

**Jerzy Krzyszkowski**  
**Justyna Przywojska**

Uniwersytet Łódzki

# **PROGRAM AKTYWNOŚCI LOKALNEJ (PAL) JAKO INSTRUMENT KREOWANIA AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ NA PROBLEMOWYCH OBSZARACH WIEJSKICH**

## **Wprowadzenie**

W polskich warunkach specyfiką procesów rozwojowych zachodzących w skali lokalnej jest niewątpliwie dystans pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Problem wykluczenia społecznego oraz towarzyszące mu zjawisko ubóstwa mają na obszarach nisko zurbanizowanych trwalszy charakter niż w miastach. Dodatkowo tereny wiejskie z reguły borykają się z problemem deficytu miejsc pracy oraz niedostatków infrastrukturalnych (w wymiarze społecznym, technicznym i instytucjonalnym). Wobec takich uwarunkowań szczególnie istotne wydają się przemyślane i dostosowane do uwarunkowań lokalnych przedsięwzięcia, realizowane w ramach aktywnej polityki społecznej.

Celem niniejszego artykułu jest próba przybliżenia możliwych metod pracy ze społecznościami lokalnymi wiejskich obszarów problemowych, w których wykorzystuje się partnerstwa lokalne, metody interaktywne, a także rozwiązania na rzecz wzmocnienia partycypacji społecznej w działaniach o charakterze integrującym i aktywizującym. Ilustrację empiryczną omawianych rozwiązań stanowią przedsięwzięcia realizowane w ramach Programów Aktywizacji Lokalnej w sześciu gminach wiejskich.

## 1. Specyfika obszarów wiejskich w Polsce – wybrane zagadnienia

Obszary wiejskie w Polsce nie mają jednolitego charakteru. Z uwagi na ich specyficzne cechy, takie jak poziom rozwoju lokalnego, dominujący rodzaj działalności, położenie, zasoby środowiska przyrodniczego, kapitał ludzki i społeczny, można wśród nich wyodrębnić zarówno obszary rozwinięte, jak i problemowe. W przeciwieństwie do terenów miejskich, nisko zurbanizowane obszary naszego kraju cechuje pozytywna tendencja w zakresie liczby ludności. W latach 2000-2008 nastąpił spadek liczby ludności Polski, jednak zmniejszała się przede wszystkim populacja miast. W ostatnim dziesięcioleciu liczba ludności wiejskiej systematycznie wzrastała, a jej udział w ogólnej liczbie ludności Polski zwiększył się z 38,1% w 2000 r. do 39,1% w 2010 r.<sup>1</sup>

Opisana powyżej tendencja wynika z dwóch zasadniczych powodów: dodatniego salda migracji wewnętrznych wieś-miasto i dodatniego, choć zmniejszającego się, przyrostu naturalnego ludności. Można przyjąć, że współczesna wieś jawi się jako atrakcyjne miejsce zamieszkania, oferując relatywnie tanie grunty, spokój i bezpieczeństwo, a także stale zwiększający się dostęp do urządzeń i obiektów infrastruktury społecznej oraz technicznej. Należy jednak zaznaczyć, że zjawisko to nie dotyczy obszarów wiejskich położonych peryferyjnie, których dostępność, atrakcyjność i poziom rozwoju społeczno-gospodarczego są zdecydowanie mniejsze. Nagromadzenie na tych obszarach wielu zjawisk i uwarunkowań negatywnych znacząco obniża jakość życia, hamuje lub uniemożliwia procesy rozwojowe, a w efekcie powoduje odpływ ludności.

Istotnym problemem dotyczącym gminy wiejskie w Polsce jest również narastające bezrobocie. Liczba bezrobotnych mieszkańców wsi w latach 2008-2010 zwiększyła się o 186 tys. i w 2010 r. stanowiła 43,8% ogółu bezrobotnych w Polsce. Wśród bezrobotnych dominują osoby młode – do 34 lat, które w 2010 r. stanowiły 56% ogółu bezrobotnych<sup>2</sup>.

Kolejną charakterystyczną cechą obszarów wiejskich, negatywnie wpływającą na dynamikę i możliwości ich rozwoju, są szeroko rozumiane uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej. Zalicza się do nich m.in. wysokie koszty handlu (rozproszenie odbiorców, oddalenie od rynków zbytu), utrudniony dostęp do instytucji wspierania przedsiębiorczości, czy ciągle jeszcze niższy niż na terenach miejskich, poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną i spo-

<sup>1</sup> Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2011.

<sup>2</sup> Ibid.

łeczną<sup>3</sup>. Pomimo wymienionych powyżej czynników, w ciągu ostatnich lat można zaobserwować wzrost liczby podmiotów gospodarczych działających na obszarach wiejskich. Nadal ocenia się, że w odniesieniu do liczby ludności wsi, liczba podmiotów gospodarczych na terenach nisko zurbanizowanych pozostaje jednak niewielka, a wskaźnik przedsiębiorczości w 2009 r. w dalszym ciągu utrzymywał się na poziomie blisko 2-krotnie niższym niż w miastach (63 na wsi, 121 w miastach)<sup>4</sup>.

Dystynktywną cechą obszarów wiejskich w Polsce jest także kapitał społeczny, postrzegany przez współczesnych badaczy jako czynnik wywierający ogromny wpływ na dynamikę rozwoju małych wspólnot samorządowych. Powszechnie uważa się, że kapitał społeczny polskiej wsi jest niski i przestrzennie zróżnicowany. Niewątpliwie poważną barierą rozwoju obszarów wiejskich stanowi fakt, że jedynie co piąta organizacja pozarządowa jest zlokalizowana na wsi<sup>5</sup>, jednak nie należy zapominać, że społeczności wiejskie wykazują pewną specyfikę w zakresie partycypacji społecznej i organizacji życia publicznego. Powszechną formą aktywności są zebrania wiejskie zwoływane przez sołtysów, a także funkcjonowanie rad sołeckich. Do innych podmiotów aktywnie działających na rzecz rozwoju społeczności wiejskich należy również zaliczyć KGW i OSP, łączące w sobie cechy grup wsparcia i oddolnej aktywności<sup>6</sup>. Jak podkreśla B. Fedyszak-Radziejowska<sup>7</sup>, mocną stroną kapitału społecznego polskiej wsi jest również wysoka akceptacja norm współpracy oraz współdziałania, związana z religijnością i przejawiająca się w aktywności na rzecz parafii.

## 2. Organizacja społeczności lokalnej jako wyraz aktywnej polityki społecznej na problemowych obszarach wiejskich

W Polsce dystans pomiędzy wsią a miastem jest jeszcze odczuwalny w niemal każdej dziedzinie życia. Problem wykluczenia społecznego i towarzyszące mu zjawisko ubóstwa ma na wsi charakter trwalszy, a rynek pracy jest

<sup>3</sup> „Bariery Instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich” – raport opracowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej w 2011 r., [http://efrwp.pl/theme/site/userfiles/files/RAPORT\\_przedsiębiorczosc.pdf](http://efrwp.pl/theme/site/userfiles/files/RAPORT_przedsiębiorczosc.pdf) [12.06.2012].

<sup>4</sup> T. Grosse, Ł. Hardt: *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. Pro Oeconomia Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010, s. 23.

<sup>5</sup> J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska: *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 12.

<sup>6</sup> J. Bartkowski: *Podstawowe fakty o trzecim sektorze: czego nie wiemy o NGO-sach*. W: *Trzeci sektor: fasady i realia*. Red. P. Poławski. IPiSS, Warszawa 2012, s. 30.

<sup>7</sup> B. Fedyszak-Radziejowska: *Społeczności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*. W: *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2012*. Red. J. Wilkin, I. Nurzyńska. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 123.

mniej elastyczny niż w mieście. Kwestie biedy i bezrobocia dotyczą szczególnie obszarów popegeerowskich, cechujących się niższą jakością kapitału ludzkiego. Obszary te pozostają często miejscem występowania niezwykle trudnych i powiązanych problemów społecznych, takich jak: chroniczne bezrobocie, bieda, alkoholizm, bezradność, uzależnienie od pomocy społecznej. Równocześnie polską wieś wyróżniają także charakterystyczne, negatywne uwarunkowania realizacji zadań lokalnej polityki i pomocy społecznej. Specyfika pomocy społecznej na wsi to małe ośrodki pomocy społecznej o niewielkim potencjale kadrowym i organizacyjnym, gorsza infrastruktura społeczna, a w rezultacie mała dostępność do usług społecznych<sup>8</sup>.

Szczególnie trudna sytuacja występuje na obszarach wiejskich określanych w literaturze jako problemowe. Jak zauważa A. Zagożdżon, obszar problemowy jest częścią szerszej przestrzeni geograficznej, z której można go wyodrębnić biorąc pod uwagę występowanie dotkliwych negatywnych zjawisk w sferze społecznej, ekonomicznej czy technicznej, które wywołują określone anomalie wewnętrzne i anormalność obszaru<sup>9</sup>. Charakterystycznym typem obszarów są także rolnicze obszary problemowe. Według J. Bańskiego charakteryzują się one nagromadzeniem negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, a także przyrodniczych, które czynią je upośledzonymi w stosunku do obszarów rolniczych o cechach przeciętnych w kraju i osłabiają ich funkcję rolniczą<sup>10</sup>.

Dokonując próby generalizacji, można zatem przyjąć, że obszar problemowy tworzy pewien układ o cechach patologicznych, których wyeliminowanie wymaga zorganizowanych i przemyślanych działań, w tym podejmowanych w ramach realizacji polityk publicznych, zwłaszcza w ich zdecentralizowanej formie.

Wobec powyższych uwarunkowań szczególnego znaczenia nabierają takie sposoby pracy ze społecznością lokalną, które posługują się międzysektorowym partnerstwem, metodami interaktywnymi oraz zakładają szeroką partycypację różnych kategorii mieszkańców w działaniach o charakterze integrującym i aktywizującym. Samorządy gminne realizując lokalną politykę społeczną, wykorzystują aktywność i zdolność organizacji ludności wiejskiej. Nowy paradygmat

<sup>8</sup> B. Kowalczyk, J. Krzyszkowski: *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej*. W: *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Red. R. Szarfenberg. WRZOS, Warszawa 2011, s. 316.

<sup>9</sup> A. Zagożdżon: *Kilka uwag o obszarach problemowych*. W: *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*. Red. B. Jałowiecki. PWN, Warszawa 1988, s. 138.

<sup>10</sup> J. Bański: *Obszar problemowy – koncepcje i kryteria identyfikacji*. W: *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Wybór referatów konferencyjnych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 13.

rozwoju obszarów wiejskich zakłada wykorzystanie lokalnych zasobów, wizji oraz pomysłów w celu poprawy sytuacji wsi i jej mieszkańców. W takim ujęciu, aktywizacja społeczności lokalnej, jej zdolność do podejmowania wspólnych decyzji i uwzględniania interesów jak najszerszego spektrum aktorów staje się kwestią o priorytetowym znaczeniu<sup>11</sup>.

Kluczowe wydaje się szerokie, wszechstronne podejście (ang. *comprehensive community initiative*) do organizowania społeczności lokalnej<sup>12</sup>. Są to kompleksowe działania wewnętrzne i zewnętrzne wielu podmiotów lokalnych, obejmujące wszystkie obszary życia wspólnoty w celu jej całkowitej przebudowy. Główne cele programów i praktyki w ramach szerokiego podejścia do organizowania społeczności lokalnej obejmują koordynację działań oraz poprawę efektywności i wydajności pracy instytucji lokalnych, tworzenie nowych form uczestnictwa, a także włączanie w budowę społeczności lokalnej podmiotów z zewnątrz. Priorytetowym działaniem w strategii *comprehensive community initiative* jest budowa i rozwój kapitału ludzkiego (zaradności jednostkowej), kapitału społecznego (samoorganizacji obywatelskiej) oraz kapitału lokalnego, czyli infrastruktury instytucjonalnej. Organizacje pomocy i pracy socjalnej zaczynają pełnić zupełnie nową rolę w społeczności lokalnej. Praca z klientem jest uzupełniona o pośrednie formy świadczenia usług, czyli poszukiwanie i wykorzystywanie, a nawet tworzenie nowych zasobów społeczności lokalnej.

### 3. Założenia i praktyka funkcjonowania programów aktywności lokalnej (PAL) w gminach wiejskich

Program aktywności lokalnej (PAL) stanowi nowe i istotne narzędzie aktywnej integracji. Jego wykorzystanie w realizacji lokalnej polityki społecznej umożliwia ośrodkom pomocy społecznej wypełniać aktywną rolę inicjatorów, koordynatorów i animatorów środowisk lokalnych. Głównym celem realizacji programów jest praca z grupami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, przy czym poprawa sytuacji beneficjentów wymaga od nich zaangażowania oraz współpracy w celu ujawnienia i wykorzystania tkwiącego w nich potencjału.

<sup>11</sup> W. Knieć, W. Goszczyński: *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*. „Polityka Społeczna” Numer Specjalny: *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby kompetencje, partnerstwo*. IPiSS, Warszawa 2011, s. 24.

<sup>12</sup> J. Krzyszkowski: *Praca socjalna, polityka społeczna i środowiskowa pomoc społeczna: definicje operacyjne i próba uporządkowania pojęć*. W: *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*. Red. B. Skrzypczak. Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2011, s. 21-22.

Z formalnego punktu widzenia, program aktywności lokalnej jest zaplanowaną sekwencją działań i przedsięwzięć na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych oraz integracji i aktywizacji społeczności lokalnej, realizowaną na zasadach partnerskich z instytucjami i organizacjami funkcjonującymi w środowisku lokalnym. Programy są skierowane zarówno do osób funkcjonujących w ramach konkretnego środowiska, jak i do członków danej społeczności. Działania w ramach programów można zatem adresować albo do mieszkańców określonej jednostki zasadniczego (gmina, powiat) i pomocniczego (sołectwo, osiedle, dzielnica) podziału terytorialnego kraju, albo do określonej grupy zawodowej, społecznej, sąsiedzkiej.

Podstawą prawną programu jest art. 110, ust. 10 oraz art. 112, ust. 12 i 13 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którymi, rada gminy lub rada powiatu, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej. Programy aktywności lokalnej są jednym z trzech (obok kontraktów socjalnych oraz programów integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych) możliwych narzędzi realizacji projektów systemowych dla ośrodków pomocy społecznej ramach Priorytetu VII: Promocja integracji społecznej (Działanie: 7.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, Poddziałanie: 7.1.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji poprzez ośrodki pomocy społecznej) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego program aktywności lokalnej w swej strukturze formalnej powinien zawierać:

- diagnozę opartą na wskaźnikach lub badaniach, uzasadniającą wybór środowiska zagrożonego wykluczeniem społecznym i wymagającego wsparcia,
- cele oraz przewidywane rezultaty programu,
- adresatów, do których jest adresowany program,
- opis planowanych działań i metody realizacji programu,
- czas trwania programu i harmonogram realizacji poszczególnych działań,
- sposób finansowania realizacji programu (źródła finansowania z podziałem na poszczególne działania),
- podział odpowiedzialności za realizację poszczególnych części składowych programu<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Dla potrzeb niniejszego artykułu przeprowadzono analizę treści programów aktywności lokalnej opracowanych i wdrażanych w sześciu gminach wiejskich. Celem badania było sprawdzenie, czy wdrażane programy odpowiadają wymogom formalnym, określonym przez Ministerstwo, oraz identyfikacja wykorzystywanych w PAL metod i działań z zakresu aktywnej integracji.

Przykładowe działania realizowane w ramach badanych PAL ilustruje poniższa tabela. Zostały w niej zestawione przedsięwzięcia realizowane w dwóch gminach, które wykorzystwały najbardziej zróżnicowane instrumentarium.

Tabela 1

Wybrane działania z zakresu aktywnej integracji w ramach badanych PAL

Okres realizacji programu	Cel programu	Wykorzystane instrumenty
Gmina X projekt systemowy realizowany w latach 2008-2011		
PAL 2008	Wsparcie 11 rodziców w przezwyciężaniu barier utrudniających funkcjonowanie w życiu rodzinnym i społecznym	<b>Warsztaty i szkolenia:</b> – warsztaty kompetencji życiowych, – warsztaty umiejętności społecznych, – kurs komputerowy, – poradnictwo specjalistyczne: psycholog i doradca zawodowy, – piknik integracyjny dla uczestników projektu i ich rodzin
PAL 2010	Podjęcie działań na rzecz aktywizacji i integracji klientów w wieku 15-25 lat	<b>Cykl szkoleń dla młodzieży z terenu gminy:</b> – komunikacja interpersonalna i autoprezentacja, – warsztaty: wizaż i stylizacja, aranżacja wnętrz, mała gastronomia, – warsztat komputerowy, administracja biurowa, – zajęcia z doradcą zawodowym, – kurs przedsiębiorczości, – indywidualne konsultacje z doradcą zawodowym, – warsztaty twórczej kreatywności
PAL 2011	Podjęcie działań na rzecz aktywizacji i integracji niepracujących klientów pomocy społecznej w wieku 18-64 lata i ich otoczenia	<b>Warsztaty grupowe z zakresu podnoszenia kompetencji życiowych i umiejętności społeczno-zawodowych:</b> poprawa motywacji i wizerunku, przygotowanie do powrotu na rynek pracy, gospodarowanie budżetem, umiejętności interpersonalne, radzenie sobie ze stresem <b>Indywidualne poradnictwo specjalistyczne:</b> – <b>działania środowiskowe:</b> wydarzenia kulturalno-rozrywkowe, wyjazd integracyjny, spotkanie obywatelskie, warsztat tworzenia biżuterii, – <b>wolontariat:</b> promocja wolontariatu, klub wolontariatu, warsztaty dla wolontariuszy

cd. tabeli 1

1	2	3
Gmina Y projekt systemowy realizowany w latach 2009-2011		
PAL 2009	Zwiększenie aktywności społecznej i zawodowej osób nieaktywnych zawodowo – zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz ich najbliższego otoczenia i ukazanie nowych form aktywności	<b>Teatr Integracyjny</b> wykorzystujący: teatroterapię, choreoterapię, filmoterapię i ludoterapię oraz treningi kompetencji i umiejętności społecznych, <ul style="list-style-type: none"> <li>– uczestnictwo w grupach samopomocowych,</li> <li>– usługi doradcy zawodowego,</li> <li>– zatrudnienie pracownika socjalnego, uczestniczącego w rekrutacji i realizacji kontraktów socjalnych,</li> <li>– wsparcie finansowe w postaci zasiłków celowych i okresowych dla rodzin,</li> <li>– wyjazd integracyjny,</li> <li>– stworzenie w 6 wioskach „Map zasobów i potrzeb”,</li> <li>– 6 debat społecznych,</li> <li>– trening umiejętności społecznych dla 10 osób</li> </ul>
PAL 2010	Jak wyżej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Teatr Integracyjny</b>,</li> <li>– <b>Kurs Szkoły Ludowej</b> – trening kompetencji i umiejętności społecznych, animacja lokalna, usługi doradcy zawodowego</li> </ul>
PAL 2011	Jak wyżej	<p><b>PAL 1 – Wolontariat</b> – działania mające na celu wsparcie i wzmocnienie funkcjonującego przy GOPS wolontariatu poprzez szkolenia, doradztwo zawodowe, wyjazd na wizytę studyjną do wybranego centrum wolontariatu.</p> <p><b>PAL 2 – Grupa samopomocowa</b> działająca dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie. Programem objęto 10 osób nieaktywnych zawodowo; zorganizowano warsztaty rehabilitacyjne z wykorzystaniem dogoterapii i hipoterapii, wycieczkę integracyjną</p>

Analizowane programy kładą duży nacisk na stymulowanie aktywności i samopomocy mieszkańców objętych zaprogramowanymi działaniami. Główną ideą takiego podejścia jest wyzwalenie i wykorzystanie endogenicznych zasobów społeczności lokalnej, zwłaszcza w sferze kapitału ludzkiego i społecznego. Przy takim podejściu rola samorządu terytorialnego i służb społecznych powinna ograniczać się do kreowania warunków współpracy, aktywizacji i rozwoju społeczno-gospodarczego. W analizowanych programach wykorzystywano przede wszystkim instrumenty oddziaływania pośredniego, tj. bodźce mogące wywołać u odbiorców zwiększenie aktywności oraz zaangażowania w rozwój własny i wspólnoty. Można przyjąć, że do celów działań realizowanych w ramach analizowanych programów aktywności lokalnej zalicza się:

**Szeroko rozumiany rozwój lokalny** oznaczający w aspekcie społecznym – dążenie do zintegrowanej, aktywnej i sieciowo zorganizowanej wspólnoty lokalnej; w aspekcie gospodarczym – poprawę jakości kapitału ludzkiego, kwalifikacji zawo-



dowych i społecznych niezbędnych w procesie aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi, a w konsekwencji, zwiększenie zatrudnienia; w aspekcie kulturowym – zaangażowanie mieszkańców w życie wspólnoty z poszanowaniem tradycji lokalnej, zwiększenie dostępu do dóbr kultury, zwiększenie poziomu uczestnictwa w kulturze.

**Przełamywanie psychologicznej (społecznej) bariery rozwoju**, którą można interpretować jako niechęć lokalnej społeczności do zmian i reform, brak motywacji do działania, brak inicjatywy i przedsiębiorczości<sup>14</sup>. Apatia społeczności lokalnej jest uznawana za jedną z najtrudniejszych, ale i najważniejszych do przezwyciężenia barier rozwoju lokalnego. Postawa taka powoduje, iż nierzadko mamy do czynienia raczej ze zbiorowością lokalną, którą łączy jedynie fakt wspólnego zamieszkiwania określonego terytorium niż ze społecznością lokalną, którą cementuje poczucie tożsamości i wspólnego celu.

Z analizy formalnej dokumentacji PAL wynika, że w żadnym z programów nie zawarto elementu diagnozy uzasadniającej wybór środowiska zagrożonego wykluczeniem społecznym i wymagającego wsparcia. Biorąc pod uwagę fakt, że programy aktywności lokalnej mogą być kierowane do bardzo wąskiej grupy odbiorców, nawet mieszkańców kilku sąsiadujących domów, tego typu diagnoza umożliwiłaby precyzyjny i efektywny wybór instrumentów aktywizujących odpowiadających na realne problemy środowiska objętego wsparciem.

Kontrowersje budzi także kwestia kreowania partnerstw lokalnych, stanowiących obligatoryjną formułę realizacji PAL. We wszystkich gminach zaplanowano realizację programów w ramach partnerstwa z udziałem ośrodków pomocy społecznej jako kooperantów, wskazując przede wszystkim: NGO, instytucje kościelne, placówki oświatowo-wychowawcze czy policję. Brakuje jednak dowodów na efektywną realizację idei partnerstwa lokalnego. Nie pokazano i nie określono mechanizmów partnerstwa oraz roli i zadań poszczególnych jego uczestników. Wydaje się, że podstawowe założenie programów aktywności lokalnej, czyli współpraca z organizacjami pozarządowymi i społecznościami lokalnymi w celu ich aktywizacji, mobilizacji i integracji, nie zostało w badanych gminach właściwie wykorzystane. Można przypuszczać, że wskazanie partnerów w realizacji działań wynika głównie z konieczności sprostania wymogom formalnym narzuconym odgórnie przez Ministerstwo.

W programach zabrakło również części informacji na temat realnych możliwości wdrażania zaplanowanych działań. Jedynie w połowie badanych PAL określono zasoby niezbędne do ich realizacji. W żadnym z analizowanych do-

<sup>14</sup> Por.: A. Kaleta: *Problematyka aktywizacji społeczności lokalnych*. W: *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*. Red. W. Maik. Biuletyn KPZK, Zeszyt nr 177, Warszawa 1997.

kumentów nie zidentyfikowano zasobów partnerów. Brak informacji o zasobach pozwala na przypuszczenie o niepełnej wiedzy na temat kontekstu lokalnego realizowanych PAL. Dodatkowo, we wszystkich programach wskazano jedynie potencjalne źródła finansowania zaplanowanych działań, nie wiążąc ich z konkretnymi działaniami, nie określano także szacunkowych kosztów realizacji działań. We wszystkich przypadkach bardzo pobieżnie wskazywano przewidywane rezultaty realizacji programu (co może być następstwem braku diagnoz – słabego rozeznania problemów lokalnych i kluczowych środowisk wymagających wsparcia).

## Literatura

- Bański J.: *Obszar problemowy – koncepcje i kryteria identyfikacji*. W: *Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Wybór referatów konferencyjnych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- „Bariery Instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich” – raport opracowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej w 2011 r., [http://efrwp.pl/theme/site/userfiles/files/RAPORT\\_przedsiębiorczosc.pdf](http://efrwp.pl/theme/site/userfiles/files/RAPORT_przedsiębiorczosc.pdf) [12.06.2012].
- Bartkowski J.: *Podstawowe fakty o trzecim sektorze: czego nie wiemy o NGO-sach*. W: *Trzeci sektor: fasady i realia*. Red. P. Poławski. IPiSS, Warszawa 2012.
- Fedyszak-Radziejowska B.: *Spoleczności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*. W: *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2012*. Red. J. Wilkin, I. Nurzyńska. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Grosse T., Hardt Ł.: *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. Pro Oeconomia Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2010.
- Kaleta A.: *Problematyka aktywizacji społeczności lokalnych*. W: *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*. Red. W. Maik. Biuletyn KPZK, Zeszyt nr 177, Warszawa 1997.
- Knieć W., Goszczyński W.: *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*. „Polityka Społeczna” Numer Specjalny: *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby kompetencje, partnerstwo*. IPiSS, Warszawa 2011.
- Kowalczyk B., Krzyszkowski J.: *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej*. W: *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Red. R. Szarfenberg. WRZOS, Warszawa 2011.

Krzyszkowski J.: *Praca socjalna, polityka społeczna i środowiskowa pomoc społeczna: definicje operacyjne i próba uporządkowania pojęć*. W: *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*. Red. B. Skrzypczak. Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2011.

Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A.: *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Zagożdżon A.: *Kilka uwag o obszarach problemowych*. W: *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*. Red. B. Jałowiecki. PWN, Warszawa 1988.

## **LOCAL ACTIVITY PROGRAMME (LAP) AS AN INSTRUMENT OF A THE CREATION OF ACTIVE SOCIAL POLICY IN PROBLEMATIC RURAL AREAS**

### **Summary**

This article includes analysis of instruments and methods used within active social policy implemented in rural areas in Poland. The first part of the article consists of considerations focusing on specific of social and human capital in rural territories, and analysis of demographic situation and determinants of economic activity, entrepreneurship of rural areas. The second part of the article presents methods of community works in problematic, neglected rural areas with the use of partnership, interactive methods and participation of local residents. The main interest is focused on a new instrument of activation, namely Local Activity Programme (LAP) implementation in the six rural gminas. Problematic rural areas studies is based on content analysis of documents of the local programmes of LAP.