

Ryszard Kamiński*

CZY ROZWÓJ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ WYSTARCZY DO WZROSTU KAPITAŁU SPOŁECZNEGO I AKTYWIZACJI POLSKIEJ WSI?

Abstrakt. Stan infrastruktury społecznej i jego znaczenie dla jakości życia mieszkańców wsi stanowią tradycyjnie obszar marginalny wobec głównych działań rozwojowych. Niska jakość infrastruktury społecznej należy z pewnością do czynników marginalizacji obszarów wiejskich. Po integracji z Unią Europejską pojawiły się szanse na realizację tysięcy projektów w obszarze infrastruktury społecznej. Powstają jednak pytania: Czy wielkie inwestycje w infrastrukturę społeczną będą miały znaczenie dla budowania kapitału społecznego wsi? Czy unijne programy finansujące budowę infrastruktury społecznej przyczyniają się do tworzenia kapitału społecznego polskiej wsi? Coraz większe znaczenie ma aktywizacja lokalnych społeczności i spowodowanie, aby przejęły one odpowiedzialność za miejsce, w którym żyją.

Słowa kluczowe: rozwój wsi, infrastruktura społeczna, kapitał społeczny na obszarach wiejskich, jakość życia na wsi.

1. Specyfika kapitału społecznego polskiej wsi i potencjały, które mogą służyć aktywizacji

Najnowsze diagnozy dotyczące sytuacji społecznej i gospodarczej w Polsce oraz strategię polityczne na kolejne dziesięciolecie (m.in. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* oraz *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*) w bardzo zróżnicowany sposób odnoszą się do potrzeby budowania kapitału społecznego. O ile w krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR) (*Krajowa Strategia...* 2010: 62) wskazano, że kapitał społeczny jest traktowany jako ważny czynnik wpływający na rozwój społeczny i gospodarczy kraju, a także jako element charakteryzujący warunki życia obywateli, o tyle Strategia Zrównoważonego Rozwoju

* Dr, Zakład Socjologii Wsi, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polska Akademia Nauk Warszawa, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa.

Wsi i Rolnictwa pomija praktycznie kluczowy deficyt w podnoszeniu poziomu kapitału społecznego związany z wzajemnym zaufaniem. F. Fukuyama (1997) twierdzi, że „najlepszą drogą do dobrobytu jest wykorzystywanie kapitału społecznego, a dokładniej szczególnej cechy kulturowej, którą jest poziom zaufania w danym społeczeństwie”. Trzeba niestety wciąż przypominać, że biorąc pod uwagę zaufanie społeczne obywateli w 2006 r. Polska znalazła się na przedostatnim miejscu wśród krajów objętych badaniem European Social Survey (*European Social...* 2006). Autorzy raportu *Polska 2030...* (2010) wydają się dostrzegać te wyzwania, czytamy bowiem że:

Dziś potrzebne są nowe formy kapitału społecznego: kapitał rozwojowy, który jest niezbędny do sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom. Kapitał rozwojowy to zdolność ludzi do ufania sobie we wszystkich wymiarach życia – począwszy od zaufania między jednostkami po zaufanie obywateli do infrastruktury instytucjonalnej państwa.

Należy zwrócić uwagę, że sukcesywnie rośnie zaufanie do władz lokalnych, które w 2002 kształtowało się na poziomie 43%, a w 2008 68%. Jak wynika z badań CBOS, również wśród mieszkańców wsi i rolników zanotowano wzrost poziomu zaufania społecznego w latach 2006–2008. J. Czapiński (*Diagnoza społeczna...* 2009: 64) przypomina, że:

w kapitał ludzki można inwestować indywidualnie, natomiast w kapitał społeczny indywidualnie inwestować się nie da. Po pierwsze, jak twierdzi Putnam, jest on zależny od rozciągniętego w czasie procesu historycznego formującego wspólnotę obywatelską, a po drugie, w tym historycznym procesie ogromną rolę odgrywa to, co dzieje się w przestrzeni publicznej: w polityce, w szkole, w samorządach, na ulicy, w urzędach, w dużej mierze zależy to od elit, zwłaszcza od polityków.

Aktywność środowisk wiejskich jest uzależniona od różnie rozumianych zasobów społecznych, głównie powszechnie aprobowanych norm zaufania, uczciwości i odwzajemniania więzi społecznych. Zdaniem Anny Gیزی-Poleszczuk (2000: 97–100), zasoby te jeżeli zostaną uruchomione, stają się kapitałem społecznym danej wspólnoty. Zygmunt Seręga przytacza za J. S. Colemanem, że zasoby społeczne mogą być nazwane kapitałem społecznym z dwóch powodów. Przede wszystkim dlatego, że są dobrem wytworzonym jako „produkt uboczny” interakcji „umocowanych normatywnie w ustrukturalizowanej całości społecznej” i z tego powodu powstaje zaufanie jako dostępne wszystkim dobro publiczne (Seręga 2006: 112, za: Coleman 1990). Kapitał społeczny, szczególnie na polskiej wsi, zmierzyć jest niezwykle trudno. Bardzo często przyjmuje się wskaźniki, które mierzą tylko elementy dostępne w oficjalnych statystykach, takie jak frekwencja w wyborach oraz liczba podmiotów zaliczanych do tzw. trzeciego sektora. W założeniach „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020” założono, że frekwencja w wyborach do organów jednostek samorządu

terytorialnego ma z poziomu nieco powyżej 45% (45,99) w roku 2008 wzrosnąć do 65% w roku 2020 (*Wskaźniki monitorowania...* 2010: 144). Innym wskaźnikiem przyjętym we wspomnianym dokumencie (jak również we wszystkich podobnych) do pomiaru kapitału społecznego jest liczba organizacji pozarządowych (tzw. trzeci sektor) przypadających na 10 tys. mieszkańców. Około roku 2020 liczba organizacji trzeciego sektora (fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych) na 10 tys. mieszkańców ma wzrosnąć do 44,5 z 24,8 w 2008 r. (*Wskaźniki monitorowania...* 2010: 144).

Na polskiej wsi należy jednak uwzględnić specyfikę funkcjonowania wspólnot i tradycje zrzeszania się. Większość badań działań obywatelskich na wsi ujawnia ich słabość w porównaniu z inicjatywami społeczności miejskich. Świadczą o tym wykonywane w kolejnych latach *Diagnozy społeczne...* (2009), dane organizacji monitorujących oficjalną aktywność organizacji pozarządowych (G u m k o w s k a, H e r b s t 2006) oraz raporty opisujące sytuację polskiej wsi (*Raport o rozwoju...*, 2000). Opinie o relatywnie słabszej skłonności mieszkańców wsi do samoorganizacji wynikają z odrębności form i tradycyjnych sposobów budowania więzi i wzajemnej współpracy, które nie zawsze mieszczą się w ramach oficjalnych badań statystycznych. Jacek K u r c z e w s k i (2003: 261) bardzo celnie zauważa, że: „w terenie wiejskim [...] istnienie organizacji w ogóle jest sprawą dodatkowo trudną do ustalenia ze względu na brak granicy między kontaktem towarzysko-sąsiedzkim a działalnością organizacyjną”. Piotr Gliński proponuje, aby działania realizowane w ramach wspólnot rodzinnych, sąsiedzkich lub parafialnych, dla odróżnienia od aktywności grup bardziej sformalizowanych, takich jak organizacje lub stowarzyszenia określać mianem „czwartego sektora” (G l i ń s k i 2002: 315). Maria W i e r u s z e w s k a (2002: 261) twierdzi, że przekonanie o pasywności mieszkańców wsi wynika z niezrozumienia tego, że do artykułowania własnych interesów używane są tam instrumenty inne niż polityczne. Izabela B u k r a b a - R y l s k a (2005: 103–183) podkreśla nieadekwatność metod i zarzuca wspomnianym raportom nieuwzględnianie specyfiki wsi. Wiele analiz i badań nad sektorem pozarządowym i społeczeństwem obywatelskim sprowadza się, jak pisze Cezary Trutkowski (T r u t k o w s k i, M a n d e s 2005: 30),

do ustalenia liczby organizacji pozarządowych oraz ustalenia warunków ich powstania. Jedyłą kwestią problemową, jak zaznacza autor, bywa rozstrzygnięcie, które instytucje włączyć do tak rozumianej kategorii społeczeństwa obywatelskiego.

Jan Herbst dokonał szczegółowej analizy stanu wiejskich organizacji w pracy zbiorowej na temat wiejskich organizacji pozarządowych, w rozdziale pod charakterystycznym tytułem: *Inny trzeci sektor...* (Herbst 2009a: 33–79). W oficjalnie funkcjonującym systemie REGON autor doliczył się aż 43,5 tys. organizacji wchodzących w skład wiejskiego trzeciego sektora. Na tę liczbę składa się 27 tys. stowarzyszeń, w tym 16,5 tys. ochotniczych straży pożarnych, 700 fundacji, a także

3,5 tys. organizacji samorządu zawodowego i gospodarczego, w szczególności kółek rolniczych, organizacji producentów i rolniczych zrzeszeń branżowych, 900 innych organizacji, takich jak np. koła łowieckie i kasy zapomogowo-pożyczkowe, 1,3 tys. jednostek związków zawodowych, jak zaznacza autor – pozarolniczych, gdyż rolnicze nie mają osobowości prawnej, 4 tys. spółdzielni rolniczych, 8 tys. jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego i innych kościołów, oraz inne, takie jak: spółki wodne, związki wałowe, wspólnoty gruntowe i leśne. W innym raporcie, „Polska wieś 2008”, ten sam autor (Herbst 2009b: 173) zaznacza, że mieszkańcy wsi nie tyle angażują się w działalność instytucji, co w inicjatywy związane z kulturą polskiej wsi. Wiele z nich jest „wtopionych” w struktury innych organizacji, takich jak np. orkiestry strażackie przy strukturach ochotniczych straży pożarnych oraz koła gospodyń wiejskich lub zespoły ludowe funkcjonujące często przy kółkach rolniczych. Stwierdzenia Herbst o tym, że liczne raporty wskazujące bierność mieszkańców polskiej wsi „nie mierzą tą samą miarą organizacji dobrowolnych lub charytatywnych działających na wsi” oraz że „na wsi głównym katalizatorem aktywności zbiorowej nie są instytucje, ale nieformalne sieci współpracy i pomocy wzajemnej, które trudno uchwycić na poziomie statystycznym (Herbst 2009b: 166), są stosunkowo oczywiste dla środowiska zajmującego się społecznościami wiejskimi, lecz niezwykle istotne, ze względu na rozumienie istoty społeczności wiejskich w szerszych kręgach badaczy i polityków.

2. Infrastruktura społeczna – nieustanne nadrabianie zaległości

Zgodnie z definicją Kazimierza Podolskiego (1975: 23),

w skład infrastruktury społecznej wchodzi zespół instytucji lub urządzeń publicznych, a w nich pracowników, zaspokajających potrzeby kulturalne i socjalne ludności, służące realizowaniu postępu społecznego. Urządzenia infrastruktury społecznej w ujęciu ścisłym obejmują przede wszystkim takie dziedziny, jak oświatę, kulturę fizyczną, urządzenia rekreacyjne, ochronę zdrowia wraz z pomocą społeczną.

Polską tradycją ostatnich dziesięcioleci stało się narzekanie na stan infrastruktury społecznej wsi. Krystyna M. Palonka (1992: 115), powołując się na wyniki badań z lat 70. i 80., napisała:

z badań wielu autorów wynika, że na wsi instytucje kulturalne świadczą usługi w ograniczonym zakresie – dla małego kręgu odbiorców i sporadycznie; dominują formy substytucyjne, mniej wartościowe w porównaniu z obiektami podstawowymi.

W założeniach do wdrażania pierwszych programów po wejściu do Unii Europejskiej w 2003 r. czytamy znowu:

Infrastruktura społeczna na obszarach wiejskich wykazuje cechy niedoinwestowania i niedostosowania do istniejących potrzeb. Niedostateczny rozwój dotyczy szczególnie placówek kulturalnych, turystycznych, ale też szkół i placówek służby zdrowia (*Sektorowy Program...* 2003: 27).

Bezpośrednią odpowiedzią na nadrabianie opisanych powyżej zaległości po wejściu Polski do Unii Europejskiej miał być program odnowy wsi, który stał się źródłem finansowania inwestycji z zakresu infrastruktury społecznej. Program odnowy wsi został włączony do Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. W latach 2004–2006 (w praktyce do roku 2008) wydano na program odnowy wsi 112,5 mln euro. Aktualnie realizowany jest kolejny wielki program inwestycyjny na polskiej wsi. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, aż do roku 2015 przewiduje się niebagatelną kwotę 589,6 mln euro. Planuje się odnowić 17 tys. obiektów na terenie 4840 miejscowości (*Program Rozwoju...* 2007: 292–293). Ponad połowa środków przewidzianych na kolejne projekty z programu odnowy wsi przeznaczona została na modernizację świetlic wiejskich i tzw. innych publicznych miejsc spotkań. Kluczowe pytanie, jakie warto sobie zadać, związane jest z efektywnością tych środków, skoro główny propagator odnowy wsi w Polsce, Ryszard Wilczyński, zachęca poszczególne województwa do tworzenia własnych regionalnych programów¹. Zderzenie ponad 1 mld euro środków z funduszy unijnych wydanych na rozwój infrastruktury społecznej wsi od 2004 r. z narastającym wśród samych liderów i inicjatorów tego procesu poczuciem niedosytu jest niezwykle intrygujące i każe zadawać pytania, skąd biorą się te wątpliwości?

3. Czy można wspierać kapitał społeczny budując infrastrukturę społeczną ze środków unijnych?

Inwestycje w infrastrukturę społeczną z pewnością poprawią tzw. jakość życia na wsi, co doprowadzi do wzrostu atrakcyjności wsi jako dobrego miejsca do zamieszkania. Nie zmieni to jednak trendów globalnych. Wielokrotnie pisałem o tym, że wielkim niebezpieczeństwem dla wdrażania programu odnowy wsi jest traktowanie jej jako programu inwestycyjnego gmin, bez zaangażowania mieszkańców (Kamiński 2007: 165, 2008). Podstawowy w odnowie wsi realizowanej na zachodzie Europy, a w Polsce na Opolszczyźnie lub na Dolnym Śląsku element wspólnego partycypacyjnego planowania rozwoju wsi (*village planning*, którego przejawem w Polsce jest tworzenie planów odnowy miejscowości), sprowadza się

¹ W wielu wystąpieniach Ryszarda Wilczyńskiego można słyszeć tego typu zachęty, m.in. podczas Forum Debaty Publicznej w Pałacu Prezydenckim 19 kwietnia 2012 r.

do roli formalnego załącznika. Pragmatyczne samorządy zlecają coraz częściej opracowanie owych „załączników” zewnętrznym firmom konsultingowym. Po kilku latach realizacji programu wiele sztamkowych opracowań planów odnowy można też znaleźć w Internecie. Ze względu na rzekome trudności w obiektywnym wyborze projektów zarówno w ramach *Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”* (2003), jak i *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013* (2007) (PROW), zupełnie pominięto kryteria jakościowe oceny projektów. Wyboru projektów (miejscowości), w których mają być odnowione świetlice, powstać boiska, place zabaw lub zagospodarowane obiekty zabytkowe lub turystyczne dokonuje się na podstawie dochodu podatkowego gminy oraz rejestrowanego bezrobocia na terenie powiatu. Obowiązkowy plan odnowy miejscowości nie jest oceniany przy wyborze projektów. Musi natomiast być przyjęty przez zebranie wiejskie, następnie radę gminy. W ponad 90% przypadków inwestorem dotychczas była gmina, która realizowała projekty przyznane przez Urząd Marszałkowski. Mieszkańcy wsi, którzy w programach odnowy wsi sprzed wejścia do Unii Europejskiej byli nie tylko autorami planów odnowy sołectwa, ale również wykonawcami i pomysłodawcami wielu konkretnych działań, tym razem mieli wręcz zakaz włączenia się w realizację projektów. Gmina wybiera w procedurze zamówień publicznych wykonawcę – firmę, która wykonuje inwestycję od początku do końca. Pomijając znacznie większe koszty takiego sposobu realizacji zadań, mamy tu do czynienia z powrotem do fatalnych relacji – mieszkańcy obsługiwani przez urząd gminy, gdzie podejmowane są ostateczne decyzje, co do zadań realizowanych w konkretnej wsi. W założeniach odnowy relacje te były dokładnie odwrotne. Warto jeszcze dodać, że twórcy procedur programu na lata 2007–2013 dopuścili możliwość prowadzenia bezpośrednich inwestycji z odnowy wsi przez organizacje pozarządowe, jednak tylko takie, które mają status pożytku publicznego, co w praktyce wyklucza prawie wszystkie lokalne, wiejskie organizacje.

Wydaje się, że tylko poprzez włączenie mieszkańców w odpowiedzialne zaplanowanie rozwoju miejscowości oraz zaproszenie rad sołeckich i lokalnych organizacji do współodpowiedzialności za wszystko, co dzieje się na terenie wsi, można zminimalizować ryzyko marnotrawstwa zasobów i funduszy. Do tego właśnie mogą być zaangażowane stare i nowe wiejskie organizacje pozarządowe. Nie ma tu większego znaczenia, czy funkcję tę wypełni rada sołecka z sołtysem, czy nowe stowarzyszenie rozwoju wsi lub odnowione koło gospodyń wiejskich. Nieposiadające osobowości prawnej i żadnej mocy decyzyjnej, chociaż (co jest swoistym paradoksem) wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich, rady sołeckie pełnią często funkcję organizacji pozarządowych. Podobnie sołtys, również wybierany w powszechnych wyborach, pełniący zaledwie funkcję jednostki pomocniczej samorządu gminy, w wielu miejscowościach traktowany jest jako rzeczywisty przywódca i organizator życia wspólnoty. Brak przypisania

jakiegokolwiek (z małymi wyjątkami) budżetu, ograniczony obszar decyzji sołtysa i rad sołeckich z pewnością negatywnie wpływają na potencjalne inicjatywy związane z samoorganizacją mieszkańców wsi. Wielokrotnie powoduje to również swoistą negatywną selekcję do pełnienia tych funkcji. Z pewnymi nadziejami można spojrzeć na wprowadzony w 2009 r. fundusz sołecki (*Ustawa o z dnia 20 lutego... 2009*). Już pierwsze lata funkcjonowania tego mechanizmu pokazały znaczne zmiany w sposobie myślenia wspólnot wiejskich o własnym rozwoju (K a m i ń s k i, L e w a n d o w s k i, O l s z e w s k i 2009: 14). W gminach, w których wprowadzono fundusz sołecki mieszkańcy przyzwyczajeni kierować wiele postulatów do władz gminnych, zaczynają planować kolejne inwestycje w sposób, jaki przewidziano w omawianych wcześniej planach odnowy (rozwoju) sołectwa. W podejmowaniu decyzji o infrastrukturze społecznej na wsi bardziej niż kiedykolwiek potrzebne jest szerokie stosowanie fundamentalnej skądinąd w Unii Europejskiej zasady subsydiarności.

4. „Ożywienie” wybudowanej infrastruktury – zadanie trudniejsze niż inwestycja

W budżetach gminnych coraz trudniej znaleźć środki na opiekunów świetlic wiejskich, większość sołtysów toczy od wielu lat boje o fundusze na bieżące koszty eksploatacji, ogrzewanie, drobne wyposażenie itd. O ile środki unijne mogą doprowadzić do renowacji tysięcy świetlic wiejskich, to otwarte pozostaje pytanie, na jakich zasadach obiekty te będą funkcjonowały? Skąd wezmą się środki na pokrycie kosztów ich funkcjonowania? Świetlica jako miejsce zabawy dzieci lub raczej niewykorzystana obecnie funkcja kawiarenki internetowej, wymaga zarówno profesjonalnego personelu, jak i środków na swoje utrzymanie. Wśród pomysłów na samofinansowanie świetlic pojawiają się dosyć niepokojące zjawiska. Już kilka lat temu miałem okazję oglądać doskonale wyremontowany obiekt świetlicy w województwie pomorskim², który tak dobrze został przygotowany, że jest obecnie masowo wynajmowany na uroczystości rodzinne dla mieszkańców i osoby z zewnątrz. Jeden z mieszkańców stwierdził wtedy „na boku”: „[...] piękna sala, ale nie mamy tu za bardzo wstępu. W każdy piątek zaczyna się przygotowanie do kolejnego wesela, w poniedziałek jeszcze sprzątanie, w tygodniu stypy [...]”. W roku 2012 podobne głosy można usłyszeć w wielu miejscach w Polsce (*Wypowiedzi uczestników... 2012*). W wielu gminach narasta presja na władze z coraz mniejszych miejscowości. Ambicją prawie każdego sołtysa jest mieć na swoim terenie wyremontowaną świetlicę. Wiele wójtów przy różnego rodzaju okazjach składa deklaracje, że np. „do końca mojej kadencji każda wieś

² W czasie prezentacji efektów regionalnego programu odnowy wsi w województwie pomorskim w ramach świetnego, oddolnie prowadzonego, regionalnego programu odnowy wsi.

w naszej gminie będzie miała świetlicę” (*Wypowiedzi uczestników...* 2012). Wielu liderów wiejskich chce mieć piękne świetlice, samorząd może je odpłatnie wynajmować. Wydaje się jednak, że bez współpracy mieszkańców i działających we wsi silnych organizacji, sens wielkiej akcji renowacji świetlic wiejskich stoi pod znakiem zapytania. Wiele pozytywnych doświadczeń i przykładów poprawnego wykorzystania świetlic na wsi z wielkim zaangażowaniem lokalnych społeczności zgromadziła w ramach swoich działań Fundacja Wspomagania Wsi (dostępne są m.in. na portalu Witryna Wiejska³) Zgodnie z poglądami głoszonymi przez fundację, świetlice wiejskie mają być centrami prowadzącymi działalność kulturalną i edukacyjną na rzecz społeczności lokalnej. W jednej z miejscowości w powiecie nakielskim⁴ stowarzyszenie, które od kilku lat prowadzi niepubliczną szkołę podstawową, zamiast czekać, aż burmistrz wybuduje na wsi świetlicę, wzięło kredyt z banku i wykupiło dwa pomieszczenia po starej szkole wraz z zapleczem sanitarnym i małą kuchnią. Środki na remont pojawiły się z tzw. „małych projektów” lokalnej grupy działania w ramach programu LEADER. Inny projekt składany do LGD wystarczył, aby przy stowarzyszeniu uruchomić „koło aktywnych pań”, kilka razy w tygodniu mieszkańcy spotykają się w tej świetlicy na zajęciach z rękodzieła, utworzony został zespół śpiewaczy, który może kiedyś przerodzi się w lokalny chór, prowadzone są zajęcia z tańca nowoczesnego i regionalnego dla dzieci oraz nauka języka angielskiego. Wszystko dlatego, że lokalne stowarzyszenie ściśle współpracuje zarówno z sołtysem i radą sołecką, jak i z władzami gminy, nie żądając pieniędzy na wybudowanie, wyremontowanie i zatrudnienie animatora do świetlicy. W sołectwie tym w 2012 r. powstała już czwarta aktualizacja planu odnowy miejscowości (wcześniej sołectwa), tym razem obejmuje lata 2012–2020. W planie tego sołectwa są oczywiście zadania, o których finansowanie sołtys i rada sołecka zamierzają zabiegać u władz gminy, ale jest też kilkanaście przedsięwzięć, które deklarują zrealizować samodzielnie i już dzisiaj wiadomo, kto jest odpowiedzialny za prowadzenie poszczególnych „tematów”. Wyznaczono też potencjalne źródła finansowania i osoby odpowiedzialne. Stowarzyszenie to przez 10 lat swojej działalności zrealizowało prawie 50 mniejszych lub większych zadań (zwanych projektami). Przykładów takich miejscowości i stowarzyszeń jest w Polsce coraz więcej. Wszędzie tam, gdzie mądrość władz lokalnych polega na stwarzaniu warunków dla lokalnej aktywności, nawet absurdalne często procedury administracyjne nie zniechęca aktywnych mieszkańców zainteresowanych rozwojem miejsca, w którym żyją. Jeżeli założyć, że ponad 1 mld euro środków z Unii Europejskiej po roku 2004 wystarczy na zbudowanie lub wyremontowanie świetlicy lub innego obiektu zaliczanego do tzw. infrastruktury społecznej nawet w 20 tys. miejscowości, to i tak okaże się, że zaledwie połowa polskich wsi może

³ <http://ww.org.pl/strona.php?p=2549>.

⁴ Informacje z publikacji na stronie internetowej Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Olszewki i Lubaszcz: K a m i ń s k i 2013.

liczyć na wsparcie inwestycyjne raz na 10 lat! Nie można więc budować koncepcji rozwoju infrastruktury społecznej na jednostkowych inwestycjach realizowanych przez gminy. Potrzebne są tu inne rozwiązania systemowe, systematycznie wiązane z aktywizacją samych mieszkańców.

5. Aktywizacja mieszkańców, jako metoda „ożywienia” infrastruktury społecznej

Kiedy czytamy aktualne założenia strategiczne rozwoju Polski do roku 2030, znajdujemy tam wiele zrozumienia dla potrzeb budowania kapitału społecznego i podejścia adekwatnego do potrzeb społeczności wiejskich. Specjalne opracowanie zwane *Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego 2001–2020* (2011) podyktowane jest koniecznością zdefiniowania polskich deficytów i wskazania celów działań. Trudno nie zgodzić się z zapisami wspomnianego dokumentu, że

celem kształcenia powinny stać się kwestie związane ze zwiększeniem troski o dobro wspólne, z poprawą jakości przestrzeni i debaty publicznej, wzrostem wzajemnego zaufania, wspieraniem aktywności obywatelskiej oraz zwiększeniem roli potencjału kreatywnego i kulturowego (*Strategia Rozwoju...* 2011: 5).

W aktywizacji mieszkańców wsi mamy obowiązek odwoływać się do klasycznych metod, takich jak choćby *community development*. Alvin L. Bertrand i Zbigniew T. Wierzbicki w *Socjologii wsi w Stanach Zjednoczonych* dokonują swoistego porównania polskich inicjatyw wiejskich z XIX i początku XX w. (Lisków, Albigowa, Handzlówka) z doświadczeniami amerykańskimi, określanymi wspólnym mianem *community development* (Bertrand, Wierzbicki 1970: 352). Jedna z przytoczonych przez autorów definicji tego pojęcia mówi, że

community development jest procesem, poprzez który członkowie społeczności lokalnej uświadamiają sobie swoje potrzeby i cele, hierarchizują je, nabierają zaufania w swe siły i rozbudzają wolę działania dla ich realizacji. Znajdują odpowiednie zasady postępowania (u siebie i poza swoim terenem) i podejmują akcje z uwagi na ustalone potrzeby i cele. Tak czyniąc rozwijają takie postawy i zachowania, które umożliwiają współdziałanie w społeczności lokalnej (Murray G. Russ, za: Bertrand, Wierzbicki 1970: 357).

W opisywanym podejściu *community development* (tłumaczonym powszechnie przez Wierzbickiego jako aktywizacja i rozwój społeczności lokalnej) można znaleźć cztery jego aspekty: proces, metodę, program oraz „rozwój społeczności” jako ruch. Opisane powyżej podejście najbliższe jest najpopularniejszym aktualnie na polskiej wsi programom LEADER i „Odnowa wsi”. W założeniach programu LEADER na lata 2007–2013 znajdujemy bezpośrednie odniesienia do aktywizacji i budowania kapitału społecznego: „[...] celem Osi

czwartej LEADER jest przede wszystkim aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie kapitału społecznego na wsi, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja” (*Program Rozwoju...* 2007). Niestety powszechna obecnie krytyka realizacji programu LEADER w ramach PROW 2007–2013 oraz znacznie rzadziej artykułowane uwagi o braku partycypacji i nastawienia na aktywizację mieszkańców w programach odnowy wsi powinny być podstawą weryfikacji programowania polityki wobec wsi w nowym okresie. W sferze wspierania kapitału społecznego, który miałby się stać zgodnie z założeniami Fukuyamy bazą dla dobrobytu i rozwoju gospodarczego, zaplanowane instrumenty oraz sposób ich wdrażania pozostał w okresie unijnego programowania 2007–2013 nastawiony raczej na skuteczną absorpcję funduszy niż na dokonywanie zmiany społecznej. Polska wydaje w ramach II filaru Wspólnej Polityki Rolnej miliardy euro, ale nie zawsze i nie wszędzie obserwujemy zmianę jakościową odnoszącą się bezpośrednio do funkcjonowania wiejskich społeczności. Co ciekawe, podobnie jak instrumenty PROW 2007–2013 na poziomie strategicznych zapisów pozostawały bez zarzutu, realia ich wdrażania przyniosły mitręgę biurokratyczną i często zaprzeczenie idealistycznym celom (K a m i ń s k i 2011: 81). Założenia strategiczne przyszłych programów po roku 2013 znowu są pełne optymizmu:

wyzwaniem polityki regionalnej nie jest bezpośrednie zwiększenie kapitału społecznego, ale wybór odpowiednich narzędzi i efektywne stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego, zwiększenia troski o dobro wspólne, wspierania aktywności obywatelskiej, zwiększenia potencjału kreatywnego i intelektualnego, które w konsekwencji doprowadzą do zwiększenia poziomu kapitału społecznego (*Krajowa Strategia...* 2010: 64).

6. Kluczowy deficyt – podejście sektorowe zamiast zintegrowanego

Inwestycje w infrastrukturę społeczną mają też charakter podejścia sektorowego. Zgłaszane są potrzeby budowy świetlic lub placów zabaw, istnieje program odnowy wsi w PROW, więc budujemy to, czego chcą mieszkańcy. Łatwo jest znaleźć poklask dla inicjatyw inwestycyjnych, trudniej znaleźć pomysł na trwałość takich projektów i ich właściwe funkcjonowanie po zakończeniu inwestycji. Podobne uwagi można zresztą wnieść również do budowanych w całej Polsce boisk sportowych lub innych obiektów. Autorzy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego zauważają ten problem pisząc m.in.:

Podejście sektorowe obciążone jest deficytem wymiaru terytorialnego (*spatially blind policies*) oraz zintegrowanego rozpatrywania procesów rozwojowych. Prowadzi ono do tworzenia jednokierunkowych (brak interdyscyplinarności) działań niedostosowanych do lokalnych uwarunkowań (*one size fits all*). Podejściu temu towarzyszy rozdrobnienie systemów imple-

mentacyjnych prowadzące do powielania wysiłków realizacyjnych. Jego wadą, z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, jest także wykluczanie z procesów realizacji podmiotów regionalnych i lokalnych (*Krajowa Strategia...* 2010: 17).

Polska wieś już dawno przestała być ściśle związana z rolnictwem jako dominującym sektorem gospodarczym. Takie jednak podejście powszechnie panuje jeszcze w wielu ministerstwach oraz samorządach.

Obecnie mamy w Polsce wszystkie instrumenty niezbędne do praktycznego wdrażania rozwoju zrównoważonego, zwanego też endogennym bądź terytorialnym, opartym na lokalnych zasobach. Program LEADER w swoich założeniach całkowicie odpowiada tej definicji. Programy odnowy wsi z historycznej definicji Andrzeja K a l e t y (1992: 46), zgodnie z którą

Odnowa wsi to harmonijne łączenie wiedzy z przeszłości z najbardziej aktualną wiedzą z teraźniejszości, to poszukiwanie rozwiązań wspólnie z ludźmi mieszkającymi na wsi, umożliwiających poprawę warunków życia, wraz z zachowaniem dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego,

również wpisują się w tę definicję. Podobnie można ocenić programy regionalne odnowy wsi realizowane od 15 lat na Opolszczyźnie lub obecnie w prawie 1 tys. sołectw na Dolnym Śląsku. Dodatkowo należy wymienić jeszcze fundusz sołecki jako instrument motywacji dla społeczności poszczególnych sołectw w przejmowaniu odpowiedzialności za rozwój najbliższego otoczenia.

W realizacji europejskich i polskich polityk wobec wsi, dla zachowania żywotności wsi i poprawy jakości życia mieszkańców, potrzeba mniej podejścia technokratycznego, a więcej praktycznego stosowania zasady subsydiarności. Mieszkańcy winni przejmować odpowiedzialność za miejsce, w którym żyją, mają do tego wiele instrumentów formalnych i finansowych. W realizacji działań rozwojowych nie sprawdza się podejście sektorowe, potrzebne jest oddziaływanie terytorialne uwzględniające lokalne zasoby i potrzeby. Nie wystarczy zajmować się budowaniem obiektów infrastruktury (ani społecznej, ani żadnej innej), aby wieś się poprawnie rozwijała. Potrzeba więcej podmiotowego traktowania mieszkańców, wtedy też pojawi się ich aktywność i, subiektywne przecież, poczucie poprawy jakości życia.

Bibliografia

- Bertrand A. L., Wierzbicki Z. T. (1970), *Socjologii wsi w Stanach Zjednoczonych: stan i tendencje rozwojowe*, Ossolineum, Wrocław.
- Bukra-Ba-Rylska I. (2005), *O złożliwości i przewrotności socjologa*, [w:] I. Bukra-Ba-Rylska, *Na temat wsi i socjologii wsi*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 103–183.
- Coleman J. S. (1990), *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA)–London (England).

- Diagnoza społeczna – warunki i jakość życia Polaków* (2009, 2011), J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, raporty z lat 2009, 2011.
- European Social Survey* (2006), <http://www.europeansocialsurvey.org>, 9.08.2013.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Giza-Poleszczuk A. (2000), *Przestrzeń społeczna*, [w:] A. Giza-Poleszczuk, M. Małody, A. Rychard, *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, IFiS PAN, Warszawa, s. 97–101.
- Gliński P. (2002), *Podstawowe słabości – niektóre sukcesy trzeciego sektora*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 245–250.
- Gumkowska M., Herbst J. (2006), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2005*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Herbst J. (2009a), *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, [w:] *Wiejskie organizacje pozarządowe*, M. Hałamska (red.), IRWiR PAN, Warszawa, s. 33–79.
- Herbst J. (2009b), *Wieś obywatelska*, [w:] *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Fundacja na Rzecz Polskiego Rolnictwa, Warszawa, s. 159–179.
- Kaleta A. (1992), *Podstawowe założenia odnowy obszarów wiejskich Europy*, [w:] M. Wierszewska (red.), *Odnova wsi. Między mitem a nadzieją*, Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa, s. 5–17.
- Kamiński R. (2007), *Odnova wsi i Leader – komplementarność metod rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Odnova wsi w integrującej się Europie*, M. Kłodziński, M. Błąd, R. Wilczyński (red.), IRWiR PAN, Warszawa, s. 160–175.
- Kamiński R. (2008), *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Kamiński R. (2011), *Oddolnie czy odgórnie – jak program LEADER wpływa na społeczności wiejskie?*, [w:] *Między interakcją a interwencją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*, I. Bukraba-Rylska (red.), Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Kamiński R. (2013), *Aktywnie i optymistycznie – czyli przypadek Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Olszewki i Lubaszcz*, [w:] *Projekt Dobry Start Centra wspierania i informacji organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich*, „Biuletyn”, nr 4, (Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Warszawa), s. 17–20.
- Kamiński R., Lewandowski Z., Olszewski A. (2009), *Fundusz sołecki – jak dobrze wydać nasze pieniądze*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Konin, s. 7–17.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kurczewski J. (2003), *Lokalne społeczeństwa obywatelskie*, [w:] *Lokalne społeczności obywatelskie*, J. Kurczewski (red.), ISNS UW, Warszawa, s. 261–280.
- Palonka K. M. (1992), *Stan i różnicowanie przestrzenne infrastruktury społecznej na wsi*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 113–129.
- Podolski K. (1975), *Infrastruktura społeczna na wsi (stan i problemy rozwoju)*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1, s. 21–27.
- Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe* (2010), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013* (2007), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich* (2000), K. Gorlach (red.), UNDP, Warszawa.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”* (2003), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

- Seręga Z. (2006), *Nieufni klienci demokracji. Atrofia kapitału społecznego wspólnot lokalnych w Polsce dzisiejszej doby*, [w:] *Jednostkowe i społeczne zasoby wsi*, K. Szafraniec (red.), IRWiR PAN, Warszawa, s. 109–122.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011–2020* (2011), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020* (2012), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Trutkowski C., Mandes S. (2005), *Kapitał społeczny w małym mieście*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Ustawa o z dnia 20 lutego 2009 r. funduszu soleckim* (2009), DzU, nr 52, poz. 420.
- Wieruszewska M. (2002), *Spoleczność wiejska – podstawy samoorganizacji*, [w:] M. Wieruszewska (red.), *Samoorganizacja w społecznościach wiejskich. Przejawy, struktury, zróżnicowania*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 12–81.
- Wieruszewska M. (red.) (2002), *Samoorganizacja w społecznościach wiejskich. Przejawy, struktury, zróżnicowania*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Witryna Wiejska [2009], <http://ww.org.pl/strona.php?p=2549>, <http://www.witrynawiejska.org.pl>, 9.08.2013.
- Wskaźniki monitorowania. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2008–2020* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa, marzec.
- Wypowiedzi uczestników konferencji „Wiejska Polska”* (2012), Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, ogólnopolskie spotkanie sołtysów, Licheń 26 i 27 maja.

Ryszard Kamiński

SOCIAL INFRASTRUCTURE DOES IN ENOUGH TO BUILD SOCIAL CAPITAL AND TO ACTIVATE RURAL SOCIETIES?

Summary. The state of rural social infrastructure and its impact on the quality of life and functioning of rural communities are traditionally seen as marginal to the “mainstream” development activities. The low quality of social infrastructure is, however, an important factor in the marginalization of rural areas. After the EU accession there is a possibility to implement thousands of projects related to rural social infrastructure. The main question is: in view of the large financial scope of the projects implemented from EU funds, will there be enough commitment and common sense to ensure appropriate impact on social capital? Is the EU funding programs of social infrastructure contribute to the creation of social capital Polish village? The most important factor is the activation of the local societies to take responsibility for the place where their live.

Keywords: rural development, social infrastructure, social capital in rural areas, quality of life in rural areas.