszkańców wsi, choć nie zawsze im się to udaje”)³⁷. Jednak poziom ich profesjonalizacji jest niewielki – nie zatrudniają pracowników³⁸, a głównym źródłem ich finansowania są składki członkowskie³⁹. Tym

bardziej znaczące są dla nich dobre relacje z samorządem. Dzięki nim nie tylko zdobywają środki na działalność, ale również doświadczenia z kontaktach z instytucjami publicznymi, wiedzę na temat możliwości ubiegania się o wsparcie, co w przyszłości (wraz ze wzrostem ich kapitału ludzkiego i finansowego) może zaowocować aplikowaniem o zewnętrzne środki na realizację celów statutowych. Wiele ze stowarzyszeń powstało dzięki aktywności samorządu, urzędników, którzy uczestniczyli w szkoleniach np. z ekonomii społecznej i później zachęcali liderów lokalnych do formalizowania swojej aktywności.

Każda z gmin ma plan współpracy z organizacjami pozarządowymi, w którym są zawarte kryteria wspierania finansowego poszczególnych z nich. W żadnym z urzędów gmin nie ma wyznaczonego osobnego stanowiska pracy związanego z kontaktami z organizacjami pozarządowymi, co nie dziwi, biorąc pod uwagę niewielką ich liczbę. Obsługę organizacji pozarządowych – w zakresie swoich obowiązków – ma najczęściej jeden z pracowników urzędu (zajmujący się również wieloma innymi sprawami). Plan wiąże się z zabezpieczeniem w budżecie każdej z gmin środków nie większych niż ok. 10.000 zł: „Jest plan, ale on jest oszczędny w działaniu, ponieważ wiąże się z dofinansowaniem organizacji pozarządowych. Gmina raczej jest biedna, budżetu nie mamy dużo, stąd radni bardzo oszczędnie decydują się na wydatki”. Środki zagospodarowane na rzecz kooperacji wydają się znaczące, biorąc pod uwagę niewielkie budżety lokalnych organizacji. W opinii przedstawicieli sektora publicznego nie zawsze stanowią jednak motywację dla mieszkańców gminy do podejmowania działań *non-profit*: „Od czasu uchwalenia planu żadna organizacja się środkami nie zainteresowała. Te pieniądze nie są motywacją. Może dlatego,

³⁶ Prawie co szósty badany ocenił sytuację finansową lokalnych organizacji pozarządowych jako dobrą, tylko jedna osoba była zdania, że jest ona bardzo dobra.

³⁷ Około 38% uznało, że są to prężnie działające organizacje robiące dużo na rzecz mieszkańców gminy.

³⁸ Zaledwie dziewięciu respondentów było zdania, że organizacje mogą sobie pozwolić na zatrudnienie personelu.

³⁹ Co piąty badany, określając źródła finansowania lo-

kalnych organizacji pozarządowych, wskazał również na darowizny oraz odpisy 1% podatku od dochodu na rzecz organizacji pożytku publicznego. Około 14% respondentów wskazało, że organizacje te pozyskują także środki unijne.

że gmina jest biedna. Nie jest tu łatwo żyć i ludzie są zainteresowani dodatkowymi dochodami, szukaniem pracy. Nie ma czasu, by się angażować społecznie”. Formą współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi jest finansowanie ich działalności statutowej (najczęstsze w przypadku ochotniczych straży pożarnych i klubów sportowych, mniej znaczące w zakresie pomocy stowarzyszeniom). Z myślą o działalności wszystkich z nich rewitalizuje się niektóre obiekty użyteczności publicznej (takie jak świetlice wiejskie czy domy kultury), zapewniając organizacjom np. bezpłatny dostęp do pomieszczeń.

Niemal wszyscy respondenci uznali, że wskazane jest wspieranie funkcjonowania lokalnych organizacji pozarządowych i powstawania nowych struktur tego typu. W opinii badanych (zarówno z sektora publicznego, jak i społecznego) cechą członków tych organizacji oprócz uczciwości (83,3% wskazań), skuteczności w działaniu (77,8% wskazań) powinno być posiadanie dobrych kontaktów z samorządem lokalnym (63% wskazań)⁴⁰. To przekonanie potwierdza patronackie stosunki między sektorem społecznym a publicznym w badanych gminach. Liderzy organizacji pozarządowym postrzegają samorząd jako instytucję pomocną, co stwarza dobrą podstawę dla współpracy tych sektorów na rzecz rozwoju wsi. Obecnie trudno jednak mówić o partnerskiej współpracy pomiędzy władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi. Może ona pojawić się w przyszłości – wraz ze wzrostem niezależności finansowej trzeciego sektora.

4. Wnioski

Przekształcenia obszarów wiejskich dokonują się za sprawą instytucji i organizacji tworzonych przez konkretnych ludzi. Szczególny udział w tym procesie mają reprezentanci elity

władzy (w gminach wiejskich – wójtowie, radni), biznesu (właściciele firm) oraz liderzy organizacji pozarządowych⁴¹. Jak wskazuje Barbara Fedyszak-Radziejowska, w ich działalności ważna jest postawa współpracy oraz przekonanie, że razem można zrobić więcej⁴², co doprowadza do kumulacji kapitału ludzkiego, ekonomicznego, a z czasem prowadzi do wzrostu potencjału kapitału społecznego.

Do badania wybrałam gminy wiejskie, na których obszarze nie funkcjonują lokalne grupy działania – sformalizowane partnerstwa trójsektorowe działające na rzecz rozwoju wsi, dzięki czemu podjęłam próbę określenia modelu relacji między przedstawicielami trzech sektorów oraz wskazania, czy stanowią one podstawę dla zawiązania ich formalnej współpracy w przyszłości. W badanych gminach zauważyłam instrumentalne nastawienie przedsiębiorców do kooperacji z przedstawicielami władzy lokalnej i organizacji pozarządowych. Władze lokalne nawiązują kontakty najczęściej z właścicielami największych, kluczowych dla rozwoju lokalnego firm lub tymi przedsiębiorcami, którzy już sprawdzili się we współdziałaniu. To oni przede wszystkim są proszeni o pomoc, np. przy okazji organizacji wydarzeń kulturalnych. Relacje między władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi określiłam mianem patronackich. Na obszarze badanych gmin organizacji pozarządowych jest niewiele, co ułatwia kontakty między wójtami, radnymi a ich liderami. Priorytetowo są traktowane ochotnicze straże pożarne i kluby sportowe, choć nie zapomina się również o stowarzyszeniach.

Relacje między reprezentantami trzech sektorów z gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego wpisują się zatem w (zaproponowany przez C. Trutkowskiego i S. Mandesa) model układu zamkniętego. Podmiotem, który

⁴⁰ Co ciekawe, gotowość do pomocy innym ludziom została wymieniona przez respondentów na czwartym miejscu (52,8% wskazań).

⁴¹ Por. B. Fedyszak-Radziejowska, *Przedsiębiorcy (właściciele firm)...*, s. 259.

⁴² B. Fedyszak-Radziejowska, *Przedsiębiorcy (właściciele firm)...*, s. 261–262.

mógłby podjąć się zadania stworzenia partnerstwa trójsektorowego na rzecz rozwoju wsi (w postaci lokalnej grupy działania), jest władza lokalna. Przedsiębiorcy nie są zainteresowani kooperacją nie dla zysku, a lokalne organizacje pozarządowe nie mają niezbędnego potencjału ludzkiego i finansowego, by podjąć

się tego zadania. W związku z powyższym od inicjatywy wójtów i radnych zależy, kiedy powstanie względnie stabilna sieć współpracy między trzema sektorami oraz czy będzie ona płaszczyzną współdziałania na rzecz rozwoju wsi, która z czasem przeobrazą się w realne partnerstwo.

dr Katarzyna Zajda

jest adiunktem w Katedrze Socjologii Wsi i Miasta Instytutu Socjologii na Wydziale Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego.

 katarzyna.zajda@uni.lodz.pl