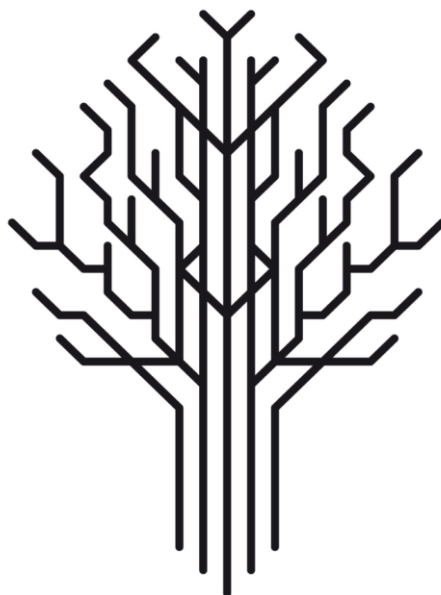


Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce

raport z badania 2012



stowarzyszenie
klon / jawor

Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2013

© **Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013**

Przedruki lub przenoszenie całości lub części tej publikacji na inne nośniki możliwe wyłącznie za zgodą właściciela praw autorskich.

Publikacja wydana w serii

Badania Aktywności Obywatelskiej.

Autor:

Piotr Adamiak (Stowarzyszenie Klon/Jawor)

Wydawca:

Stowarzyszenie Klon/Jawor

ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa

tel. 22 828 91 28, fax 22 828 91 29

klon.org.pl, e-mail: klon@klon.org.pl

ngo.pl – portal organizacji pozarządowych

civicpedia.ngo.pl – centrum wiedzy i badań dotyczących aktywności obywatelskiej

Stowarzyszenie Klon/Jawor jest członkiem sieci SPLOT

Publikacja zawiera wyniki badania „**Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2012**”, której część dotyczącą OSP zrealizowano dzięki środkom Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Trust for Civil Society In CEE oraz Fundacji Batorego.

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa, 2013

SPIS TREŚCI

I.	Najważniejsze informacje i wnioski z badania.....	4
II.	Podstawowe informacje o Ochotniczych Strażach Pożarnych w Polsce	7
1.	Uwarunkowania historyczne i prawne.....	7
2.	Uwarunkowania geograficzne.....	9
III.	Dziedziny, kierunki i formy działania.....	12
1.	Obszary aktywności Ochotniczych Straży Pożarnych.....	12
2.	Formy działania	15
3.	Kierunki działania	19
IV.	Zasoby ludzkie Ochotniczych Straży Pożarnych	21
1.	Władze OSP	21
2.	Członkowie OSP	23
3.	Praca odpłatna w OSP	25
4.	Wolontariat w OSP.....	27
5.	Poszukiwanie nowych osób w OSP	28
6.	Kobiety i mężczyźni w OSP	29
V.	Finanse Ochotniczych Straży Pożarnych.....	31
1.	Przychody OSP	31
2.	Majątek OSP.....	34
VI.	Otoczenie działań Ochotniczych Straży Pożarnych	38
1.	Najważniejsi partnerzy.....	38
2.	Kontakty OSP z samorządem gminnym	39
3.	Współpraca OSP z biznesem	42
VII.	Sposoby funkcjonowania i zarządzania w Ochotniczych Strażach Pożarnych	43
1.	Planowanie działań w OSP	43
2.	Rytm i organizacja pracy w OSP	44
3.	Wykorzystanie nowych technologii w działalności OSP.....	48
4.	Szkolenia w OSP	49
VIII.	Problemy i potrzeby Ochotniczych Straży Pożarnych	51
1.	Problemy OSP	51
2.	Potrzeby OSP.....	52
IX.	Autoportret Ochotniczych Straży Pożarnych	54
1.	OSP widziane oczami swoich członków	54
2.	Ocena warunków działania OSP.....	57
X.	Nota metodologiczna	58

I. Najważniejsze informacje i wnioski z badania

W 16 tysiącach istniejących w Polsce Ochotniczych Straży Pożarnych zrzeszonych jest ponad 690 tysięcy Polaków. To ogromny kapitał, powstający głównie dzięki aktywności obywatelskiej mieszkańców wsi i małych miasteczek. Działalność OSP koncentruje się bowiem właśnie na terenach wiejskich. Ma też zdecydowanie lokalny wymiar – trzy czwarte Ochotniczych Straży Pożarnych nie wykracza ze swoją aktywnością poza granicę powiatu. Obecność OSP zaznacza się też bardziej w tych regionach kraju, gdzie mniej jest innego rodzaju stowarzyszeń oraz fundacji. Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują tam jako alternatywna forma samoorganizowania się społeczeństwa. Przyczynia się do tego wielofunkcyjność jednostek OSP. Pomimo faktu, że większość strażaków za swoją główną działalność uznaje tylko i wyłącznie ratownictwo i ochronę przeciwpożarową, trzeba podkreślić, że Ochotnicze Straże Pożarne działają też aktywnie w innych dziedzinach życia społecznego, zajmując się przede wszystkim sportem, edukacją i wychowaniem oraz kulturą. Choć najczęściej jest to działalność dodatkowa, to z pewnością ma ona niezwykłą wagę w małych, lokalnych społecznościach. Ochotnicza Straż Pożarna organizuje zawody sportowe, pomaga w organizacji imprez masowych, prowadzi Młodzieżowe Drużyny Pożarnicze, zespoły muzyczne, izby tradycji. Być może właśnie ta aktywność oraz zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności na wielu polach jednocześnie sprawia, że to wokół OSP koncentruje się aktywność obywatelska mieszkańców. Ochotnicze Straże Pożarne są więc organizacjami wykorzystującymi i zarazem generującymi kapitał społeczny, są przejawem samoorganizującego się, aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.

Jednocześnie interesujące jest pytanie o miejsce Ochotniczych Straży Pożarnych w trzecim sektorze. Podstawą prawną ich funkcjonowania jest Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, która nakłada na gminy obowiązek finansowania działalności OSP w zakresie utrzymania ich gotowości bojowej. To zapewnia jednostkom OSP stabilne finansowanie oraz odpowiedni poziom specjalistycznego wyposażenia, jednocześnie wiąże je jednak bezpośrednio z władzą samorządową. O bliskości tych związków może też świadczyć fakt, że w zarządach 30% OSP zasiadają osoby pełniące funkcje publiczne w administracji samorządowej. Z drugiej strony OSP są stowarzyszeniami funkcjonującymi na podstawie prawa o stowarzyszeniach, a część ich relacji z administracją reguluje, podobnie jak w przypadku innych organizacji pozarządowych, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Można więc powiedzieć, że Ochotnicze Straże Pożarne znajdują się gdzieś na granicy, pomiędzy światem trzeciego sektora a sferą publiczną, związaną z władzami samorządowymi.

Najważniejszy jest jednak społeczny wymiar aktywności Ochotniczych Straży Pożarnych. Typowa OSP zrzesza przeciętnie 33 osoby, z których w działalność angażuje się aktywnie nieco ponad trzy piąte (czyli więcej niż w przypadku innych stowarzyszeń). Zdecydowana większość członków OSP to mężczyźni (92%), jednak można się spodziewać, że rola kobiet w życiu OSP będzie rosła – wśród członków Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych stanowią one już jedną trzecią. Działalność OSP opiera się na pracy społecznej. Tylko jedna dziesiąta

jednostek zatrudnia regularnych pracowników – pozostałe działają dzięki społecznemu zaangażowaniu swoich członków lub rzadziej zewnętrznych wolontariuszy, z których wsparcia korzysta 38% OSP. Ogółem aż 90% osób zaangażowanych w działalność to członkowie pracujący nieodpłatnie na rzecz swojej jednostki, 8% stanowią wolontariusze zewnętrzni, a pracownicy płatni to margines – zaledwie 2% osób zaangażowanych w działania straży. Skala społecznego zaangażowania, dzięki któremu funkcjonują OSP, jest więc pokaźna. Z drugiej strony szczególne uwarunkowania prawne oraz wynikające z nich związki OSP z administracją samorządową każą zastanowić się nad społecznym wymiarem pracy strażaków – ochotników. Zgodnie z Ustawą o ochronie przeciwpożarowej za udział w akcjach ratowniczych i szkoleniach przysługuje im bowiem ekwiwalent od gmin. Oczywiście trzeba pamiętać, że akcje ratownicze i szkolenia to tylko część działalności OSP, a strażacy angażują się również w inne przedsięwzięcia, za które ekwiwalent nie przysługuje. Ponadto część strażaków dobrowolnie zrzeka się przysługującego im świadczenia. Uwarunkowania prawne i usytuowanie straży pomiędzy sferą pozarządową a publiczną sprawiają jednak pewne problemy interpretacyjne i decydują o wyjątkowej specyfice OSP.

Ta specyfika przejawia się także w sytuacji finansowej oraz materialnej jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. Możliwości pozyskiwania funduszy na działalność OSP są dużo większe niż w przypadku innych stowarzyszeń czy fundacji. Oprócz źródeł gminnych Ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje bowiem finansowanie OSP także ze środków budżetu państwa (MSWiA, PSP), innych jednostek samorządu terytorialnego oraz z dochodów instytucji ubezpieczeniowych. Poza tym jako stowarzyszenia OSP mogą uczestniczyć w otwartych konkursach ofert ogłaszanych w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub ubiegać się o małe granty. Roczny budżet przeciętnej Ochotniczej Straży Pożarnej wynosi jednak zaskakująco mało – zaledwie 5,5 tysiąca złotych. Decydują o tym uwarunkowania prawne, powodujące, że w większości przypadków transfer środków z gmin nie jest dla OSP przychodem i nie jest księgowany w jej budżecie – pozostaje bowiem wydatkiem własnym jednostki samorządu terytorialnego. Najpopularniejszymi źródłami przychodu – podobnie jak w przypadku reszty sektora – pozostają dla OSP źródła samorządowe oraz składki członkowskie, choć waga tych ostatnich w budżetach straży jest raczej niewielka. Finansowanie OSP przez gminy skutkuje również tym, że poziom ich wyposażenia oraz wartość posiadanego majątku jest znacznie wyższa niż w przypadku pozostałych organizacji. Niemal wszystkie jednostki OSP dysponują wyposażeniem umożliwiającym im udział w akcjach ratowniczych, choć uwarunkowania związane z prawem własności powodują, że tylko nieco ponad połowa formalnie posiada samochody, a sprzęt specjalistyczny i lokal ma na własność połowa. W pozostałych przypadkach właścicielem majątku jest gmina, a OSP pozostaje dysponentem tych zasobów. Jednak nawet te uwarunkowania nie zmieniają faktu, że wartość majątku OSP jest znaczna: 36% z nich szacuje jego wartość na ponad 100 tysięcy złotych.

Ochotnicze Straże Pożarne nie działają w społecznej próżni – współpracują ze zróżnicowanym spektrum partnerów. Specyfika tych kontaktów jest zbliżona do tych, które cechują pozostałe stowarzyszenia i fundacje. Najważniejszymi partnerami dla OSP jest

lokalny samorząd (przede wszystkim gminny, ale również powiatowy), lokalna społeczność oraz inne organizacje z najbliższej okolicy. Wyjątkowo duża jest w odróżnieniu od innych organizacji waga relacji z Kościołem – utrzymuje je ponad cztery piąte OSP.

Pomimo specjalnych związków łączących Ochotnicze Straże Pożarne z gminami oraz zapisów Ustawy o ochronie przeciwpożarowej, która obliguje samorząd do finansowego utrzymywania gotowości bojowej jednostek, wśród najbardziej odczuwalnych przez OSP problemów jest niedobór środków finansowych oraz specjalistycznego sprzętu. Zasoby finansowe oraz stan wyposażenia jednostki to najniżej oceniane przez badanych aspekty funkcjonowania OSP. Wiele straży narzeka także na trudności związane z brakiem odpowiednich zasobów ludzkich oraz, co zaskakujące, na problemy w kontaktach ze sferą publiczną. Lista największych bolączek upodobnia więc Ochotnicze Straże Pożarne do pozostałych stowarzyszeń oraz fundacji. Przedstawiciele OSP zapytani natomiast o swoje najpilniejsze potrzeby – takie, na które wydaliby hipotetyczne dodatkowe środki finansowe, gdyby te faktycznie się pojawiły – wskazali przede wszystkim na zakup sprzętu specjalistycznego, inwestycje w remizę oraz szkolenia dla członków straży.

Na zakończenie warto podkreślić, że w porównaniu z resztą trzeciego sektora strażaków cechuje większy optymizm w ocenie warunków funkcjonowania oraz w samoocenie. Przedstawiciele OSP bardzo pozytywnie oceniają swoje kompetencje oraz jakość świadczonych przez siebie usług. Są też bardziej optymistyczni niż przedstawiciele pozostałych organizacji w ocenie swojego wizerunku oraz wpływu na rozwiązywanie problemów lokalnej społeczności. Nie powinno to jednak dziwić – strażak jest bowiem zawodem o bardzo wysokim prestiżu społecznym, a jego pracę traktuje się jako służbę. Istotny jest z pewnością charakter działalności OSP, mający niejednokrotnie namacalne i bezpośrednie efekty w postaci zlikwidowanego zagrożenia, ugaszonego pożaru, udzielonej pomocy.

Prawie dwie trzecie OSP ocena obecne warunki funkcjonowania jako „ani gorsze, ani lepsze” w porównaniu z poprzednimi latami, a ponad jedna trzecia uznaje je za lepsze niż w latach ubiegłych. Przedstawiciele OSP są też optymistami w stosunku do przyszłości: niemal połowa spodziewa się poprawy warunków funkcjonowania, a dwie piąte oczekuje ich stabilizacji. W porównaniu z resztą sektora w deklaracjach strażaków widać więc znacznie większy optymizm. Może to oznaczać, że OSP nie odczuwają jeszcze kryzysu gospodarczego, a stabilne finansowanie ze źródeł samorządowych pozwala im spokojnie patrzeć w przyszłość.

II. Podstawowe informacje o Ochotniczych Strażach Pożarnych w Polsce

1. Uwarunkowania historyczne i prawne

Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują w Polsce jako stowarzyszenia i stanowią istotną część sektora pozarządowego. Jednocześnie wiele aspektów ich działania znacząco odróżnia je od pozostałych stowarzyszeń oraz od fundacji i sprawia, że nie zawsze traktowane są jako „rdzeń” trzeciego sektora. Wśród najistotniejszych różnic warto wskazać otoczenie prawne, w jakim funkcjonują, a także samą specyfikę ich działania, potencjał instytucjonalny, zaplecze materialne, stopień zakorzenienia w społecznej świadomości oraz kontekst historyczny, w jakim powstawały. Dlatego też w raportach Stowarzyszenia Klon/Jawor „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych w Polsce” opisywana jest sytuacja fundacji i stowarzyszeń z wyłączeniem Ochotniczych Straży Pożarnych, którym to poświęcamy tę właśnie, oddzielną publikację.

Najważniejszym wyróżnikiem działania OSP jest ich sytuacja prawna. Ochotnicze Straże Pożarne funkcjonują nie tylko na podstawie prawa o stowarzyszeniach, ale przede wszystkim na podstawie Ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹. To ona w dużej mierze determinuje ich sytuację – określa prawa i obowiązki, a także specyficzne źródła i sposoby finansowania oraz relacje z samorządem. Jednocześnie jako stowarzyszenia OSP mogą ubiegać się dodatkowo o wszystkie inne środki przewidziane w ramach prawa dla trzeciego sektora². Możliwości pozyskiwania środków na działalność są więc w przypadku OSP zdecydowanie większe, a źródła ich przychodów bardziej stabilne. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje finansowanie OSP:

- ze środków budżetu państwa (środki Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz środki Państwowej Straży Pożarnej),
- ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- ze środków jednostek samorządu terytorialnego,
- z dochodów instytucji ubezpieczeniowych.

Ustawa nie precyzuje dokładnie, jakie wydatki mogą być pokrywane z powyższych środków – muszą one być jednak przeznaczane na cele ochrony i ratownictwa przeciwpożarowego. Podstawowym źródłem dochodów dla OSP są urzędy gmin. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej jednoznacznie nakłada na nie obowiązek finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie:

- pokrycia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia wartości bojowej jednostek OSP. W zakres tych obowiązków wchodzi między innymi zakup urządzeń i sprzętu przeciwpożarowego, specjalistycznej odzieży ochronnej, środków

¹ Tekst jednolity z dnia 15 października 2009 r. Dz. U. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.

² A więc na przykład dotacje na realizację zadań publicznych przyznawane w ramach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

gaśniczych, pokrywanie kosztów zakupu paliwa oraz remontów środków transportu, jak również budowa i modernizacja strażnic;

- bezpłatnego umundurowania, ubezpieczenia oraz zapewnienia okresowych badań lekarskich dla członków OSP;
- środki gminne mogą być też przeznaczone na badania naukowe i działalność racjonalizatorską w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i innych zagrożeń oraz na propagowanie bezpieczeństwa pożarowego³.

Jednocześnie wspomniana ustawa umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego udzielanie OSP dotacji na podstawie Ustawy o finansach publicznych. W praktyce funkcjonują więc dwa modele finansowania OSP przez gminy: wydatki związane z utrzymaniem gotowości bojowej jednostek są ponoszone bezpośrednio przez gminę, stając się wydatkami własnymi samorządu, albo też środki na pokrycie kosztów związanych z ochroną przeciwpożarową są przekazywane bezpośrednio jednostce OSP w formie dotacji celowej⁴.

Co więcej, zgodnie z nowelizacją Ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 25 lipca 2008⁵ członek Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny za każdą godzinę udziału w akcji ratowniczej lub szkoleniu⁶. Ekwiwalent wypłacany jest ze środków gminy, niezależnie od tego, czy członek OSP jest osobą zatrudnioną, prowadzącą działalność gospodarczą, rolnikiem, bezrobotnym itp.⁷. Trzeba jednak zaznaczyć, że ekwiwalent w części gmin funkcjonuje tylko formalnie – w praktyce zdarza się, że strażacy świadomie rezygnują z jego otrzymywania⁸. Jako działania ratownicze można rozumieć:

- zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- prowadzenie działań ratowniczych⁹.

³ Informacje Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP: (<http://www.zosprp.pl/?q=node/458>) oraz (<http://www.zosprp.pl/?q=node/1154>). Dostęp 14 czerwca 2013.

⁴ Więcej na temat współpracy finansowej z gminami w rozdziale V.1.

⁵ Dz. U. Nr 163, poz. 1015.

⁶ Wysokość ekwiwalentu ustala gmina – górną granicą jest wysokość 1/175 przeciętnego, miesięcznego wynagrodzenia ogłoszonego, przed dniem naliczenia ekwiwalentu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.).

⁷ Chyba, że mimo uczestnictwa w akcji ratowniczej lub szkoleniu zachował wynagrodzenie za czas nieobecności w pracy.

⁸ Więcej o powodach tego postępowania w rozdziale III.

⁹ Stanowisko prawne Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP: (http://www.zosprp.pl/files/prawo/ekwiwalent2/stanowisko%20ZOSP%20RP%20w%20sprawie%20ekwiwalent_u.pdf). Dostęp 14 czerwca 2013.

Tym samym zarówno sytuacja OSP (finansowa, sprzętowa, lokalowa), jak i sytuacja ich członków – mających zapewnione podstawowe świadczenia konieczne do wykonywania obowiązków wynikających z uczestnictwa w organizacji oraz (przynajmniej formalnie) ekwiwalent pieniężny za przepracowany czas – jest diametralnie inna i zdecydowanie lepsza niż sytuacja pozostałych organizacji. Reszta sektora nie posiada bowiem żadnych stabilnych (obligatoryjnych) źródeł finansowania oraz możliwości pozyskiwania niezbędnego sprzętu, a osoby zaangażowane w działania w niemal połowie pozostałych organizacji pracują wyłącznie społecznie, nie otrzymując w zamian żadnych świadczeń. Co więcej, bliskie relacje łączące OSP z samorządem gminnym, określone poprzez Ustawę o ochronie przeciwpożarowej, powodują, że wątpliwości może budzić uznawanie ich za część sektora non-profit, którego jedną z definicyjnych cech jest niezależność wobec administracji publicznej. Ramy prawne określające funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych sytuują je bowiem raczej gdzieś pomiędzy trzecim sektorem a sferą publiczną.

Do uwarunkowań prawnych, określających odmienne od innych organizacji ramy funkcjonowania OSP, dochodzą jeszcze różnice historyczne. Dość powiedzieć, że aż połowa OSP powstała przed 1945 rokiem. Kolejne 40% zostało założonych w okresie PRL – jeszcze przed narodzinami III RP i transformacją ustrojową. Są to więc organizacje o dłuższej tradycji, historii, w większym stopniu osadzone w świadomości społecznej. Tylko jedna dziesiąta OSP powstała już w III RP. Dla porównania – aż 95% pozostałych stowarzyszeń i fundacji powstało po przełomie 1989 roku, co oznacza, że kształtowały się one w innych warunkach historycznych i społecznych, a ich tradycja i poziom zakorzenienia jest znacznie mniejszy. Nie zmienia to jednak faktu, że zarówno OSP, jak i „nowe”¹⁰ organizacje – startując co prawda z różnych pozycji – stały się jednym z przejawów budowy społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych wiele zmienił właśnie okres transformacji ustrojowej oraz fakt, że działają one na podstawie Ustawy – prawo o stowarzyszeniach¹¹. Te czynniki wprowadziły wiele zmian w postawach członków OSP, dając im świadomość własnej podmiotowości, niezależności oraz samodzielności, upodabniając je tym samym do pozostałych stowarzyszeń i fundacji.

2. Uwarunkowania geograficzne

Obecnie w Polsce zarejestrowanych jest nieco ponad 16 tysięcy Ochotniczych Straży Pożarnych, zrzeszających ponad 690 tysięcy Polaków¹². W porównaniu z resztą sektora OSP w zdecydowanie większym stopniu koncentrują się na obszarach wiejskich. Dwie trzecie z nich zarejestrowanych jest w gminach wiejskich, a niemal 30% w gminach wiejsko-miejskich. Mniej niż co dwadziesta działa natomiast w gminach miejskich. Dla porównania – spośród „nowych” organizacji na wsi zarejestrowanych jest tylko 24%. Największą liczbę OSP odnotowujemy w regionach centralnych, wschodnich i południowych – szczególnie dużo jest

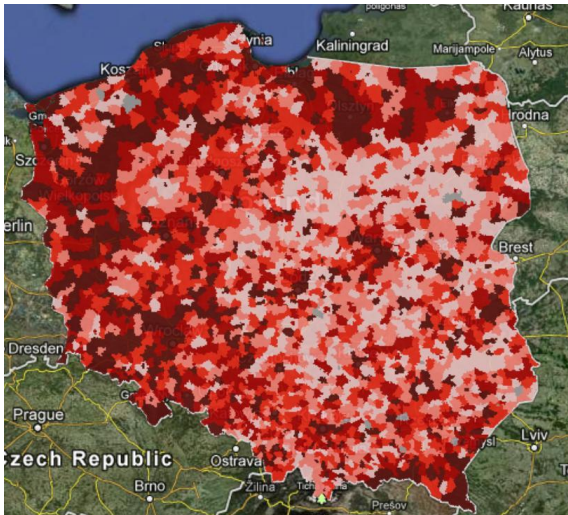
¹⁰ W raporcie będziemy nazywać fundacje i stowarzyszenia inne niż OSP „nowymi” organizacjami

¹¹ Ustawa z dn. 7 kwietnia 1989 Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U.2001.79.855).

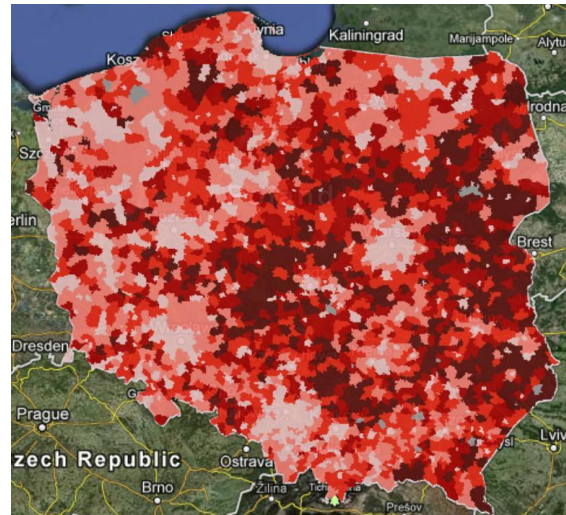
¹² Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

ich w województwach mazowieckim, wielkopolskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim i podkarpackim. Szczególnie w przypadku dwóch pierwszych województw wynika to jednak w głównej mierze z faktu, że są to po prostu duże regiony, zamieszkane przez dużą liczbę mieszkańców. Gdy spojrzymy na liczbę OSP w stosunku do liczby mieszkańców, wnioski są jednak nadal podobne – najczęściej Ochotniczych Straży Pożarnych na 10 tysięcy mieszkańców odnotowujemy w regionach centralnych, wschodnich i południowych. Warto wspomnieć, że są to tereny o najniższej liczbie „nowych” organizacji w stosunku do liczby mieszkańców. Można więc przypuszczać, że to właśnie OSP stanowią pewien „zamiennik”, będący alternatywnym wobec funkcjonowania organizacji pozarządowych przejawem aktywności obywatelskiej. Straże stanowią więc ważną formułę samoorganizacji społecznej na tych obszarach¹³. Ma to również związek z poziomem urbanizacji tych terenów – wśród „nowych” organizacji przeważają fundacje i stowarzyszenia miejskie, wśród OSP zdecydowanie dominują te zlokalizowane na wsi.

Mapa 1. Geografia OSP oraz „nowych” organizacji w Polsce



Stowarzyszenia i fundacje poza OSP na 10 tys. mieszkańców



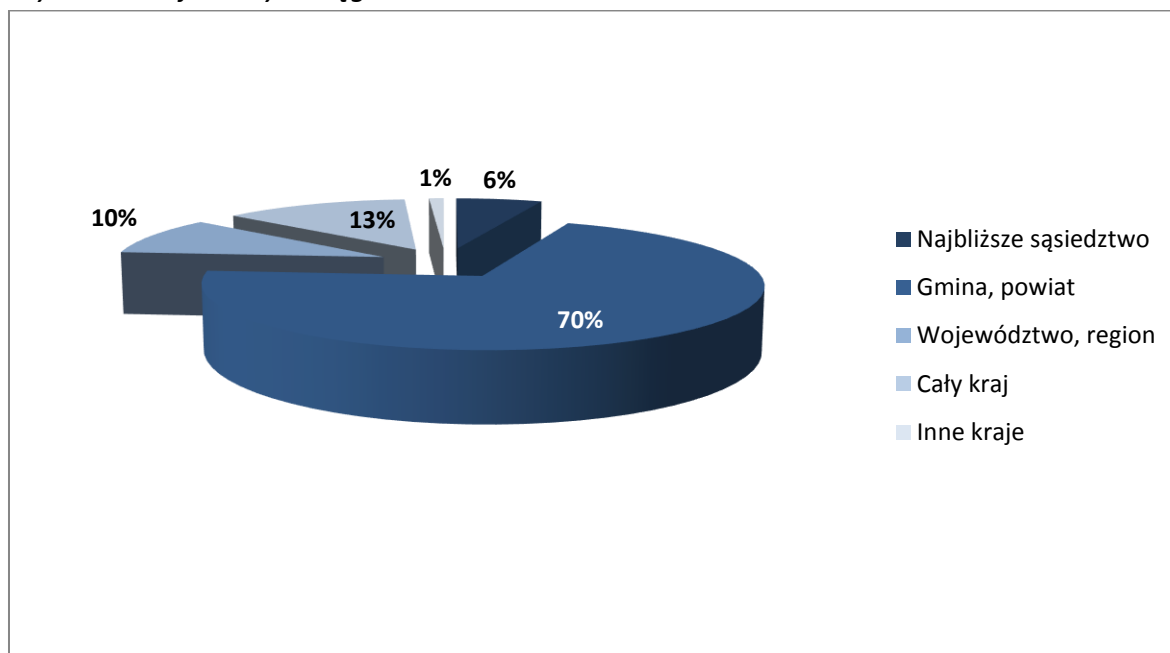
OSP na 10 tys. mieszkańców

Jedną z najważniejszych różnic pomiędzy OSP a innymi stowarzyszeniami i fundacjami jest też zasięg ich działania. Ponad trzy czwarte Ochotniczych Straży Pożarnych koncentruje się na działaniach dotyczących najbliższego sąsiedztwa, gminy lub powiatu. Aktywność na skalę regionalną podejmuje jedna dziesiąta; nieco więcej niż co dziesiąta działa ogólnopolsko. Dla porównania wśród „nowych” organizacji takich, które koncentrują się tylko i wyłącznie na

¹³ Z drugiej strony ich obecność oraz wielofunkcyjność może hamować powstawanie nowych organizacji, koncentrując większość zasobów aktywności społecznej wokół jednostki OSP. Według J. Herbsta (*Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, w: *Wiejskie organizacje pozarządowe*, red. M. Halamska) OSP reprezentując putnamowski typ „stowarzyszenia wertykalnego” o kapitale społecznym zorientowanym do wewnątrz, znacznie różnią się od pozostałych organizacji, reprezentujących typ „horyzontalny” o kapitale społecznym zorientowanym zewnątrz. Fakt, że oba typy organizacji występują na różnych obszarach, ma negatywne konsekwencje rozwojowe – optymalna jest bowiem sytuacja, w której różne typy kapitału społecznego współistnieją obok siebie.

najbliższej okolicy, gminie lub powiecie, jest 41%, niemal jedna czwarta działa regionalnie, a ponad dwie trzecie ogólnopolsko lub międzynarodowo. Niewielki zasięg działania jest więc kolejnym wyróżnikiem określającym specyfikę działania OSP. Podejmowanie aktywności przede wszystkim na poziomie lokalnym, głównie na terenach wiejskich, powoduje, że Ochotnicze Straże stają się organizacjami powszechnie znanymi w lokalnych społecznościach, a długi staż ich działania decyduje o głębokim zakorzenieniu tych stowarzyszeń w świadomości mieszkańców.

Wykres 1. Najszerszy zasięg działania OSP



III. Dziedziny, kierunki i formy działania

1. Obszary aktywności Ochotniczych Straży Pożarnych

Podstawowa działalność Ochotniczych Straży Pożarnych, czyli „działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami”¹⁴, mieści się w jednej z czternastu dziedzin aktywności organizacji pozarządowych opartych na międzynarodowej klasyfikacji ICNPO¹⁵ – dla każdej z OSP głównym polem działania są **„Usługi socjalne, pomoc społeczna, humanitarna oraz ratownictwo”**. Ich działalność koncentruje się na pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i wypadków losowych – przede wszystkim na ratownictwie pożarniczym, rozumianym jako „prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami oraz udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń”¹⁶.

Jednak ratownictwo pożarnicze to nie jedyny obszar aktywności OSP. Ich misją jest także:

- ✓ „informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi,
- ✓ rozwijanie wśród członków ochotniczej straży pożarnej kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej,
- ✓ działania na rzecz ochrony środowiska”¹⁷.

Powyższe działania OSP realizują poprzez:

- ✓ „organizowanie zespołów do ustalania stanu ochrony przeciwpożarowej oraz przygotowywania informacji o powyższym,
- ✓ przedstawianie organom władzy samorządowej i administracji rządowej wniosków w sprawach ochrony przeciwpożarowej,
- ✓ organizowanie, spośród swoich członków, pododdziałów pożarniczych,
- ✓ prowadzenie podstawowego szkolenia pożarniczego członków OSP i współdziałanie z Państwową Strażą Pożarną w organizowaniu szkolenia funkcyjnych OSP,
- ✓ organizowanie młodzieżowych i kobiecych drużyn pożarniczych,
- ✓ organizowanie zespołów świetlicowych, bibliotek, orkiestr, teatrów amatorskich, chórów, sekcji sportowych i innych form pracy społeczno-wychowawczej i kulturalno-oświatowej,

¹⁴ <http://www.zosprp.pl/?q=node/785>; dostęp 20 czerwca 2013.

¹⁵ Klasyfikacja ICNPO (International Classification of Nonprofit Organizations) jest stosowana między innymi w cyklicznym badaniu „Kondycja III sektora” prowadzonym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

¹⁶ Wzorcowy projekt statutu OSP – na podstawie informacji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP; www.zosprp.pl/files/Statut%20OSP.doc; dostęp 24 czerwca 2013.

¹⁷ Wzorcowy projekt statutu OSP – na podstawie informacji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP; www.zosprp.pl/files/Statut%20OSP.doc; dostęp 24 czerwca 2013.

- ✓ organizowanie zawodów sportowych i imprez propagujących kulturę fizyczną¹⁸.

Jednocześnie przedstawiciele Ochotniczy Straży Pożarnych pytani o główne pola działań w większości (56%) wskazują wyłącznie jedną dziedzinę, związaną z ratownictwem przeciwpożarowym¹⁹.

Oprócz tych działań OSP aktywne są też na innych polach, takich jak ochrona środowiska, sport, edukacja i wychowanie czy kultura. Poniżej przedstawiamy dane na temat pozostałych dziedzin działalności OSP pochodzące z dwóch źródeł. Po pierwsze, oparte na wynikach omawianego badania – przy czym trzeba tu podkreślić, że zastosowane pytanie dotyczyło głównych dziedzin działania²⁰ (tak więc przedstawiciele OSP odpowiadając na nie, mogli pomijać inne obszary aktywności swoich organizacji, których nie uznawali za „główne”). Z drugiej strony, tam, gdzie było to możliwe, wykorzystano dostępne dane pochodzące ze Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP. Te ostatnie dotyczą już wszelkiej działalności OSP, niezależnie od tego, czy uznawana jest ona przez jej działaczy za jeden z głównych obszarów, czy też nie.

Jakie więc inne działania podejmują OSP? Niemal jedna piąta (**18%**) Ochotniczych Straży Pożarnych jako jedno z głównych pól działalności wskazuje **ochronę środowiska**, będącą jednym z ich zadań statutowych. Większość OSP działających w tym obszarze skupia się na ochronie środowiska przyrodniczego, ochronie lasów, rezerwatów przyrody, parków narodowych, ogrodów miejskich itp. (9%²¹) oraz na ochronie zasobów naturalnych – wód, powietrza, kopalin (7%).

Niemal taki sam odsetek (**17%**) deklaruje, że jednym z głównych obszarów ich działalności jest **sport, turystyka, rekreacja i hobby**. Tutaj większość straży skupia się na prowadzeniu zajęć w zakresie kultury fizycznej i sportu, organizowaniu zawodów sportowych oraz prowadzeniu obiektów sportowych (12%), organizowaniu imprez turystycznych i rekreacyjnych i prowadzeniu obiektów służących turystyce lub rekreacji (8%). Co dwudziesta OSP podejmuje też działalność hobbystyczną, prowadzi kluby i koła zainteresowań kierujące działania do własnych członków, kluby członkowskie lub kluby kolekcjonerów.

Rozwijanie kultury fizycznej, sportu oraz organizowanie zawodów sportowych to jedno z zadań zawartych we wzorcowych statutach OSP. Pomimo tego tylko 17% OSP uznało tę

¹⁸ Wzorcowy projekt statutu OSP – na podstawie informacji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP; www.zosprp.pl/files/Statut%20OSP.doc; dostęp 24 czerwca 2013.

¹⁹ Przeciętna OSP jest aktywna w nieco mniej niż dwóch (1,9) branżach sektora (przy czym aktywność wyłącznie w branży „Usług socjalnych, pomocy społecznej, humanitarnej i ratownictwa”, w skład której wchodzi ratownictwo przeciwpożarowe, deklaruje 61% OSP). Dla porównania spośród „nowych” organizacji tylko 45% ogranicza swoje działania wyłącznie do jednej branży sektora, a średnia liczba obszarów, w których podejmują aktywność „nowe” organizacje, wynosi 2,3.

²⁰ Pytanie o obszar działania brzmiało: „Na karcie opisane zostały różne pola działalności organizacji pozarządowych. Proszę wybrać spośród nich główne obszary działań Państwa organizacji. Ochrona przeciwpożarowa mieści się w punkcie szóstym – od razu go zaznaczam. Jeśli prowadzą Państwo też inną działalność – proszę wybrać z karty jej główne obszary”. Jednocześnie zastosowany kwestionariusz ankiety dostosowany był bowiem do badania „Kondycja III sektora” obejmującego szeroki wachlarz podmiotów działających non-profit.

²¹ Podany odsetek dotyczący szczegółowych działań podejmowanych przez OSP w ramach danej branży prezentujemy jako procent wskazań wśród wszystkich Ochotniczych Straży Pożarnych.

dziedzinę za jeden ze swoich głównych obszarów działalności. Trzeba jednak podkreślić, że sport jest obecny w działaniach Ochotniczych Straży Pożarnych. W 2012 ponad połowa jednostek uczestniczyła w zawodach sportowo-pożarniczych szczebla gminnego, a niemal jedna dziesiąta brała w nich udział na szczeblu powiatowym²².

Ponad jedna dziesiąta (**13%**) straży wśród głównych pól aktywności wymienia natomiast **edukację i wychowanie**. Najczęściej przejawia się to w postaci prowadzenia kół zainteresowań oraz prowadzenia zajęć dodatkowych dla dzieci i młodzieży (9%).

Również w tym przypadku należy podkreślić, że jednym z zadań statutowych OSP jest informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, prowadzenie szkoleń przeciwpożarowych, a wiele jednostek organizuje młodzieżowe drużyny pożarnicze i prowadzi działalność wychowawczą. Edukacja i wychowanie, choć nie zawsze uznawane za główne pole aktywności, są więc obecne wśród działań OSP. Według danych ZOSP RP młodzieżowe drużyny pożarnicze prowadzi 44% OSP; ich członkami jest niemal 90 tysięcy młodych Polaków²³. Co więcej, w innym miejscu 23% badanych przedstawicieli OSP deklaruje, że prowadzi kampanie społeczne, a także mobilizuje i edukuje opinię publiczną.

Co dziesiąta (**10%**) OSP za jedno z głównych pól swoich działań uznaje również **kulturę i sztukę**. Aktywność kulturalna OSP wiąże się najczęściej z organizowaniem lokalnych wydarzeń kulturalnych – świąt, festynów, festiwali (5%) oraz z podtrzymywaniem tradycji i kultury ludowej (4%).

Podobnie jak poprzednie dziedziny aktywności, także działalność kulturalno-rozrywkowa (m.in. organizowanie zespołów świątecznych, bibliotek, orkiestr, teatrów amatorskich, chórów) jest jednym z zadań statutowych OSP i powinna być realizowana przez większość z nich. Choć tylko jedna dziesiąta uznaje ten obszar za główny dla swojej aktywności, to trzeba podkreślić, że OSP realizują działalność kulturalno-rozrywkową dość powszechnie. Wystarczy bowiem wspomnieć, że z innych danych wynika, że w 2012 roku prawie połowa OSP prowadziło kronikę, jedna dziesiąta sprawowała pieczę nad Izbą Tradycji, a niemal 5% OSP prowadziła orkiestry, skupiające ponad 20 tysięcy muzyków²⁴. Prawdopodobnie strażacy nie doceniają też swojego udziału w różnego rodzaju lokalnych uroczystościach, festynach i świątach – w innym miejscu niemal połowa z nich przyznaje, że uczestniczy w tego typu wydarzeniach.

Mniej niż jedna dziesiąta (**7%**) straży uznaje za jeden z głównych obszarów swojej działalności **wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich**. Dokładnie taki sam odsetek (**7%**) wymienia w tym kontekście **rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym** (przede wszystkim animowanie działań wspólnot lokalnych, działania sąsiedzkie, samopomoc sąsiedzka – 4%). **Działalność religijną** jako główne pole aktywności deklaruje **6%** OSP, a co dwudziesta (**5%**) uznała za nie **ochronę zdrowia** (przede wszystkim ratownictwo medyczne – 5%).

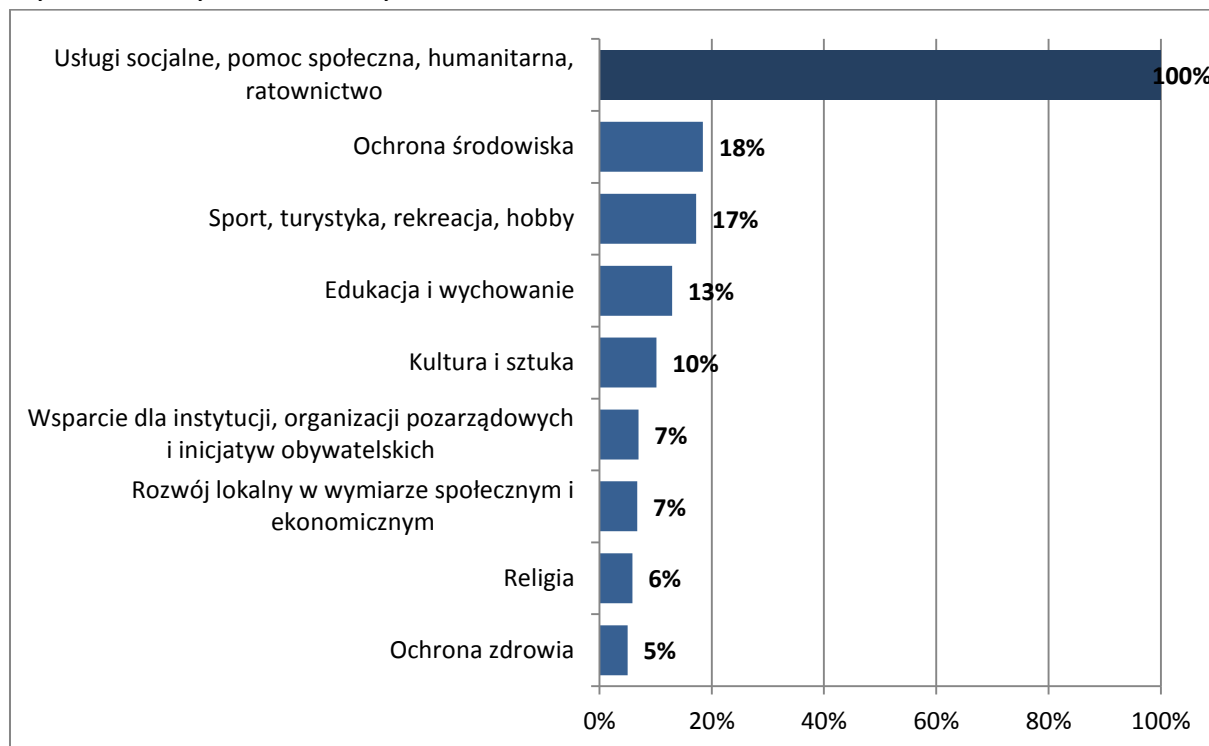
²² Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

²³ Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

²⁴ Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

Tak więc, choć różnorodność działań OSP jest na ogół duża, a wiele jednostek podejmuje wielokierunkową aktywność, to jednak większość z nich nie traktuje innych niż ratownictwo obszarów działania jako głównych. Koncentrują się przede wszystkim na głównym obszarze związanym z ratownictwem przeciwpożarowym.

Wykres 2. Wszystkie dziedziny działalności OSP



2. Formy działania

Ochotnicze Straże Pożarne, realizując swoją misję, wykorzystują różnorodne formy działania. Z racji samej specyfiki swojej aktywności oraz faktu, że koncentrują się przede wszystkim na jednym, głównym obszarze tematycznym, jakim jest ratownictwo, ich działalność jest mniej zróżnicowana niż w przypadku „nowych” organizacji. Koncentrują się też na nieco innych formach aktywności.

Podobnie jak w przypadku reszty sektora najczęściej OSP (66%) działa **bezpośrednio (niefinansowo) na rzecz swoich członków lub podopiecznych**²⁵, świadcząc im usługi (w postaci ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa) – 52%, organizując wzajemną pomoc i wsparcie między nimi (20%) lub reprezentując ich interesy (9%). Skala i zakres działalności na rzecz członków, podopiecznych i klientów jest bardzo zbliżona do wyników, jakie notuje się wśród „nowych” organizacji. W porównaniu z nimi możemy zauważyć tylko jeden wyjątek: OSP mniejszy nacisk kładą na reprezentowanie i rzecznictwo interesów.

²⁵ W kwestionariuszu odpowiedź brzmiała: „Bezpośrednie świadczenie usług członkom, podopiecznym lub klientom organizacji”.

Tak samo jak w przypadku „nowych organizacji” drugą w rankingu popularności formą działań jest **organizowanie różnego rodzaju imprez masowych – targów, koncertów, festynów oraz zawodów**. W tego typu działalności angażuje się niemal połowa (47%) Ochotniczych Straży Pożarnych. Można przypuszczać, że duże znaczenie ma tutaj współdziałanie strażaków w zabezpieczaniu różnego rodzaju imprez masowych organizowanych w lokalnych społecznościach.

Podobnie jak w pozostałej części trzeciego sektora – także wśród OSP – trzecią z kolei najbardziej popularną formą działań jest **docieranie do szerokich grup odbiorców i zwiększanie świadomości tematyki, jaką zajmuje się organizacja**. Tego typu działalność prowadzi niemal jedna trzecia (30%) OSP. Skala wykorzystywania tej formy działań jest jednak mniejsza niż w przypadku „nowych” organizacji (wśród pozostałych stowarzyszeń i fundacji taką działalność podejmuje ponad połowa). Aby dotrzeć do szerokich grup odbiorców i zwiększyć świadomość tematyki, jaką zajmują się organizacja, strażacy – podobnie jak reszta sektora – najczęściej (23%) mobilizują i edukują opinię publiczną oraz prowadzą kampanie społeczne. W porównaniu z innymi organizacjami zdecydowanie mniejszy nacisk kładą natomiast na organizowanie debat, seminariów i konferencji na tematy ważne dla organizacji (8%), prowadzenie serwisów internetowych związanych z misją organizacji (6%). Tylko co pięćdziesiąta OSP (2%) wydaje biuletyny lub czasopisma związane z prowadzoną działalnością (z drugiej strony niemal połowa prowadzi kronikę OSP²⁶). Możliwe, że dla wyboru takich, a nie innych środków decydujący jest lokalny charakter działania OSP – w małych społecznościach docieranie do odbiorców najłatwiejsze jest bowiem poprzez bezpośrednie, a nie zapośredniczone kontakty.

Czwartą z kolei w rankingu popularności formułą działania OSP jest – podobnie jak w przypadku innych stowarzyszeń i fundacji – **wspieranie innych organizacji i współpraca z nimi**. Taką działalność podejmuje jedna piąta (20%) Ochotniczych Straży Pożarnych. W odróżnieniu od „nowych” organizacji OSP, działając w ten sposób, przede wszystkim skupiają się na wspieraniu innych organizacji poprzez poradnictwo, konsultacje i porady (15%). Rzadziej natomiast animują współpracę między organizacjami i instytucjami w Polsce (8%), co jest z kolei najpowszechniejszą formą wspierania i współpracy wśród reszty sektora. Tylko jedna na sto (1%) OSP stara się też animować współpracę międzynarodową. Z pewnością wynika to z lokalnego charakteru ich działania.

Działalność polegającą na **wpływniu na stan prawny, decyzje i uregulowania** prowadzi 8% OSP – mimo że jest to jedno z zadań wymienionych we wzorcowym statucie OSP²⁷. W tym celu 7% toczy debaty lub spory z administracją publiczną; tylko 1% zajmuje się rzecznictwem i działaniami lobbingsowymi. Warto dodać, że również wśród „nowych” organizacji wspomniana działalność też należy do rzadkości.

Ochotnicze Straże Pożarne zdecydowanie rzadko (7%) podejmują też aktywność nastawioną na **wspieranie finansowe lub rzeczowe**. Tego rodzaju działalność zdecydowanie częściej

²⁶ Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

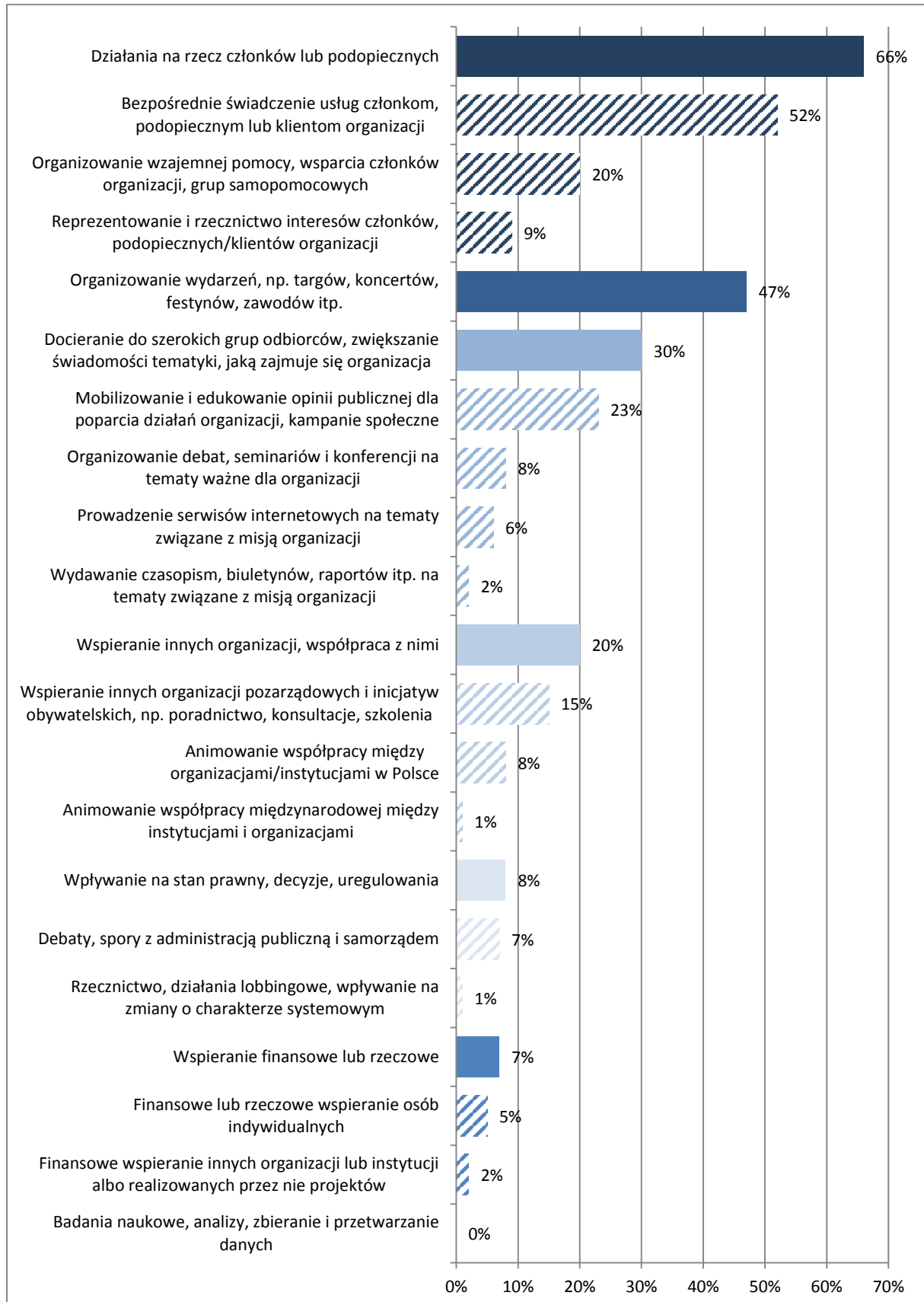
²⁷ Wzorcowy projekt statutu OSP §6; Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP; www.zosprp.pl/files/Statut%20OSP.doc; dostęp 24 czerwca 2013.

prowadzona jest przez „nowe” organizacje (25%). Zaledwie co dwudziesta (5%) Ochotnicza Straż Pożarna wspiera we wspomniany sposób osoby indywidualne, a 2% kieruje tego rodzaju pomoc do organizacji lub instytucji.

Żadna z Ochotniczych Straży Pożarnych nie zadeklarowała też prowadzenia badań naukowych lub zbierania i analizowania danych.

Wykres 3. Formy działania OSP

Pełnymi kolorami zaznaczono kategorie działań, a gradientem wchodzące w ich skład działania szczegółowe

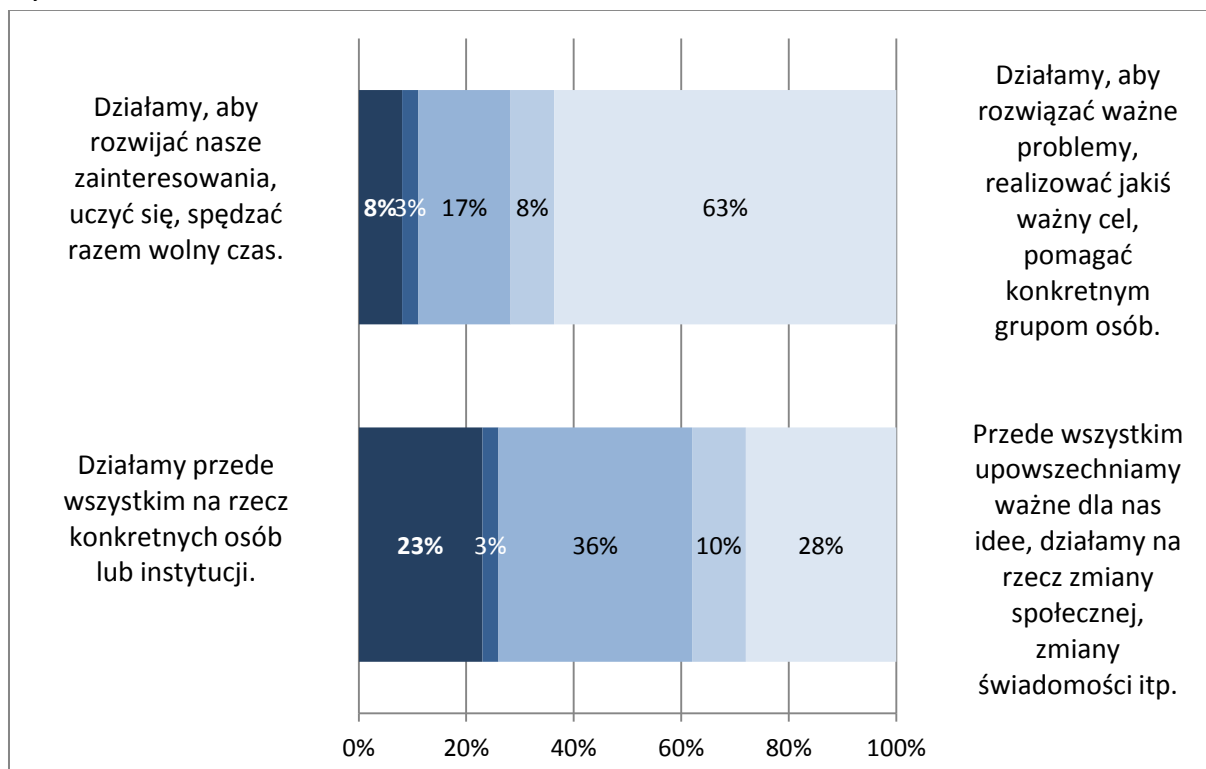


Ochotnicze Straże Pożarne w ponad połowie przypadków (51%) wykorzystują tylko jedną z szesnastu wymienionych powyżej form aktywności. Ich działalność jest zdecydowanie mniej różnorodna niż „nowych” organizacji. Średnio wykorzystują one nieco ponad dwie (2,1) spośród wymienionych form. Dla porównania wśród innych stowarzyszeń i fundacji liczba ta wynosi 3,7. Nie powinno to jednak dziwić – OSP koncentrują się bowiem przede wszystkim na swoim nadrzędnym celu, jakim jest ochrona przeciwpożarowa, a pozostałą działalność (jak widzieliśmy w rozdziale III.1) traktują raczej jako dodatkową, a nie główną formę aktywności.

3. Kierunki działania

Specyfika działalności OSP, związana z ochroną przeciwpożarową i ratownictwem świadczonymi okolicznej ludności, decyduje o tym, że podejmują one głównie działania na rzecz zewnętrznych celów. Aktywność zaledwie 11% z nich skierowana jest do wewnątrz – działają one, aby rozwijać zainteresowania członków oraz beneficjentów lub spędzać wspólnie czas. Natomiast aktywność zdecydowanej większości (71%) skierowana jest raczej na zewnątrz – takie OSP działają, aby rozwiązać ważne społecznie problemy, realizować jakiś istotny cel lub pomagać konkretnej grupie osób. W tym zakresie widzimy ogromne różnice pomiędzy Ochotniczymi Strażami Pożarnymi a resztą sektora, wśród którego dominuje raczej wewnętrzny kierunek aktywności: 40% „nowych” organizacji działa, aby rozwijać własne zainteresowania i razem spędzać czas; tylko 35% jest bliżej modelu, w którym rozwiązuje się ważne problemy lub realizuje zewnętrzne cele. Kolejną różnicą dzielącą Ochotnicze Straże Pożarne jest rozumienie samego sensu działania organizacji. Część z nich (26%) działa na rzecz konkretnych osób lub instytucji. Większy odsetek (38%) rozumie natomiast swoje cele bardziej abstrakcyjnie – upowszechnia idee, działa na rzecz zmiany społecznej lub zmiany świadomości. Tutaj nie obserwujemy jednak znaczących różnic w porównaniu z resztą sektora.

Wykres 4. Kierunek działań OSP



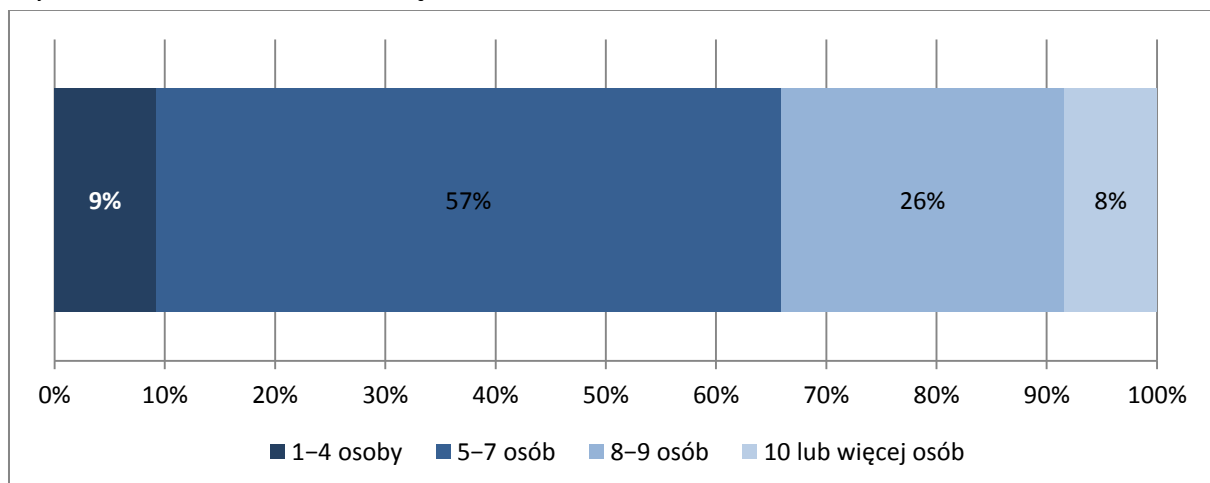
Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

IV. Zasoby ludzkie Ochotniczych Straży Pożarnych

1. Władze OSP

W Ochotniczych Strażach Pożarnych – podobnie jak w pozostałych stowarzyszeniach – najwyższą władzę sprawuje zarząd organizacji. Poza zarządem, wymaganym ustawowo, organem władzy jest też walne zgromadzenie, będące władzą ustawodawczą, oraz komisja rewizyjna pełniąca funkcję kontrolną i nadzorczą. To właśnie zarząd podejmuje najważniejsze decyzje w organizacji, reprezentuje ją w kontaktach zewnętrznych (np. z administracją, sponsorami, mediami itp.), pozyskuje pieniądze na działalność i nimi zarządza, a także jest odpowiedzialny za to, żeby organizacja działała zgodnie z prawem cywilnym, rachunkowym, prawem pracy itd. Zarządy OSP są zazwyczaj większe w porównaniu z zarządami „nowych” organizacji – przeciętnie zasiada w nich siedem osób. Zdecydowanie najczęściej występuje zarząd złożony z 5–7 osób (57% OSP), w jednej czwartej przypadków (26%) liczy on 8 lub 9 osób; zarządy mniejsze niż pięcioosobowe oraz większe niż dziewięcioosobowe to zdecydowana rzadkość – w obu przypadkach występują one w mniej niż jednej dziesiątej jednostek. Obecność w zarządzie niemal zawsze oznacza dużą aktywność i realne uczestnictwo w życiu organizacji. W trzech czwartych OSP (75%) wszyscy członkowie tego gremium faktycznie uczestniczą w podejmowaniu najważniejszych decyzji. Tylko w 9% przypadków aktywną działalność na rzecz OSP podejmuje połowa lub jeszcze mniejsza część składu zarządu.

Wykres 5. Liczba członków zarządu OSP

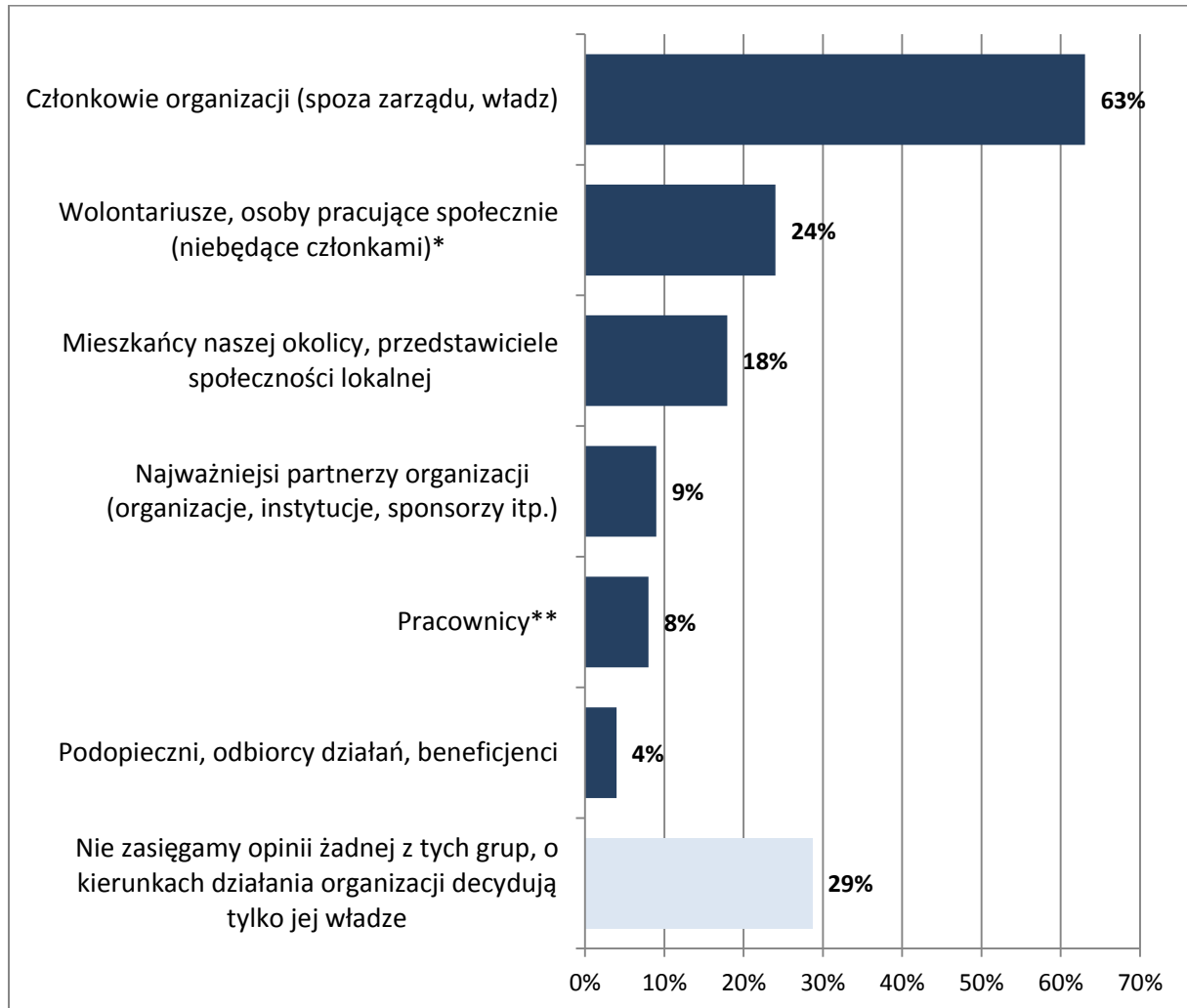


Jednak w Ochotniczych Strażach Pożarnych nie tylko zarządy podejmują najważniejsze decyzje. W siedmiu na dziesięć OSP (71%) w ich podejmowanie włączane są również inne grupy osób. Najczęściej są to członkowie spoza zarządu – są oni pytani o zdanie w 63% straży. Pozostali członkowie zespołów są natomiast włączani w procesy decyzyjne zdecydowanie rzadziej: wolontariusze zewnętrzni (niebędący członkami) – w 24% OSP

korzystających z ich wsparcia, a pracownicy w zaledwie 8% straży współpracujących na stałe z płatnym personelem.

Część straży włącza w proces podejmowania decyzji także inne grupy: przede wszystkim mieszkańców okolicy (18%), a rzadziej również najważniejszych partnerów i sponsorów (9%) czy odbiorców działań, podopiecznych (4%).

Wykres 6. Włączanie osób spoza zarządu w podejmowanie decyzji dotyczących OSP

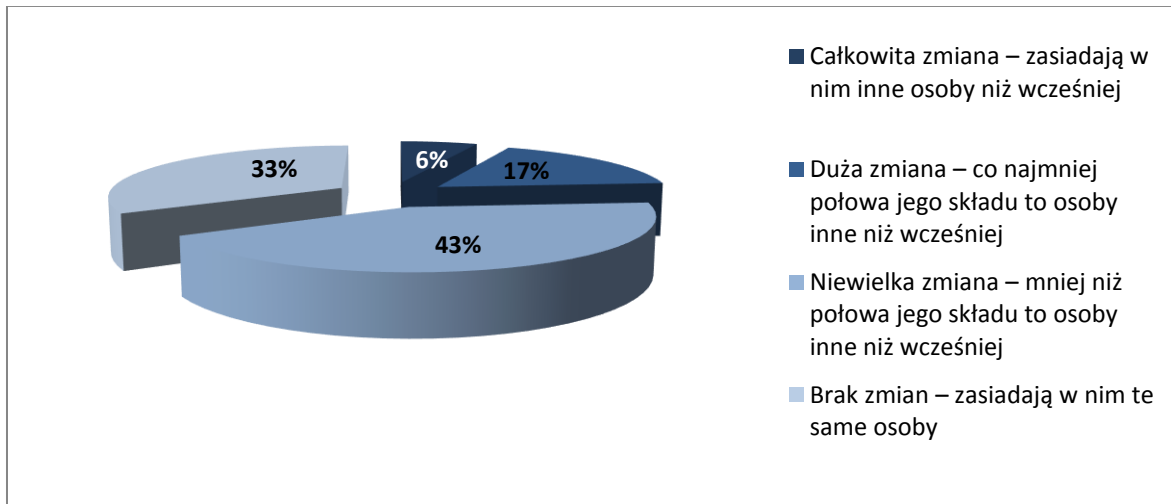


* tylko wśród OSP korzystających ze wsparcia wolontariuszy

** tylko wśród OSP zatrudniających stałych, płatnych pracowników

Warto też podkreślić, że zarządy, będące gremiami w największym stopniu odpowiedzialnymi za kluczowe decyzje w Ochotniczych Strażach Pożarnych, są też jednocześnie bardzo stabilne – wyniki badania wskazują, że w zdecydowanej większości przypadków praktycznie się one nie zmieniają. W jednej trzeciej (33%) OSP w ciągu ostatnich trzech lat nie nastąpiła żadna zmiana w tym zakresie, a w 43% zmiany były nieznaczne. Tylko w co dwudziestej organizacji zarząd zmienił się całkowicie.

Wykres 7. Zmiany w składach zarządów w ciągu trzech ostatnich lat



Stosunkowo często zdarza się, że przedstawiciele władz OSP nie ograniczają swojej działalności tylko do uczestnictwa w życiu macierzystej jednostki. W zarządach 25% Ochotniczych Straży Pożarnych zasiadają osoby pełniące podobne funkcje również w innych organizacjach. Natomiast w 30% OSP w skład zarządu lub rady wchodzi przedstawiciele samorządów²⁸. Z pewnością dużą rolę odgrywa tutaj lokalna skala działania OSP. W małych, przeważnie wiejskich, lokalnych społecznościach członkowie Ochotniczych Straży Pożarnych, będąc jednymi z aktywniejszych obywatelsko mieszkańców, naturalnie angażują się także w inne inicjatywy społeczne. Zdarza się więc, że to właśnie oni podejmują działalność w innych organizacjach działających w okolicy lub też pracują w samorządach. O bliskości relacji pomiędzy OSP a sferą publiczną decydują też szczególne uwarunkowania prawne, sytuujące OSP niejako na granicy sfery pozarządowej i samorządu administracji samorządowej²⁹. Jednocześnie takie silne powiązanie z administracją niesie ze sobą potencjalne niebezpieczeństwo konfliktu interesów – choćby w sytuacji ubiegania się o dotacje z pieniędzy publicznych. Zdarza się bowiem, że wójt lub radny jest jednocześnie członkiem zarządu OSP.

2. Członkowie OSP

W 16 tysiącach Ochotniczych Straży Pożarnych zrzeszonych jest ponad 690 tysięcy Polaków – z reguły mieszkańców wsi i małych miast. Przeciętna OSP zrzesza 33 osoby.

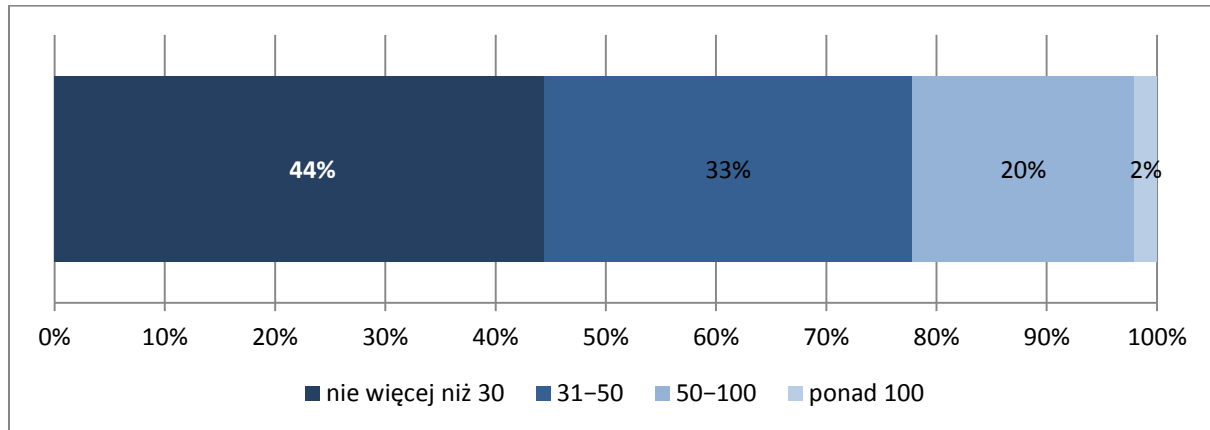
Blisko połowa (44%) zrzesza nie więcej niż 30 członków, kolejna jedna trzecia (33%) ma ich od 31 do 50, a od 50 do 100 osób zrzesza jedna piąta (20%) z nich. W odróżnieniu od reszty sektora prawie nie ma straży posiadających więcej niż 100 członków – jest ich zaledwie 2%; wśród „nowych” organizacji ponad 100 członków posiada natomiast 15% stowarzyszeń. Po

²⁸ Radni gminy lub powiatu, członkowie sejmiku lub zarządu województwa, burmistrz, wójt, starosta, marszałek województwa.

²⁹ Więcej na ten temat w rozdziale II.1.

raz kolejny trzeba tu przywołać mniejszą – lokalną skalę działania OSP oraz ich głównie wiejski charakter – to ona w głównej mierze decyduje o wielkości bazy członkowskiej. Podobnie dzieje się w przypadku „nowych” stowarzyszeń – te, które działają tylko lokalnie oraz na wsi, również są wyraźnie mniejsze niż pozostałe.

Wykres 8. Liczba członków OSP



Trzeba jednak zaznaczyć, że liczba zarejestrowanych członków jest na ogół wskaźnikiem „wirtualnym”. Najczęściej dzieje się bowiem tak, że tylko część zrzeszonych osób faktycznie angażuje się w życie OSP, pozostali natomiast figurują tylko w statystykach, nie mając faktycznie z nią żadnego kontaktu. W przeciętnej Ochotniczej Straży Pożarnej aktywny udział w jej życiu bierze 62% członków. Aktywność członków OSP jest więc większa niż członków „nowych” stowarzyszeń: tam aktywnie włącza się w działania mniej niż połowa (47%) z nich; nawet na terenach wiejskich, gdzie aktywność jest największa, aktywna jest tylko nieco ponad połowa (51%) członków pozostałych stowarzyszeń.

W ponad dwóch piątych straży (42%) aktywna jest mniej niż połowa członków; w jednej czwartej OSP (25%) aktywnych jest od połowy do trzech czwartych z nich, a w niemal jednej trzeciej (31%) aktywnie działa ponad trzy czwarte zrzeszonych (w tym w 15% OSP aktywnie działają wszyscy). Dane te pokazują, że samo członkostwo w Ochotniczej Straży Pożarnej nie musi wcale oznaczać aktywnego udziału w jej funkcjonowaniu.

Ochotnicze Straże Pożarne nie pozyskują też zbyt wielu nowych członków. W ciągu ostatniego roku przeciętna straż zyskała tylko dwie takie osoby. W ponad jednej czwartej (26%) z nich w tym czasie nie pojawił się nikt, a ponad 5 osób udało się pozyskać zaledwie 15% OSP. Powyższe wyniki nie powinny jednak dziwić, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że tylko nieco ponad połowa (54%) OSP podejmowała w ciągu ostatnich dwóch lat działania zmierzające do znalezienia nowych członków. Warto jednak podkreślić, że OSP i tak wykazują większą aktywność w tym kierunku niż „nowe” stowarzyszenia, wśród których takie działania prowadziło zaledwie 32%. Warto też podkreślić, jak ważną bazą do pozyskiwania nowych osób dla Ochotniczych Straży Pożarnych są Młodzieżowe Drużyny Pożarnicze – ich członkowie są równocześnie członkami OSP i stanowią naturalne źródło zasobów ludzkich dla

„dorosłych” jednostek. Obecnie członkowie MDP stanowią 13% wszystkich członków OSP³⁰, co pozwala mieć nadzieję, że Ochotnicze Straże Pożarne nie będą miały w przyszłości problemów ze znalezieniem osób gotowych do zaangażowania się w działania.

Pamiętając o tym, że w przeciętnej OSP aktywnych jest nieco ponad 60% jej członków, warto podkreślić, że nie zawsze rozbudowa bazy członkowskiej jest konieczna. Szeroka baza członkowska nie musi automatycznie oznaczać wielu rąk do pracy.

3. Praca odpłatna w OSP

Choć formalnie członkowie Ochotniczych Straży Pożarnych mogą otrzymywać za udział w szkoleniach oraz akcjach ratowniczych ekwiwalent pieniężny od gminy³¹, to jednak w praktyce nie zawsze jest to regułą. Przede wszystkim jego wypłacenie obowiązuje tylko w dwóch przypadkach: uczestnictwa w szkoleniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę oraz udziału w akcjach, w których OSP została zadysponowana przez jednostkę Państwowej Straży Pożarnej. Pozostałe działania OSP nie uprawniają ich członków do ubiegania się o ekwiwalent pieniężny. Po drugie, w części przypadków zdarza się, że strażacy świadomie rezygnują z przysługującego im od gminy świadczenia. Zarówno ekwiwalent za udział w akcjach i szkoleniach, jak i środki przeznaczone na utrzymanie gotowości bojowej jednostki OSP pochodzą bowiem z tej samej puli pieniędzy w budżecie gminy. Strażacy mają więc świadomość, że pobierając należny im ekwiwalent, pomniejszają jednocześnie przeciwpożarowy budżet gminy, zmniejszając ilość środków, które z dużym prawdopodobieństwem i tak otrzymaliby od gminy w ramach finansowania OSP. Jest to więc rodzaj nieformalnego zrzeczenia się przysługujących osobiście strażakowi środków na rzecz własnej jednostki. Wreszcie, nawet ci strażacy, którzy ekwiwalent pobierają, często nie traktują go jako realnej płacy, ze względu na jego wysokość.

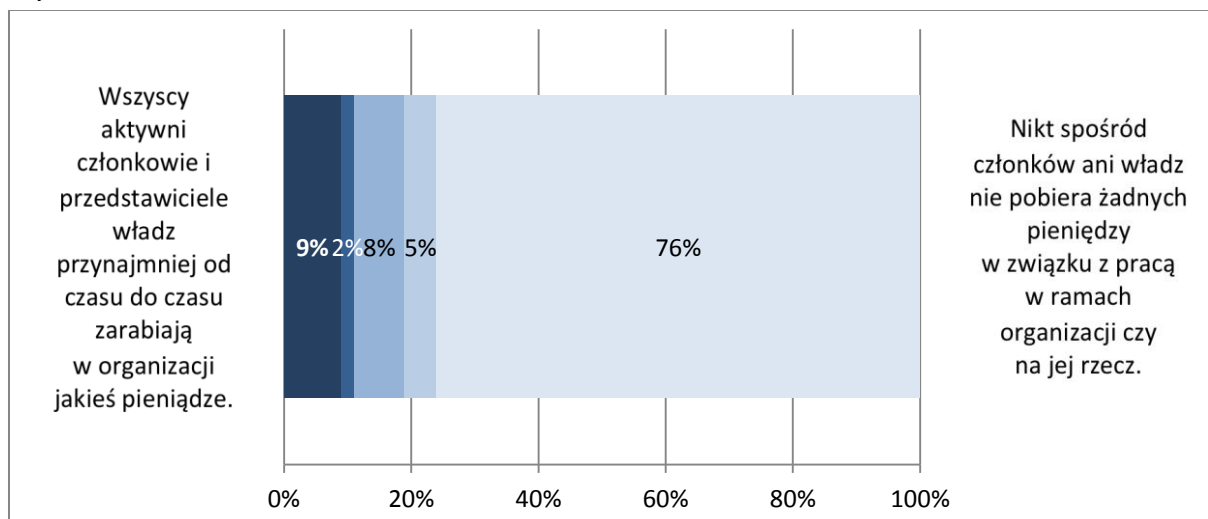
Ponadto za znaczną część obowiązków związanych z działalnością w OSP (na przykład aktywność kulturalna lub sportowa), wykonywaną poza akcjami ratowniczymi lub szkoleniami, strażakom nie przysługują żadne świadczenia pieniężne.

Dlatego właśnie w zdecydowanej większości uznają oni swoją pracę za społeczną. Ponad cztery piąte OSP (81%) sytuuje się bliżej modelu funkcjonowania, w którym „nikt spośród członków ani władz nie pobiera żadnych pieniędzy w związku z pracą w ramach organizacji czy na jej rzecz”, przy czym aż trzy czwarte (76%) deklaruje, że taka sytuacja nie ma miejsca nigdy. Tylko 11% przedstawicieli organizacji bliżej jest do modelu, w którym „wszyscy aktywni członkowie i przedstawiciele władz przynajmniej od czasu do czasu zarabiają w organizacji jakieś pieniądze”.

³⁰ Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

³¹ Więcej na ten temat w rozdziale I.

Wykres 9. Możliwość zarobkowania w OSP



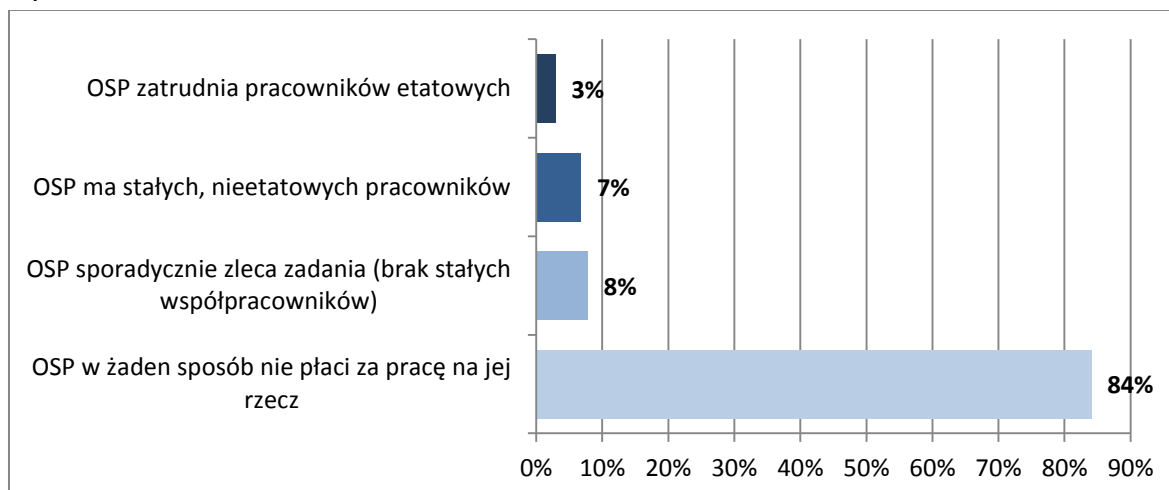
Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

Fakt, że działalność w OSP jest w ogromnym stopniu pracą społeczną, potwierdza również niski odsetek straży korzystających z pracy odpłatnej. Takich, które w jakikolwiek sposób płacą za pracę wykonaną na ich rzecz, jest zaledwie 16%. Przypomnijmy, że spośród „nowych” organizacji z pracy odpłatnej korzysta 55%. Praca odpłatna może przybierać różne formy: najrzadziej zdarza się, aby OSP zatrudniały pracowników na umowę o pracę (3%), nieco częściej mają one stałych, lecz nieetatowych pracowników (regularnie, co najmniej raz w miesiącu pracujących odpłatnie na rzecz OSP) – 7%, mniej niż jedna dziesiąta (8%) sporadycznie zleca natomiast wykonanie konkretnych zadań za pieniądze. Jeżeli potraktujemy pracowników etatowych oraz pracowników regularnie wykonujących dla organizacji pracę na podstawie innych umów jako jedną kategorię – pracowników regularnych – okaże się, że zatrudnia ich jedna dziesiąta Ochotniczych Straży Pożarnych. Pomimo, że zatrudnianie jest więc w OSP rzadkością, to istnieją na przykład takie straże, które korzystają z pracy odpłatnej w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej: realizują w swoich gminach rękami pracowników prace porządkowe (odśnieżanie, prace remontowe), oferują usługi transportowe; znany jest też przypadek OSP, która prowadzi piekarnię³².

Niemal wszyscy (93%) badani przedstawiciele straży, które nie posiadają stałych, płatnych pracowników, zadeklarowali, że nie planują nikogo zatrudniać w ciągu najbliższego roku.

³² Informacje Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

Wykres 10. Zatrudnienie w OSP



4. Wolontariat w OSP

Wobec powszechnego braku płatnych pracowników lub choćby sporadycznych współpracowników Ochotnicze Straże Pożarne opierają się na wolontariacie. Jest to przede wszystkim tzw. wolontariat wewnętrzny – czyli nieodpłatna praca wykonywana na rzecz organizacji przez jej członków – który funkcjonuje w 97% OSP. Średnio w działania jednostki OSP zaangażowanych jest 20 wolontariuszy wewnętrznych; w dwóch trzecich straży (67%) jest ich więcej niż 10. Dla porównania w „nowych” organizacjach przeciętna liczba wolontariuszy wewnętrznych to zaledwie 7 osób, a ponad 10 takich wolontariuszy posiada tylko 32% z nich.

Zdecydowanie mniej powszechnie OSP korzystają z wolontariatu zewnętrznego, czyli z pomocy osób nienależących do organizacji, decydujących się jednak nieodpłatnie wspierać ich działania. Taka formuła jest wykorzystywana w 38% Ochotniczych Straży Pożarnych³³ (dla porównania: z wolontariatu zewnętrznego korzysta 55% „nowych” organizacji). Ochotnicze Straże Pożarne nie tylko mniej chętnie korzystają z pomocy takich osób, ale również rzadko podejmują działania zmierzające do ich pozyskania – postępuje tak zaledwie 19% z nich (i 53% „nowych” organizacji). Wynika to prawdopodobnie ze specyfiki działań prowadzonych przez Ochotnicze Straże Pożarne, wymagających dużego zaangażowania (udział w szkoleniach, akcjach, dyspozycyjność), oraz lokalnego, sąsiedzkiego charakteru straży. Te czynniki mogą powodować, że są one nastawione przede wszystkim na działania wykonywane siłami swoich członków.

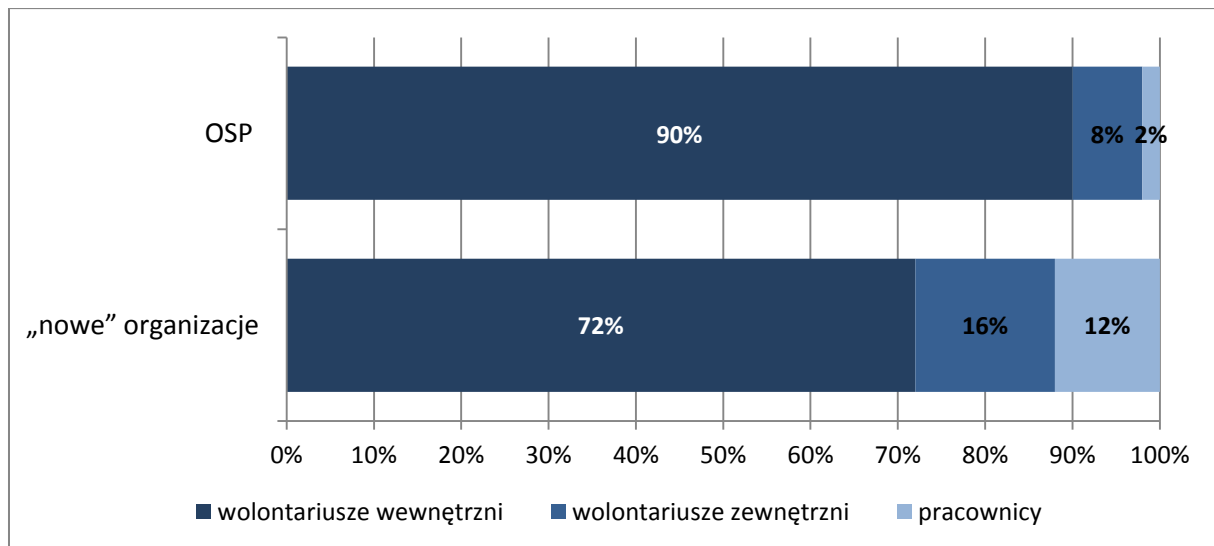
Przeciętną OSP korzystającą z pomocy wolontariuszy zewnętrznych wspierają cztery takie osoby. Wśród „nowych” organizacji jest ich natomiast średnio osiem. Siła związku wolontariuszy zewnętrznych z organizacją może być bardzo różna. W przypadku OSP za ściśle związanych – czyli systematycznie i często (przynajmniej raz w miesiącu) angażujących się w

³³ Możliwe, że część OSP za wolontariuszy zewnętrznych uznała członków Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych, pomimo że są oni formalnie członkami OSP.

pracę na jej rzecz – jest uznawanych przeciętnie 71% wolontariuszy zewnętrznych. W 61% OSP za ściśle związanych zostali uznani wszyscy wolontariusze zewnętrzni. Dla porównania wśród „nowych” organizacji przeciętnie nieco ponad połowa wolontariuszy zewnętrznych została uznana za ściśle związanych ze stowarzyszeniem lub fundacją, a takich, które uznały za ściśle związanych wszystkich wolontariuszy zewnętrznych, było 36%.

Warto też podkreślić fakt, że wśród ogółu wszystkich osób zaangażowanych w działalność OSP wolontariusze stanowią niemal całość: 90% stanowią wolontariusze wewnętrzni, 8% zewnętrzni, natomiast udział pracowników jest marginalny. W reszcie sektora obserwujemy natomiast mniejszy udział wolontariuszy wewnętrznych oraz większą rolę tych zewnętrznych oraz pracowników. Jest to więc kolejna cecha wyróżniająca OSP spośród pozostałych organizacji.

Wykres 11. Średni procentowy udział wolontariuszy wśród wszystkich osób zaangażowanych w działalność OSP (przedstawicieli władz, członków, pracowników stałych i dorywczych). Wykres pokazuje udział wśród osób – niezależnie od czasowego wymiaru ich zaangażowania.

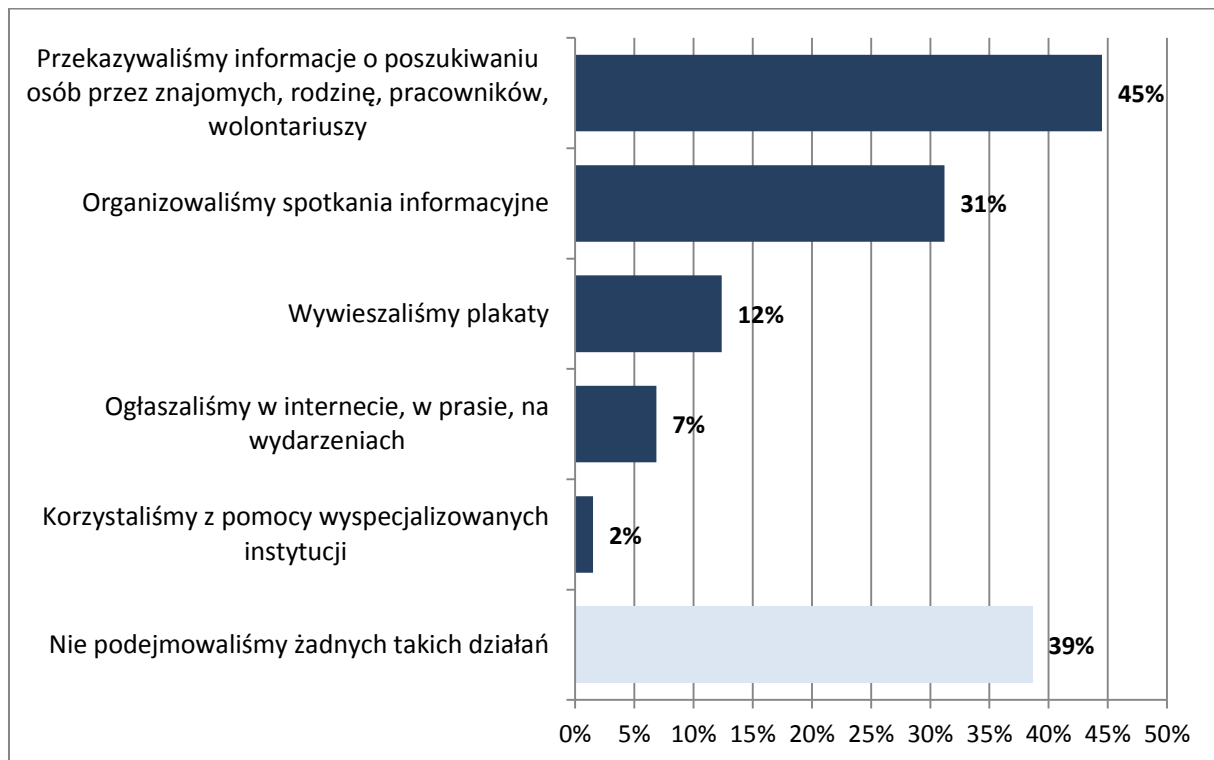


5. Poszukiwanie nowych osób w OSP

Ponad trzy piąte (61%) Ochotniczych Straży Pożarnych w ciągu ostatnich dwóch lat podejmowało działania zmierzające do poszerzenia składu jednostki. Zdecydowanie najczęściej szukano nowych członków (54%), rzadziej wolontariuszy (19%), prawie nigdy pracowników (3%). Warto tu jeszcze raz podkreślić znaczącą rolę Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych (obecnych w 44% OSP) w procesie wychowywania kolejnych pokoleń członków OSP. Najpowszechniej stosowaną metodę szukania nowych osób (członków, wolontariuszy, pracowników) stanowiło przekazywanie informacji kanałami nieformalnymi: przez znajomych, rodzinę, osoby już zaangażowane w działania OSP (45%). Taki sposób poszukiwania nowych osób jest z pewnością charakterystyczny dla organizacji działających w małych lokalnych społecznościach, które najchętniej poszerzają swoje zespoły o ludzi

wywodzących się z ich otoczenia. Stosunkowo dużo OSP poszukuje też nowych osób, organizując spotkania informacyjne (31%). Rzadziej podejmowane są działania bardziej systematyczne, takie jak ogłoszenia w internecie, prasie czy podczas różnego rodzaju wydarzeń (7%) lub wywieszanie plakatów (12%). Korzystanie z pomocy wyspecjalizowanych instytucji i firm (pośrednictwa pracy, urzędów pracy, targów pracy itp.) stanowi zupełny margines, dotyczący zaledwie 2% straży.

Wykres 12. Działania podejmowane przez OSP w celu poszerzenia zespołu



6. Kobiety i mężczyźni w OSP

Jedną z największych różnic, jakie obserwujemy pomiędzy „nowymi” organizacjami a Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, jest niski odsetek kobiet wśród osób zaangażowanych w działania tych ostatnich. Kobiety stanowią mniej niż jedną dziesiątą (8%) wszystkich członków OSP w Polsce³⁴.

W przeciętnej jednostce udział kobiet wśród członków wynosi średnio 7%. Więcej jest ich wśród wolontariuszy zewnętrznych (ściśle związanych z organizacją) – średnio 37% w przeciętnej OSP. Natomiast kobiety zasiadające w zarządach OSP stanowią zdecydowaną rzadkość – w przeciętnej straży stanowią one zaledwie 6% składu jej zarządu. Proporcje płci przedstawiają się zdecydowanie inaczej w pozostałych organizacjach: tam kobiety stanowią średnio jedną trzecią składów zarządów, 40% członków oraz 60% wolontariuszy. Ochotnicze Straże Pożarne są więc zdecydowanie zdominowane przez mężczyzn.

³⁴ Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

Z drugiej strony z informacji uzyskanych w ZOSP RP wynika, że rola kobiet w OSP wzrasta. Możliwe, że zmiana tego stanu rzeczy powiązana jest z faktem, że Ochotnicze Straże Pożarne zaczęły funkcjonować na podstawie prawa o stowarzyszeniach. To właśnie mogło stać się impulsem do formalnego wstępowania kobiet do OSP. Obecnie, jako członkinie, mają one takie same prawa i obowiązki jak mężczyźni (co nie było regułą wcześniej), uczestniczą w szkoleniach i akcjach ratowniczych. Opisany trend widoczny jest wśród młodzieży: o rosnącej roli kobiet świadczy fakt, że spośród członków Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych kobiety stanowią niemal jedną trzecią (32%)³⁵, czyli znacznie więcej niż wśród wszystkich członków OSP.

<i>Tabela 1. Odsetek kobiet wśród grup zaangażowanych w działania w przeciętnej OSP</i>	
Członkowie organizacji	7%
Zarząd organizacji	6%
Wolontariusze ściśle związani z organizacją	37%
<i>W tabeli podano średnie obliczone dla wszystkich OSP współpracujących z daną kategorią osób</i>	

³⁵ Dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

V. Finanse Ochotniczych Straży Pożarnych

1. Przychody OSP

Sytuacja finansowa oraz materialna Ochotniczych Straży Pożarnych jest zupełnie odmienna od tej, w jakiej znajduje się reszta III sektora. OSP są bowiem finansowane na podstawie Ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a ich utrzymywanie (w zakresie działań związanych z ratownictwem) jest obowiązkiem gminy. Aż 81% OSP przyznaje, że co roku może liczyć na pieniądze pochodzące z tych samych źródeł. Są to prawdopodobnie właśnie pieniądze na realizację zadań przeciwpożarowych pochodzące z urzędów gmin lub Państwowej Straży Pożarnej. Mogą one także korzystać z innych środków przeznaczonych dla podmiotów trzeciego sektora (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz otrzymywać dotacje od jednostek samorządu terytorialnego na podstawie Ustawy o finansach publicznych. Tym samym mają możliwość docierania do znacznie szerszej puli dostępnych potencjalnie środków finansowych³⁶.

Okazuje się jednak, że roczny budżet przeciętnej OSP wynosi zaledwie 5,5 tys. złotych. Biorąc pod uwagę koszty związane z utrzymaniem gotowości bojowej jednostki, jest to kwota niewielka. Dla porównania dodajmy, że budżet przeciętnej „nowej” organizacji to 18 tys. złotych (a na terenach wiejskich 12 tys. złotych). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w uwarunkowaniach prawnych. W większości przypadków³⁷ środki, które trafiają do OSP z gmin na cele związane z ochroną przeciwpożarową (na podstawie Ustawy o ochronie przeciwpożarowej), nie są bowiem klasyfikowane jako przychód Ochotniczej Straży Pożarnej. Gmina samodzielnie finansuje utrzymywanie gotowości bojowej jednostek OSP – utrzymując budynki, kupując sprzęt, paliwo, zapewniając szkolenia oraz podstawowe świadczenia dla strażaków. Środki te, będąc wydatkami własnymi gminy, nie są ewidencjonowane w budżetach OSP. Z drugiej strony część straży funkcjonuje według odmiennego modelu – dostają one środki na utrzymanie gotowości bojowej w postaci dotacji celowej od gminy. Przekazane w taki sposób pieniądze stają się przychodem OSP i muszą być zaksięgowane w ich budżetach. Trzeba więc pamiętać, że przychody wykazywane przez jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych mogą znacznie różnić się od siebie, a tylko część OSP otrzymuje fundusze na utrzymanie gotowości bojowej w takiej formule prawnej (dotacja), która umożliwi ich ewidencjonowanie w budżecie. W większości przypadków transfer środków na realizację zadań związanych z ochroną przeciwpożarową nie ma więc wpływu na wysokość budżetu OSP.

W jeszcze innej sytuacji znajdują się te straże, które funkcjonują w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (około 25% wszystkich OSP). Oprócz środków na ochronę przeciwpożarową uzyskiwaną od gmin otrzymują one również pieniądze na ten cel od Państwowej Straży Pożarnej – te ostatnie środki są (w odróżnieniu od większości gminnych)

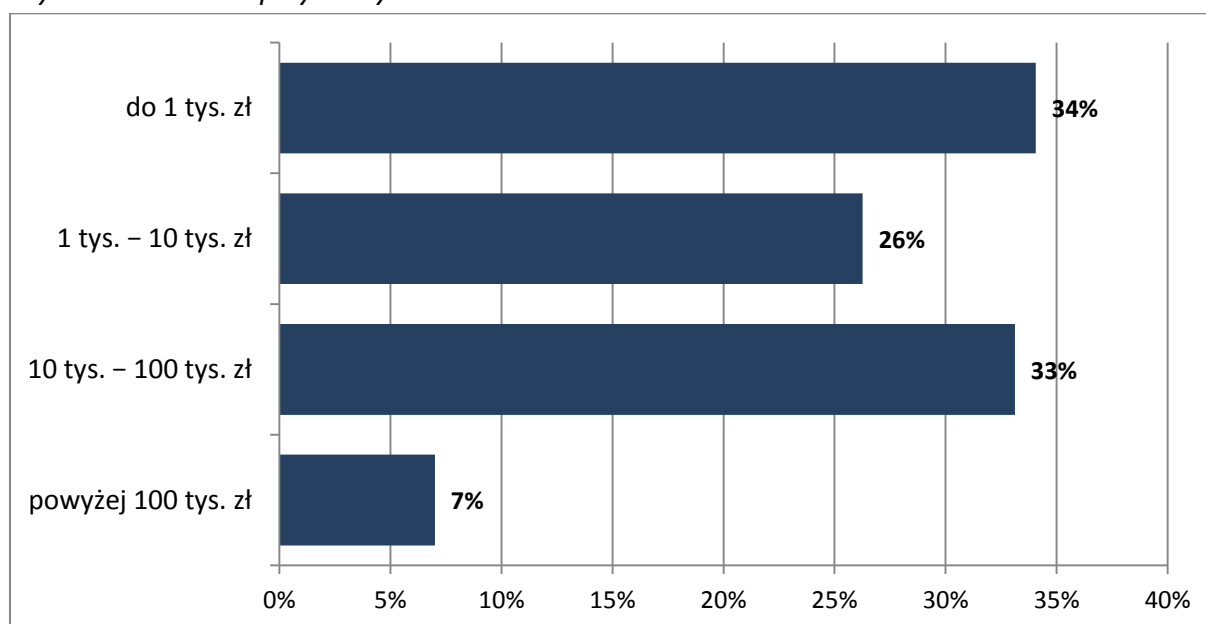
³⁶ Więcej na temat prawnych uwarunkowań finansowania OSP w rozdziale I.

³⁷ Na podstawie informacji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

ewidencjonowane jako przychód OSP³⁸. Tym samym, w prezentowanych budżetach OSP nie da się jednoznacznie oddzielić przychodów związanych z ratownictwem pożarniczym od pozostałych.

Pamiętając o tych uwarunkowaniach, warto spojrzeć na wysokość budżetów OSP. Ponad jedna trzecia (34%) Ochotniczych Straży Pożarnych dysponuje rocznie środkami nie większymi niż 1 tysiąc złotych; kolejna jedna czwarta (26%) ma natomiast od 1 do 10 tysięcy złotych. Również jedna trzecia (33%) OSP posiada średniej wielkości budżet – pomiędzy 10 a 100 tysiącami złotych. Większe roczne przychody są rzadkością – deklaruje je zaledwie 7% OSP.

Wykres 13. Roczne przychody OSP



Podobnie jak w przypadku reszty sektora, OSP zdecydowanie najczęściej dysponują środkami pochodzącymi ze składek członkowskich oraz ze źródeł samorządowych. Z obu źródeł finansowania korzysta po dwie trzecie straży. O ile jednak środki finansowe pochodzące ze źródeł samorządowych mają znaczący udział w budżetach tych OSP, które z nich korzystają (są to stosunkowo duże kwoty), o tyle znaczenie składek członkowskich jest niewielkie (kwoty zbierane w ten sposób są na ogół niskie).

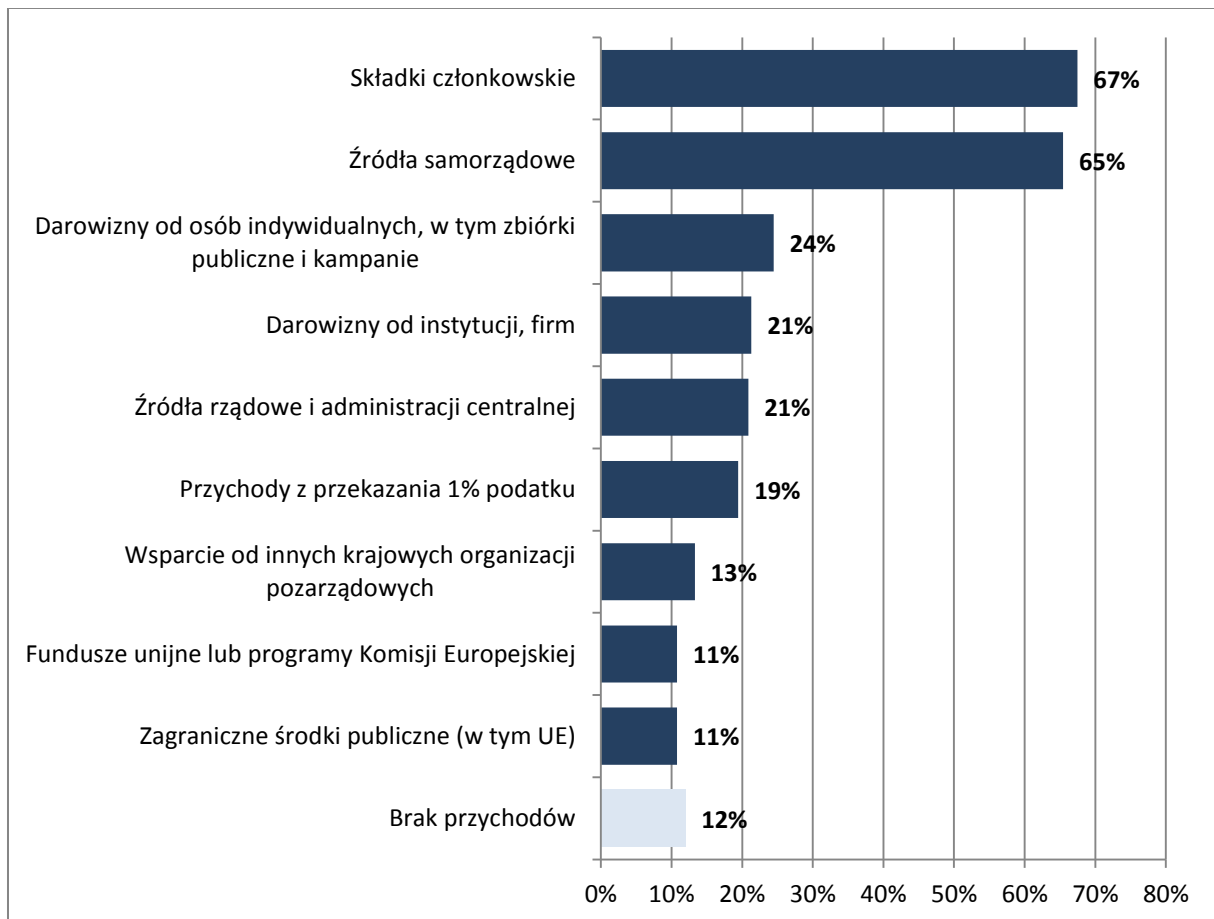
Warto jeszcze raz podkreślić, że korzystanie ze źródeł samorządowych może być związane z różnymi mechanizmami finansowania OSP. W większości przypadków środki na utrzymanie gotowości bojowej jednostki – przekazywane obligatoryjnie przez gminę na podstawie Ustawy o ochronie przeciwpożarowej – nie są księgowane w budżetach OSP, będąc wydatkami własnymi samorządów. Ochotnicze Straże Pożarne, deklarujące korzystanie ze źródeł samorządowych, muszą więc otrzymywać te środki na podstawie przepisów innych niż

³⁸ Na podstawie informacji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej³⁹, startując w konkursach lub starając się o tzw. małe granty – na równi z innymi stowarzyszeniami i fundacjami. Istnieje jednak również grupa OSP otrzymująca środki na utrzymanie gotowości bojowej od gmin w formie dotacji celowej. W takim wypadku stają się one przychodem straży i są uwzględniane w ich budżetach. W ich przypadku korzystanie ze źródeł samorządowych nie musi więc być jednoznaczne z tym, że pozyskały je one w innych trybach niż Ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Trzeba pamiętać, że korzystanie ze źródeł samorządowych może w przypadku OSP mieć bardzo różne znaczenie.

Pozostałe środki są wykorzystywane zdecydowanie rzadziej: jedna czwarta OSP korzysta z darowizn od osób indywidualnych (w tym ze zbiórek publicznych i kampanii), a po jednej piątej z darowizn od instytucji i firm, ze środków administracji centralnej (tutaj zapewne dużą rolę odgrywają środki PSP) oraz z 1%. Nieco ponad jedna dziesiąta OSP pozyskuje też środki finansowe od innych organizacji pozarządowych, z funduszy UE lub programów Komisji Europejskiej oraz z publicznych źródeł zagranicznych. Brak przychodów zadeklarowała niemal jedna ósma (12%) OSP.

Wykres 14. Najpopularniejsze źródła przychodów OSP⁴⁰

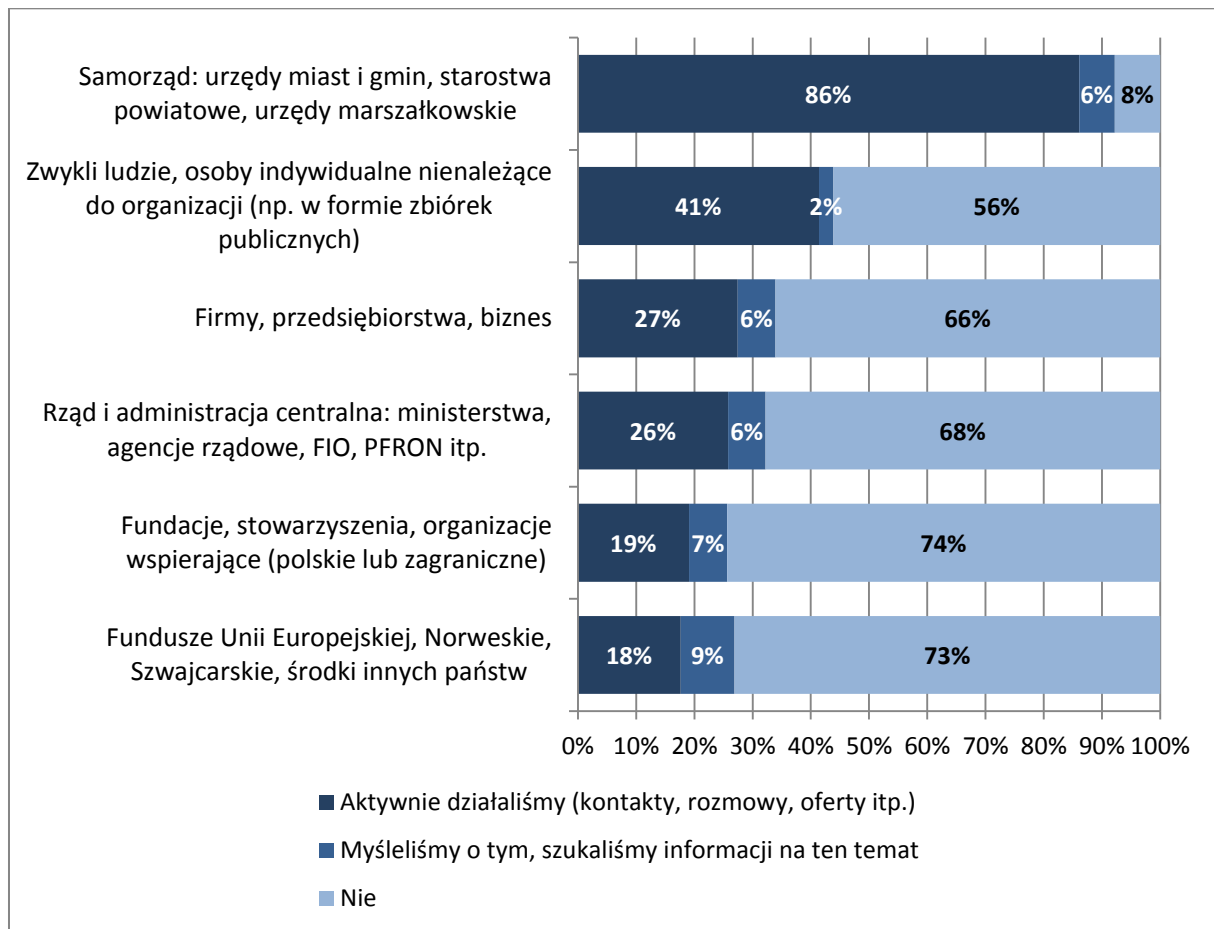


³⁹ A więc na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub Ustawy o finansach publicznych.

⁴⁰ Przedstawione na wykresie 16 informacje dotyczą jedynie korzystania z wymienionych źródeł finansowania – nie odnoszą się natomiast do ich udziału w budżetach OSP.

Samorządy, będąc jednym z najbardziej popularnych źródeł finansowania OSP, jawią im się także jako najbardziej dostępne – aktywne działania, mające na celu pozyskanie środków samorządowych, w ciągu ostatnich dwóch lat podejmowało 86% z nich. Pozostałe potencjalne źródła finansowania są przez strażaków postrzegane jako mniej dostępne: środki od osób indywidualnych próbowało pozyskać 41% straży, kontakty ze sferą biznesu nawiązywało w tym celu 27% OSP, niewiele mniej (26%) starało się o środki od administracji centralnej. Rzadko zdarzało się, aby strażacy podejmowali aktywne próby pozyskania środków od innych organizacji (19%) oraz środków zagranicznych (18%).

Wykres 15. Zainteresowanie potencjalnymi źródłami finansowania OSP



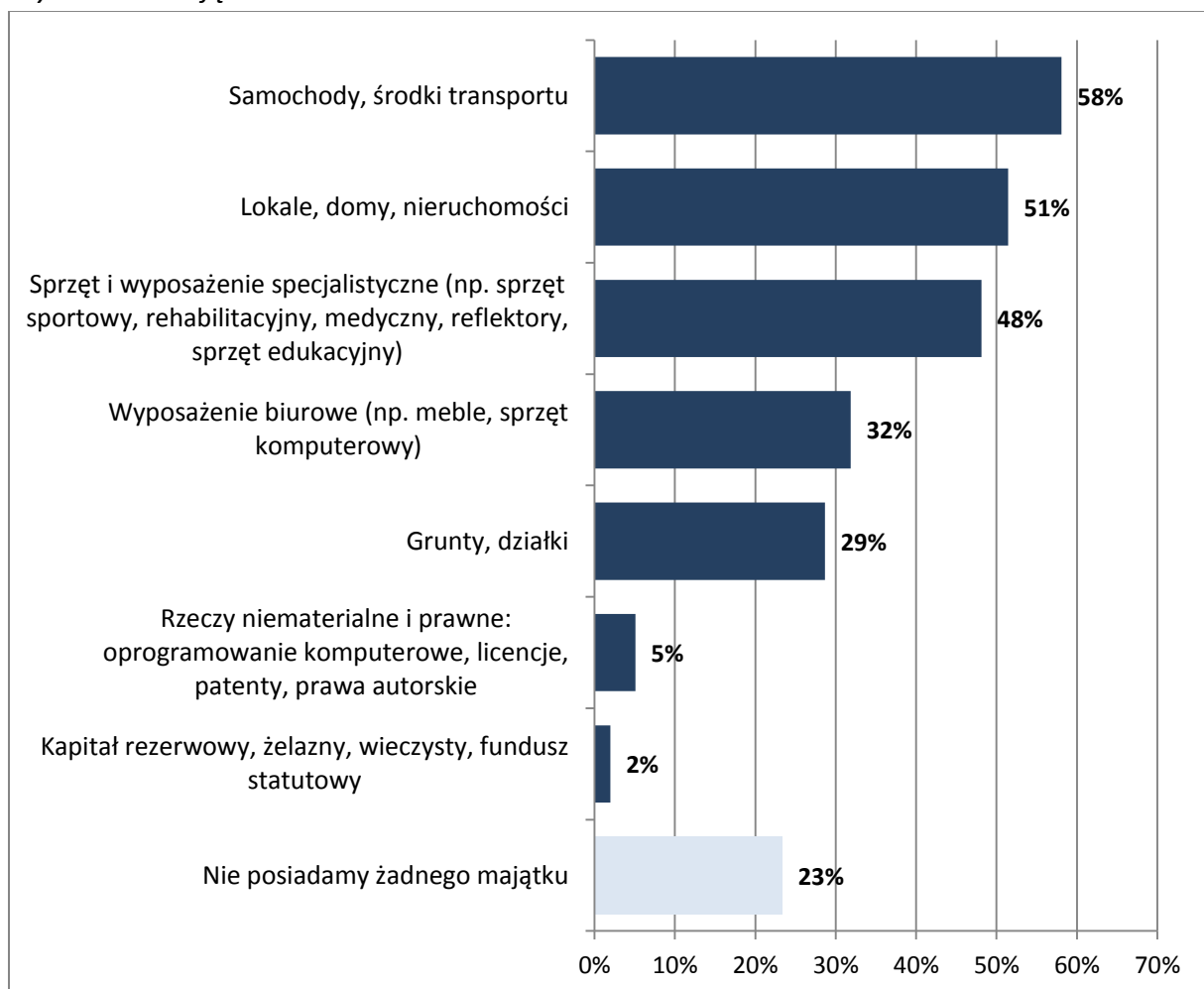
2. Majątek OSP

Specyficzna sytuacja prawna OSP oraz jej ścisłe związki z samorządem⁴¹ powodują, że zasoby materialne Ochotniczych Straży Pożarnych są przeciętnie większe niż w przypadku innych typów organizacji. Aż trzy czwarte OSP (77%) deklaruje, że posiada majątek (wśród pozostałych organizacji odsetek takich, które posiadają jakiegokolwiek zasoby, wynosi zaledwie

⁴¹ Więcej na ten temat w rozdziale I.

52%). Stan posiadania Ochotniczych Straży Pożarnych jest ściśle determinowany przez charakter ich działalności: ponad połowa z nich posiada bowiem samochody i środki transportu (58%) oraz lokale, domy i nieruchomości (51%), a niemal połowa ma też sprzęt i wyposażenie specjalistyczne (48%). Pomimo że w porównaniu z resztą sektora OSP wydają się zasobne, to przedstawione wskaźniki mogą dziwić. Jak bowiem wytłumaczyć fakt, że niemal połowa OSP nie posiada środków transportu, a ponad połowa nie ma lokalu czy też sprzętu specjalistycznego? Po raz kolejny, interpretując powyższe dane, należy zwrócić uwagę na uwarunkowania prawne, które powodują, że przedstawione wskaźniki mogą okazać się zaniżone. Część Ochotniczych Straży Pożarnych nie jest bowiem formalnie właścicielami samochodów, remizy czy też sprzętu specjalistycznego zakupionego do ich dyspozycji przez gminę. Formalne prawo własności w wielu przypadkach posiada właśnie jednostka samorządu terytorialnego, a OSP jest jedynie ich dysponentem⁴². Ponadto jedna trzecia OSP jest też w posiadaniu gruntów i działek (zapewne związanych z siedzibą straży); podobny odsetek ma wyposażenie biurowe. Te zasoby również mogą być finansowane przez gminy w ramach utrzymywania gotowości bojowej jednostki.

Wykres 16. Majątek OSP



⁴² Informacje Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

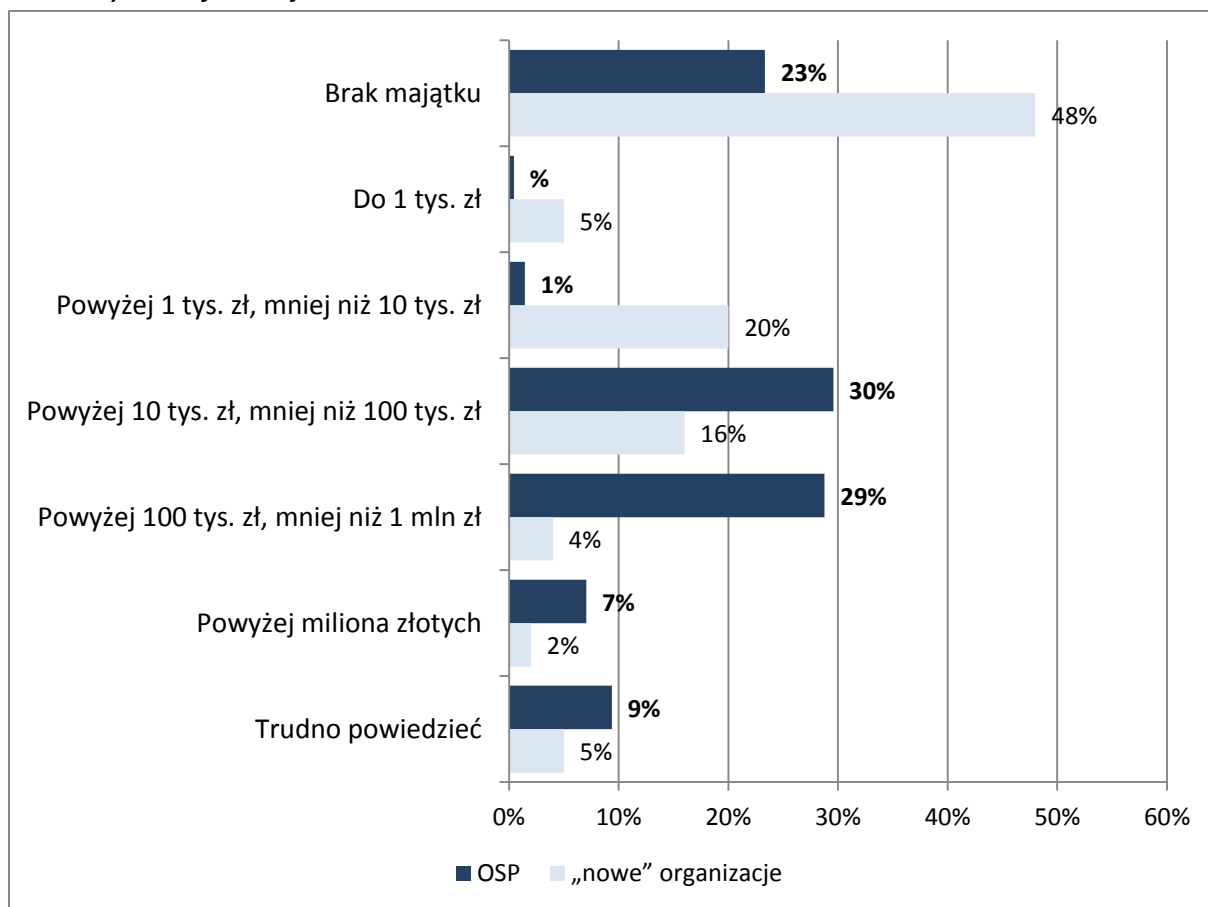
Warto jednak porównać powyższe wyniki z informacjami ZOSP RP na temat wyposażenia jednostek OSP. Okazuje się, że jeśli pominiemy skomplikowane kwestie własności, to niemal wszystkie jednostki (97%) dysponują sprzętem umożliwiającym realizację podstawowego zadania OSP w zakresie ratownictwa gaśniczego w czasie pożarów. Część z nich posiada także dodatkowe wyposażenie specjalistyczne.

Ratownictwo gaśnicze w czasie pożarów	97%
Ratownictwo medyczne	28%
Ratownictwo techniczne i drogowe	26%
Działania poszukiwawczo-ratownicze	16%
Ratownictwo powodziowe i nawodne	14%
Ratownictwo wodne	4%
Ratownictwo chemiczne i ekologiczne	2%
Ratownictwo wysokościowe	1%
<i>Na podstawie danych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP</i>	

Wszystkie wymienione powyżej zasoby służą podstawowej działalności OSP, czyli ochronie przeciwpożarowej i są obligatoryjnie finansowane przez gminy. Nie wyklucza to oczywiście możliwości korzystania z tych zasobów również dla innych, niezwiązanych z ratownictwem przeciwpożarowym celów. I tak remiza, finansowana przez gminę, może służyć spotkaniom lokalnej społeczności oraz działalności kulturalnej, a sprzęt specjalistyczny posłużyć może do zabezpieczania imprez masowych. Poziom wyposażenia jest więc kolejnym czynnikiem wyróżniającym sytuację, w jakiej funkcjonują straże. Ich potencjał instytucjonalny daje im możliwość do angażowania się również w inne poza ratownictwem dziedziny aktywności i stawania się centrum życia społecznego w małych lokalnych społecznościach.

Warto też podkreślić, że wartość majątku, jaki posiadają OSP – mimo opisywanych wcześniej uwarunkowań prawnych i wątpliwości związanych z interpretacją kwestii własności – jest często całkiem znaczna. Takich, które oszacowały jego wartość na mniej niż 10 tysięcy złotych, jest łącznie mniej niż jedna czwarta (24%), podczas gdy wśród „nowych” organizacji te dysponujące takim właśnie majątkiem stanowią niemal trzy czwarte (73%)! Majątkiem większym niż 10 tysięcy złotych dysponuje łącznie aż dwie trzecie (66%) straży i tylko 22% „nowych” organizacji.

Wykres 17. Wartość majątku OSP w porównaniu z majątkiem organizacji pozostałych stowarzyszeń i fundacji



VI. Otoczenie działań Ochotniczych Straży Pożarnych

1. Najważniejsi partnerzy

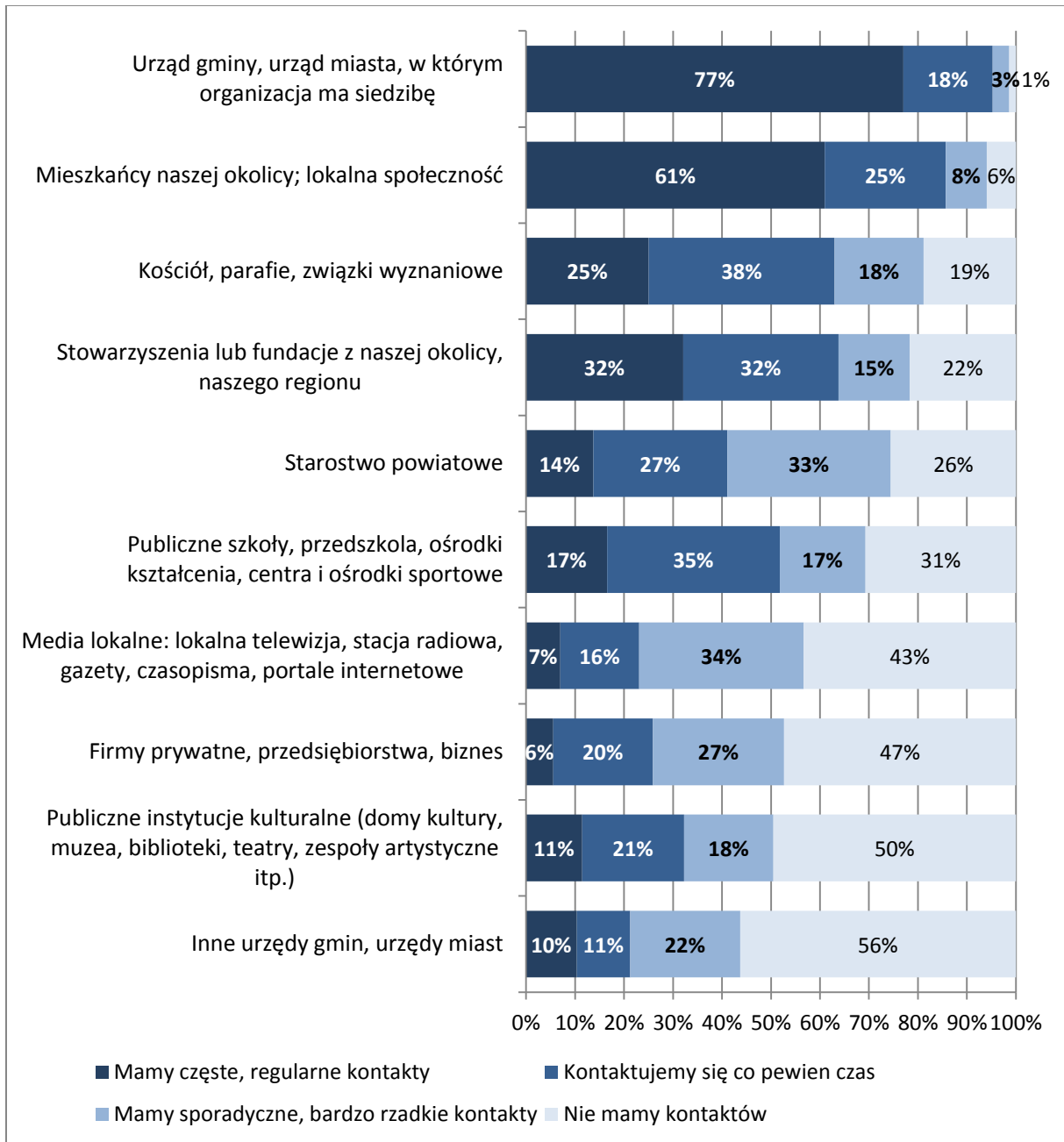
Sieć kontaktów zewnętrznych OSP przypomina w dużym stopniu siatkę powiązań „nowych” organizacji. Podobnie jak w przypadku reszty sektora uwagę zwraca lokalny charakter utrzymywanych relacji. Zdecydowanie najbliższym partnerem, z którym kontakty mają niemal wszystkie (99%) OSP, są urzędy miast i gmin, w których mają one siedzibę, przy czym w ponad trzech czwartych przypadków (77%) są to kontakty częste i regularne. W oczywisty sposób wynika to z tego, że samorzady gminne są ustawowo zobligowane do współpracy i finansowania Ochotniczych Straży Pożarnych. Kontakty z lokalną społecznością utrzymuje natomiast 94% OSP; kontaktów częstych i regularnych jest już jednak mniej (61%) niż w przypadku relacji z urzędami gmin. Reszta sektora również najczęściej kontaktuje się z wyżej wymienionymi dwoma partnerami – jednak zarówno częstość kontaktów ogółem, jak i natężenie kontaktów regularnych jest mniejsze. Charakterystycznym wyróżnikiem kontaktów OSP jest natomiast utrzymywanie relacji z Kościołem: posiada je aż 81% straży (25% ma regularne kontakty). Wynika to prawdopodobnie z faktu, że zarówno Kościół, jak i Ochotnicze Straże Pożarne są głównymi, a często jedynymi ośrodkami integracji małych, lokalnych, głównie wiejskich społeczności, głęboko zakorzenionymi w społecznej świadomości – ich współpraca wydaje się niemal naturalna. Obie instytucje organizują w pewnym sensie życie lokalnej wspólnoty, dbając wspólnie o tradycję, obchodząc wspólnie święta. W czasie uroczystości kościelnych nie może dziwić obecność umundurowanych strażaków ze sztandarem, z kolei uroczystości strażackie (np. Dzień Strażaka) również związane są z obrzędowością o charakterze religijnym. Kościół jest też dla OSP jednym z ważnych kanałów komunikacji z lokalną społecznością.

Podobnie jak „nowe” organizacje niemal cztery piąte (78%) OSP ma też kontakty z innymi organizacjami z okolicy, a niemal trzy czwarte (74%) utrzymuje je ze starostwem powiatowym.

Stosunkowo często straże kontaktują się także z publicznymi szkołami, ośrodkami kształcenia, przedszkolami i ośrodkami sportowymi (69%), z mediami lokalnymi (57%) oraz sferą biznesu (53%), przy czym w dwóch ostatnich przypadkach zwraca uwagę wyjątkowo mały odsetek kontaktów regularnych. Połowa OSP ma też kontakty z publicznymi instytucjami kultury, a nieco mniej niż połowa z innymi urzędami miast lub gmin. Dla OSP bardzo istotnym partnerem jest też Państwowa Straż Pożarna⁴³.

⁴³ Brak danych liczbowych w tym zakresie, jako że kategoria ta nie była uwzględniona w kafeterii odpowiedzi. W kafeterii znalazła się kategoria „Rząd, ministerstwa, publiczne instytucje centralne, ogólnopolskie”, w której zawiera się Państwowa Straż Pożarna – nie było to jednak oczywiste dla respondentów. Utrzymywanie kontaktów z tego typu partnerami zadeklarowało zaledwie 16% OSP. Z informacji Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP wynika natomiast, że 25% uczestniczy w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym, co czyni kontakty z Państwową Strażą Pożarną konieczne.

Wykres 18. Kontakty zewnętrzne OSP



W dalszej części tego rozdziału omówimy dokładniej kontakty OSP z urzędami miast i gmin, w których mają swoje siedziby, kontakty straży z prywatnymi firmami i instytucjami oraz relacje, jakie wiążą straże z innymi organizacjami.

2. Kontakty OSP z samorządem gminnym

Kontakty z samorządem szczebla gminnego utrzymują niemal wszystkie (99%) OSP. Również niemal wszystkie (96%) oprócz utrzymywania kontaktów współpracują z nimi na różne sposoby. Najważniejsza z perspektywy straży jest współpraca finansowa – na gminach

spoczywa bowiem ustawowy obowiązek utrzymywania ich gotowości bojowej. Finansowe aspekty współpracy zostały szczegółowo omówione w rozdziale V.1. Ochotnicze Straże Pożarne współdziałają jednak z urzędami miast i gmin także w innych, niezwiązanych bezpośrednio z finansami kwestiach.

✓ Komunikacja formalna i nieformalna

Najczęściej kontakty pomiędzy OSP a urzędami miast i gmin polegają na komunikacji formalnej lub nieformalnej: niemal 90% straży uczestniczyło w ciągu ostatnich dwóch lat w oficjalnych spotkaniach, na których obecni byli przedstawiciele urzędu, a prawie taki sam odsetek przyznał, że na bieżąco wymieniał się z urzędnikami informacjami i konsultował działania. Prawie połowa (49%) uczestniczyła natomiast w pracach grup roboczych lub komisji powoływanych przez samorząd. Ponadto ponad połowa (56%) przedstawicieli OSP twierdziła, że kontaktowała się ze swoimi urzędami miast lub gmin nieformalnie – na przykład poprzez prywatne znajomości. Dodatkowo również ponad połowa (55%) z własnej inicjatywy występowała do urzędu z propozycjami uchwał lub działań.

✓ Współpraca merytoryczna

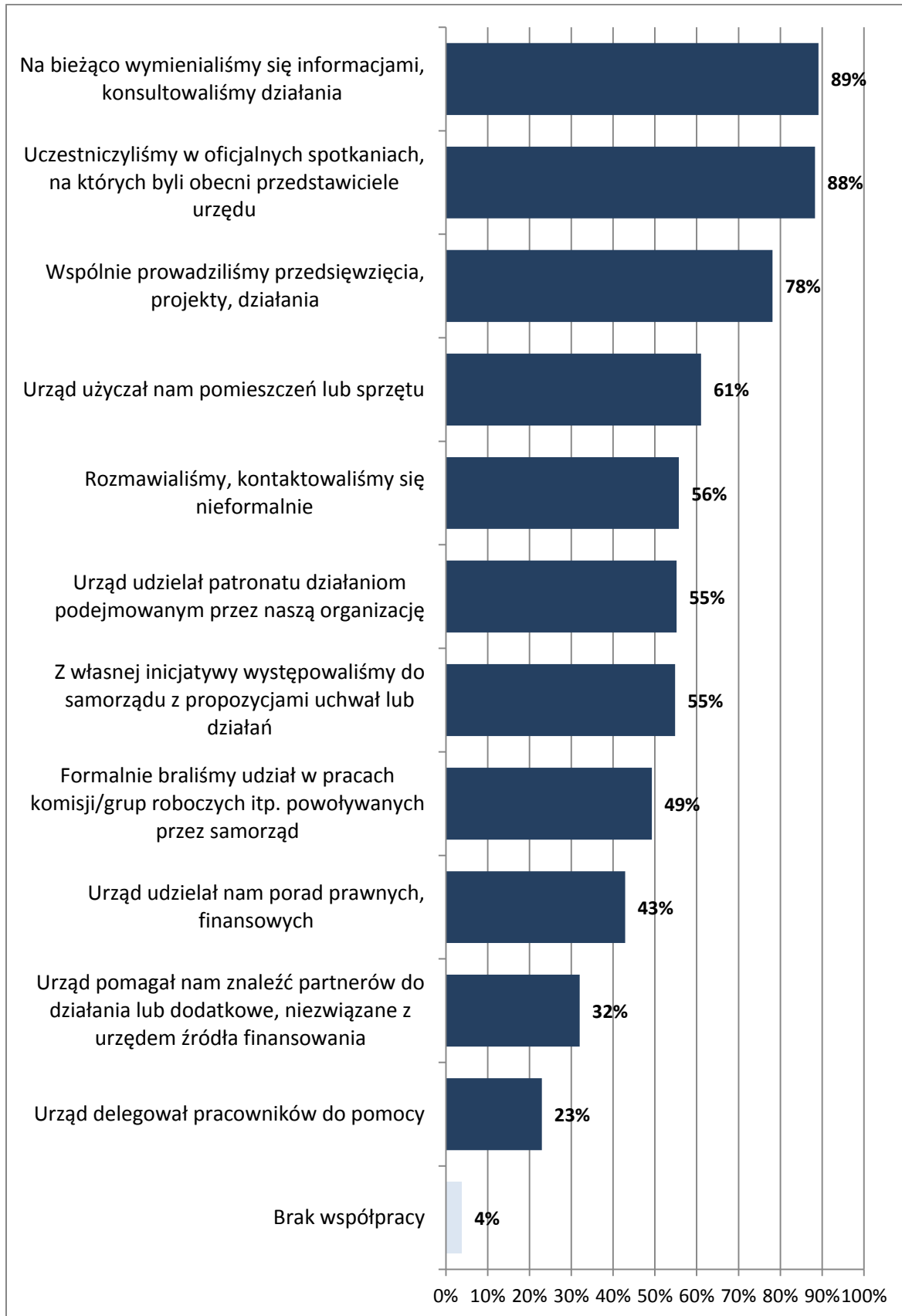
Ponad trzy czwarte straży (78%) przyznało, że prowadziło w ostatnim czasie wspólnie z urzędem działania lub projekty. W ponad połowie (55%) przypadków OSP deklarowały zaś, że udało im się pozyskać patronat urzędu nad prowadzonymi działaniami.

✓ Inne formy

Stosunkowo często spotykaną formą współpracy było też użyczenie strażakom przez urzędy pomieszczeń lub sprzętu – z takiej formy pomocy skorzystało prawie dwie trzecie (61%) z nich. Należy pamiętać, że w niektórych gminach właścicielem sprzętu oraz remizy jest OSP, w innych wymienione zasoby należą do gminy, a OSP jest jedynie ich dysponentem. Urzędy miast i gmin pomagają też strażom w sposób pośredni: niemal jedna trzecia (32%) z nich otrzymała od urzędu pomoc polegającą na poszukiwaniu partnerów lub dodatkowych, niezwiązanych z urzędem źródeł finansowania. Ponad dwie piąte straży (43%) zadeklarowało też, że urzędy udzielały im porad prawnych lub finansowych, a niemal jedna czwarta (23%) otrzymała pomoc w postaci urzędników oddelegowanych specjalnie do pomocy OSP.

Należy podkreślić, że kształt współpracy pomiędzy OSP a samorządami gminnymi jest, w porównaniu z kontaktami reszty sektora z gminami, w dużej mierze odmienny. Determinuje go bowiem specyficzna sytuacja OSP, które będąc stowarzyszeniami, korzystają ze wszystkich praw przysługujących organizacjom pozarządowym, a jednocześnie są finansowane przez gminę na podstawie Ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Współpraca z OSP jest więc dla gmin podwójnie obligatoryjna: zobowiązuje je bowiem do niej nie tylko wspomniana ustawa „przeciwpożarowa”, ale również Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zobowiązująca gminy do współpracy z podmiotami trzeciego sektora.

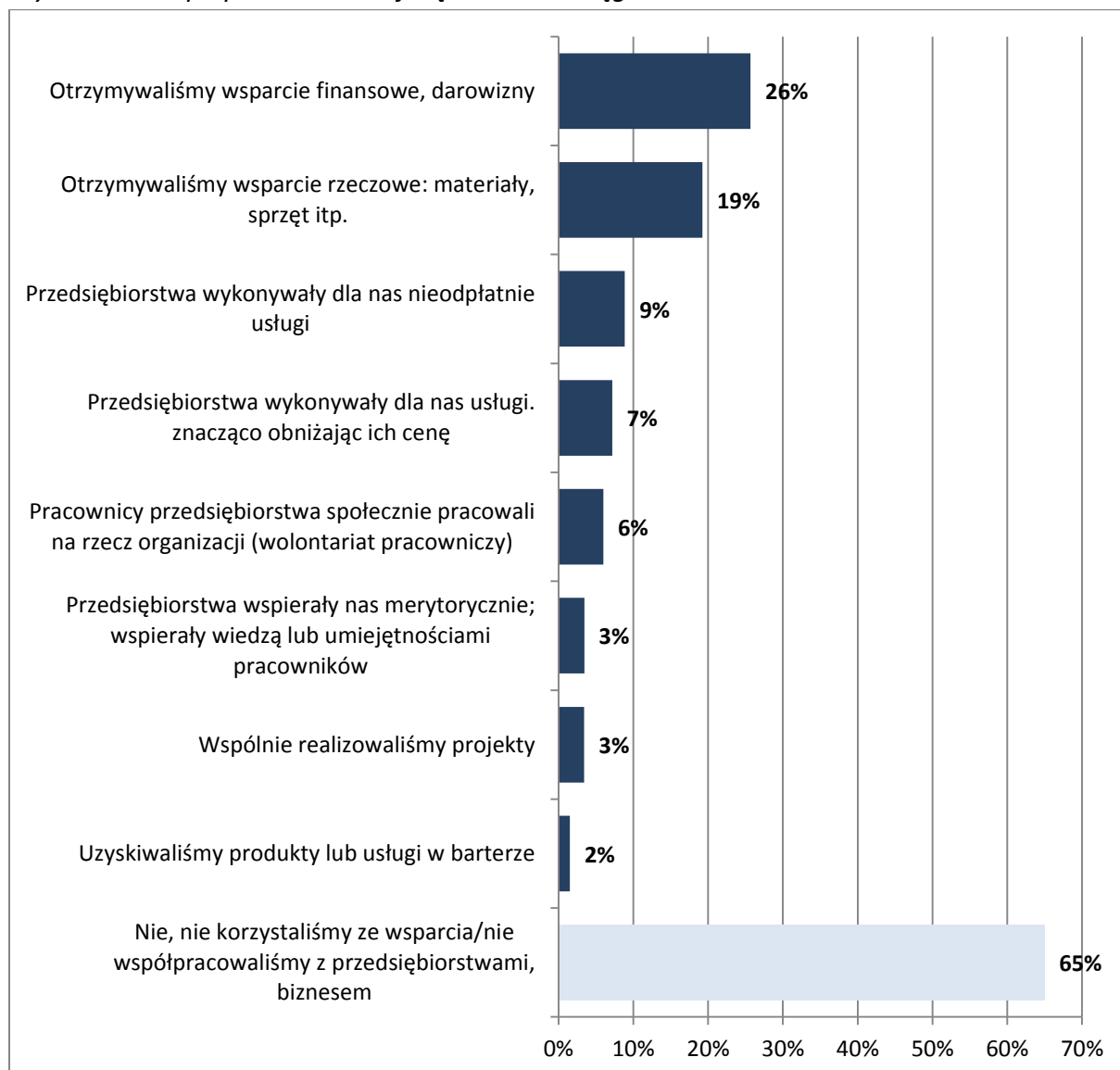
Wykres 19. Współpraca pozafinansowa OSP z urzędami miast i gmin w ciągu ostatnich dwóch lat



3. Współpraca OSP z biznesem

Chociaż utrzymywanie kontaktów z prywatnymi firmami i instytucjami zadeklarowało 53% OSP, to jakkolwiek formę współpracy podjęło już tylko 35%. Zdecydowanie najczęściej występującą formą kooperacji było udzielanie przez sferę biznesu wsparcia strażom: pomoc finansową otrzymała ponad jedna czwarta (26%) z nich, a wsparcie rzeczowe niemal jedna piąta (19%). Co dziesiąta OSP (9%) otrzymała od firm lub instytucji nieodpłatne usługi, a kolejne 7% mogło je kupić po preferencyjnych cenach. Co dwudziesta straż (6%) otrzymała natomiast od firm wsparcie w postaci nieodpłatnej pracy na jej rzecz. Współpraca merytoryczna, wspólne realizowanie projektów czy wymiana barterowa były natomiast zdecydowaną rzadkością.

Wykres 20. Współpraca OSP ze sferą biznesu w ciągu ostatnich dwóch lat



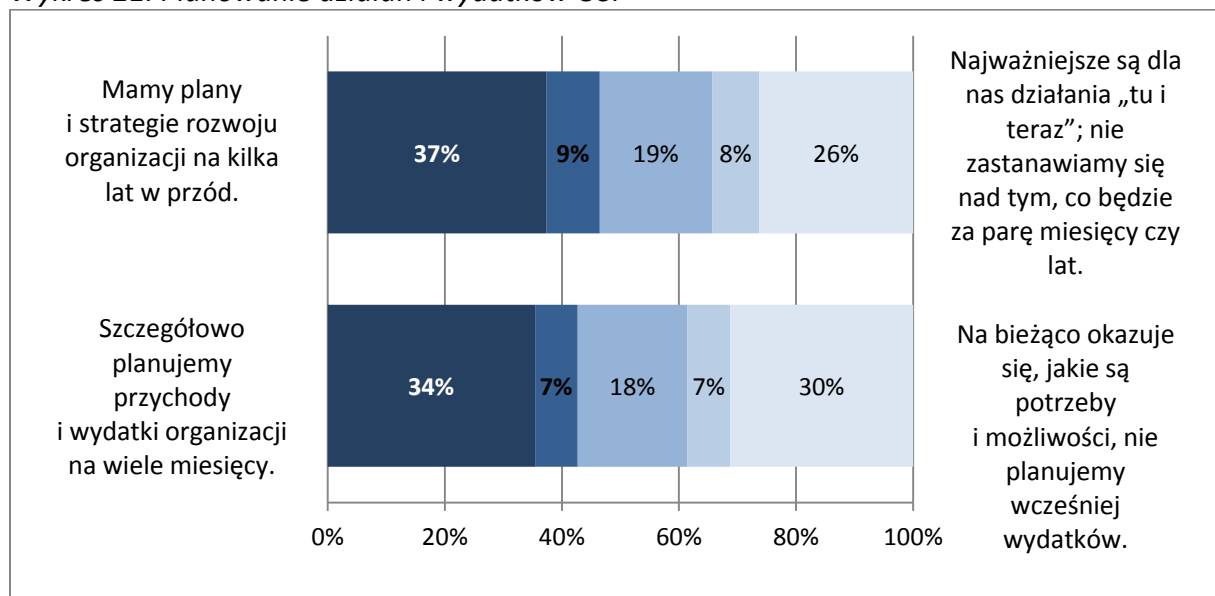
VII. Sposoby funkcjonowania i zarządzania w Ochotniczych Strażach Pożarnych

1. Planowanie działań w OSP

Ochotnicze Straże Pożarne, w odróżnieniu od pozostałych stowarzyszeń oraz fundacji, mają zapewnione stabilne finansowanie – przynajmniej w odniesieniu do swojej podstawowej działalności związanej z ochroną przeciwpożarową. Trzeba jednak pamiętać, że w wielu przypadkach nie ma to bezpośredniego odzwierciedlenia w budżetach OSP⁴⁴ – są to bowiem środki wydawane bezpośrednio przez gminy. Tym samym stabilność finansowa wcale nie musi przekładać się na większe możliwości planowania budżetu. Dlatego też odsetek OSP sytuujących się bliżej modelu funkcjonowania, w którym planuje się wydatki na wiele miesięcy w przód, jest zbliżony do tego, jaki obserwujemy w reszcie sektora. Postępuje tak 41% Ochotniczych Straży Pożarnych, natomiast 37% bliżej do modelu, w którym wydatki planuje się na bieżąco.

Ochotnicze Straże Pożarne w podobnym stopniu jak reszta sektora kładą nacisk na uchwalanie planów i strategii rozwoju. Niemal połowie (45%) bliżej jest do modelu, w którym planuje się działania na kilka lat w przód. Ponad jedna trzecia (34%) z kolei nastawia się na funkcjonowanie „tu i teraz”, nie planując szczegółowo przyszłych działań. Możliwe, że jest to związane ze specyfiką aktywności straży, które w większości przypadków wykonują wciąż podobne działania.

Wykres 21. Planowanie działań i wydatków OSP



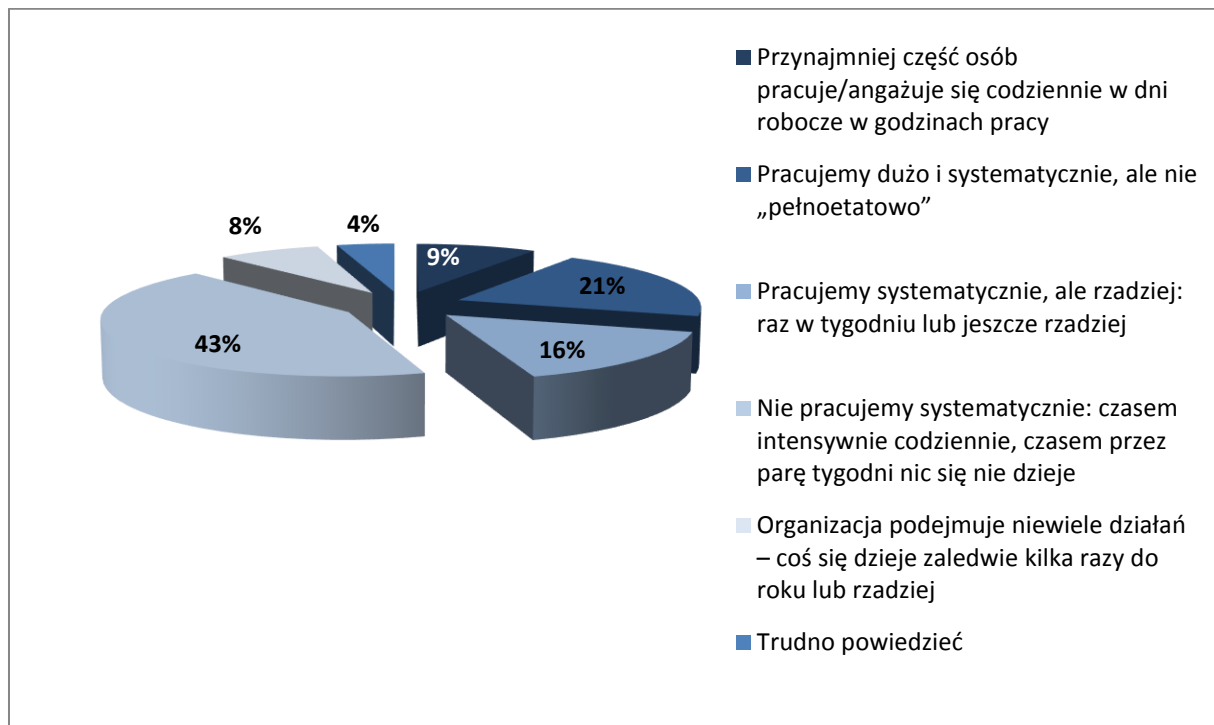
Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

⁴⁴ Więcej na ten temat w rozdziale V.

2. Rytm i organizacja pracy w OSP

Organizacja pracy w OSP determinowana jest przede wszystkim przez specyficzny rytm wykonywanych działań. Ponad połowa z nich (51%) pracuje niesystematycznie: 43% deklaruje, że czasem są zaangażowani w działalność OSP bardzo intensywnie i codziennie (akcje, szkolenia), by potem przez kilka tygodni nie podejmować żadnej aktywności, a kolejne 8% deklaruje działalność jedynie kilka razy do roku. Dla porównania wśród innych stowarzyszeń i fundacji organizacji pracujących niesystematycznie jest mniej – 29%. Natomiast codzienną aktywność w godzinach urzędowych deklaruje mniej niż jedna dziesiąta (9%) straży, jedna piąta (21%) pracuje dużo i systematycznie, ale nie pełnoetatowo, a 16% podejmuje aktywność systematycznie, ale rzadko (nie częściej niż raz w tygodniu).

Wykres 22. Rytm pracy OSP

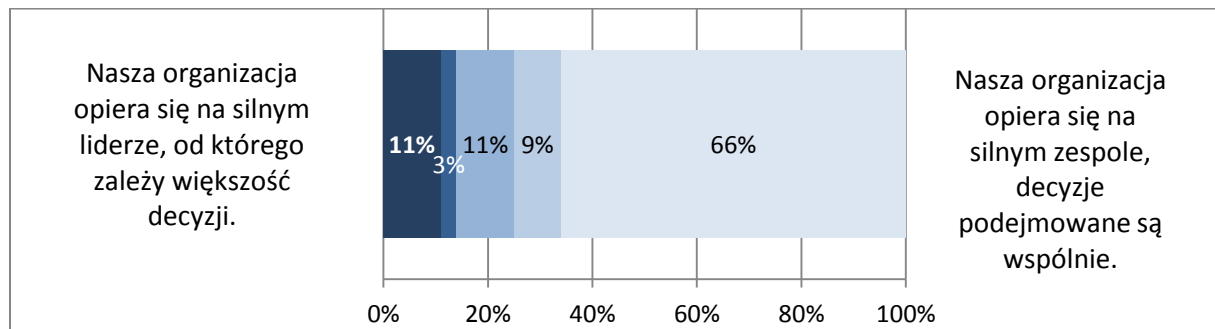


Ochotnicze Straże Pożarne różnią się między sobą nie tylko rytmem, ale również sposobem organizacji pracy. Mamy tu na myśli wiele aspektów – od stylu zarządzania przez hierarchię, podział obowiązków aż po obowiązujące procedury. Oczywiście jest, że styl pracy straży w dużej mierze determinowany jest ich specyfiką i różni się od tego, który obserwujemy wśród innych stowarzyszeń i fundacji.

Według deklaracji respondentów, w większości straży dominuje demokratyczny czy raczej „partycypacyjny” styl zarządzania. Zdarza się to wyraźnie częściej niż w przypadku reszty sektora. Trzy czwarte (75%) badanych umieściło swą organizację bliżej modelu opartego na

silnym zespole⁴⁵ (w tym 66% wskazało krańcową odpowiedź na skali); wśród „nowych” organizacji zrobiła to zaledwie nieco ponad połowa. Według modelu opartego na silnym liderze działa natomiast zaledwie 14% OSP. Prawdopodobnie jest to związane z lokalnym zasięgiem działania Ochotniczych Straży Pożarnych – wśród pozostałych stowarzyszeń i fundacji najbliższej partycypacyjnego modelu zarządzania są bowiem właśnie organizacje działające na mniejszą skalę, aktywne jedynie w najbliższej okolicy.

Wykres 23. OSP oparte na liderze lub silnym zespole



Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

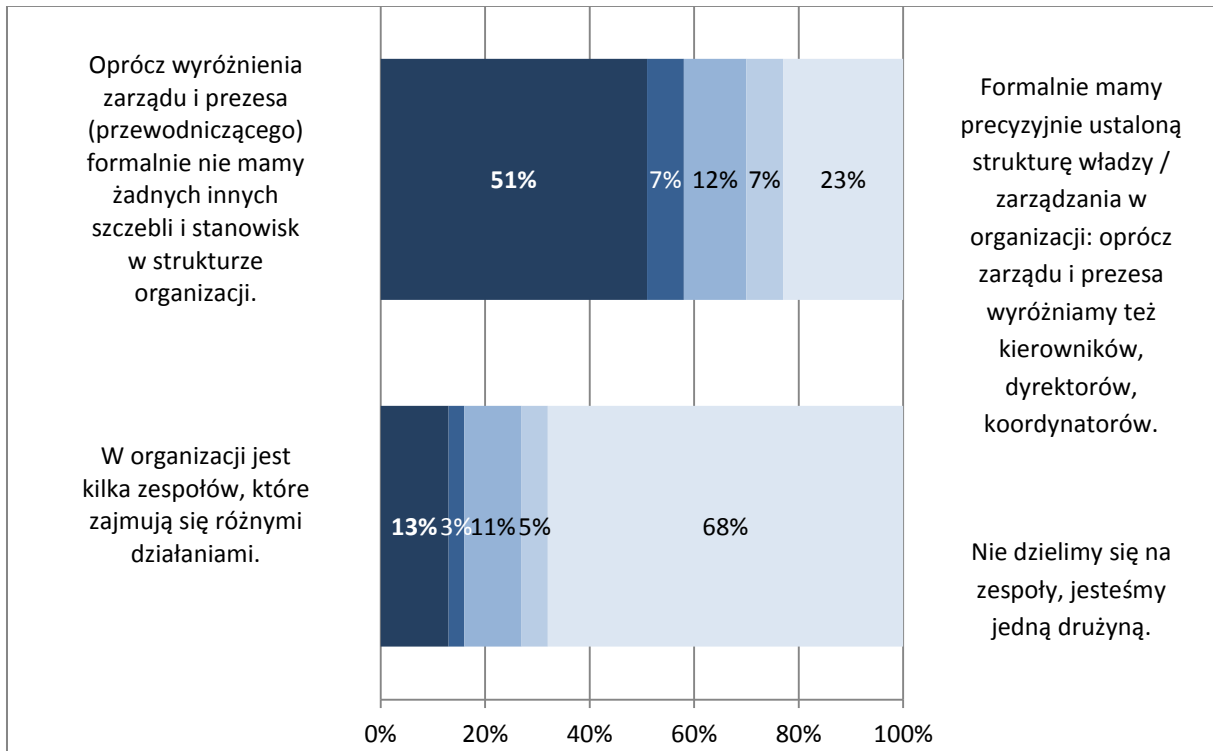
Straże, podobnie jak reszta sektora, charakteryzują się na ogół płaską strukturą wewnętrzną. W większości przypadków powołanie zarządu i prezesa to jedyny sposób tworzenia wewnętrznej hierarchii. Mniej niż jedna trzecia (30%) badanych sytuuje się bliżej modelu z precyzyjnie ustaloną strukturą władzy i zarządzania. Natomiast w prawie trzech piątych przypadków (58%) strażom jest bliżej do modelu, w którym poza prezesem i zarządem formalnie nie ma żadnych innych szczebli i stanowisk (przy czym 51% wybiera lewy kraniec skali). Prawdopodobnie jest to związane z koncentracją OSP na jednym, podstawowym obszarze działalności, jakim jest ratownictwo⁴⁶. To powoduje, że tworzenie skomplikowanej struktury zarządzania nie jest konieczne.

Podobnie nie ma też konieczności wyróżniania w strukturze OSP zespołów. Jest to wśród Ochotniczych Straży Pożarnych zdecydowaną rzadkością – tylko 16% respondentów określiło swoje organizacje jako bliższe takiemu modelowi. Natomiast niemal trzy czwarte (73%) uznało, że ich jednostce jest bliżej do modelu, w którym zespół „jest jedną drużyną” i wszyscy pracują razem. Z pewnością wpływ na to ma nie tylko koncentracja OSP na jednym obszarze działań, ale także ich lokalny charakter. Wśród pozostałych organizacji brak podziału na zespoły (występujący rzadziej, bo w dwóch trzecich przypadków) jest tym częstszy, im mniejszy jest zasięg działania organizacji.

⁴⁵ Trzeba jednak pamiętać, że na pytania ankiety odpowiedzi udzielali przedstawiciele władz organizacji, więc odsetek organizacji, które opierają się na silnym zespole, może być nieco zawyżony.

⁴⁶ Więcej na ten temat w rozdziale II.

Wykres 24. Struktura zarządzania w OSP

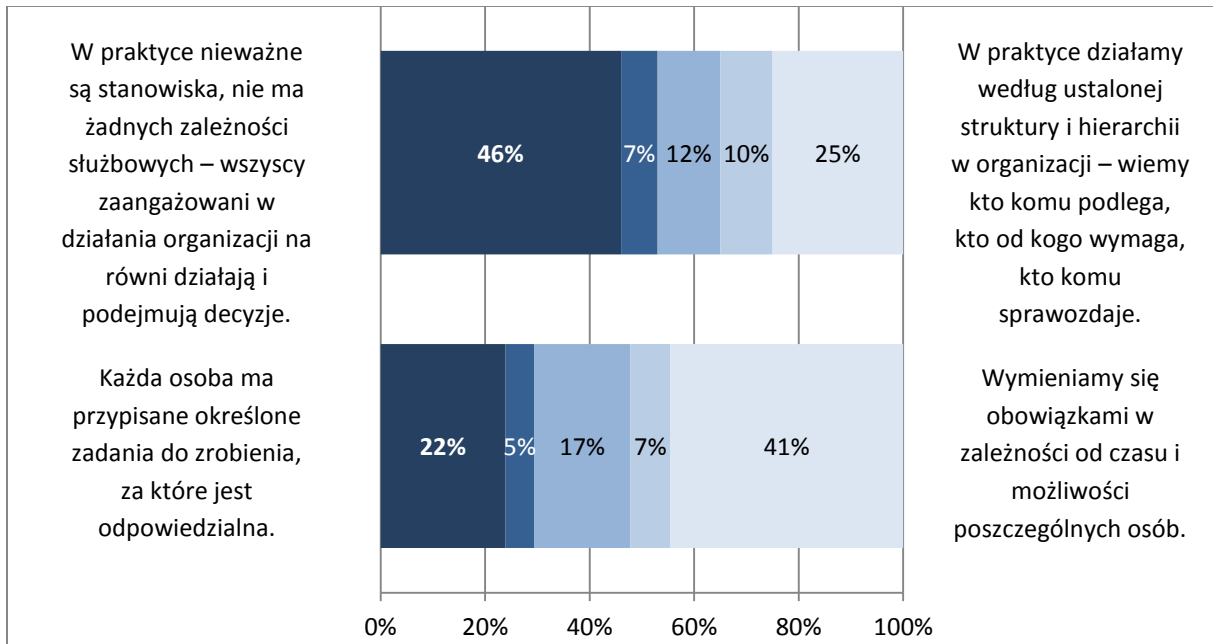


Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

Formalny brak hierarchii najczęściej przekłada się też na brak struktury w praktyce – tylko 35% respondentów określiło swoją organizację jako bliższą modelowi działania zgodnego z ustaloną strukturą i hierarchią, natomiast ponad połowa (53%) stwierdziła, że również w praktyce wszyscy zaangażowani w działania OSP podejmują decyzje. Warto jednak zwrócić uwagę, że (inaczej niż w przypadku ustalania formalnej hierarchii) w odniesieniu do podejmowania decyzji w praktyce da się zauważyć pewne różnice pomiędzy OSP a resztą sektora. „Nowe” organizacje są w tym aspekcie nieco bardziej demokratyczne – tylko 21% z nich działa w praktyce według ustalonej struktury i hierarchii.

Wśród Ochotniczych Straży Pożarnych nie jest też raczej stosowany jasny podział zadań i kompetencji. Niemal połowa badanych (48%) sytuuje swoją OSP bliżej modelu, w którym zaangażowane osoby wymieniają się obowiązkami w zależności od swoich możliwości i czasu (przy czym aż 41% wskazało na prawy kraniec skali). Wśród „nowych” organizacji takich wskazań było tylko 38%. Natomiast nieco ponad jedna czwarta (27%) OSP działa według modelu, w którym wszyscy znają swoje obowiązki i zakres odpowiedzialności.

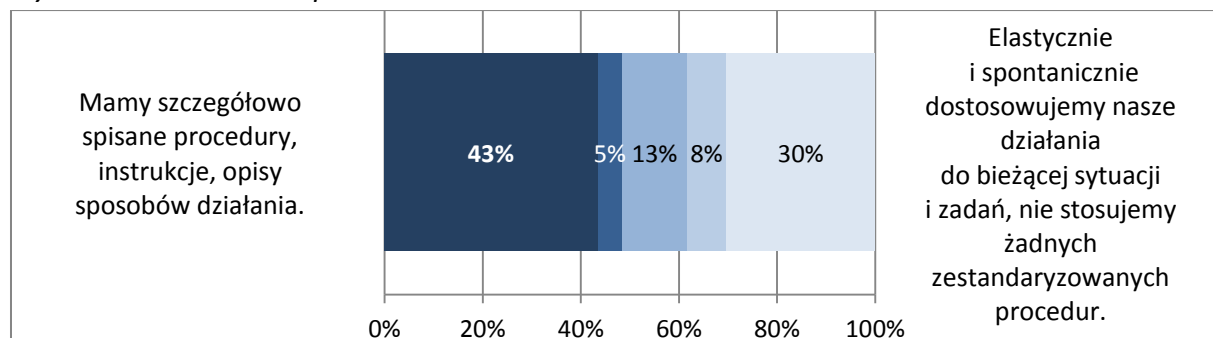
Wykres 25. Podejmowanie decyzji w praktyce



Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

Formalny i praktyczny brak struktury, hierarchii, podziału na zespoły oraz podziału obowiązków nie wpływa jednak na sposób organizacji pracy, a więc procedur, instrukcji czy opisów sposobów działania – w tym również tych dotyczących komunikacji między osobami zaangażowanymi w działalność. Odpowiedzi pokazują, że takie regulacje są przez OSP stosowane stosunkowo często, co z pewnością wynika z charakteru ich działań, wymagających szybkich decyzji i zdyscyplinowania. Niemal połowa (48%) badanych określiła swoje jednostki jako bliższe modelowi wykorzystującemu procedury, przy czym aż 43% wskazało na lewy kraniec skali. Dla porównania wśród „nowych” organizacji takich, które opierają się na procedurach, było zaledwie 27%. Z drugiej strony niemal dwie piąte (38%) bliższe było określeniu działań swojej OSP jako elastycznych i spontanicznych (w tym 30% wskazało kraniec skali oznaczający brak jakichkolwiek procedur czy instrukcji działania).

Wykres 26. Stosowanie procedur w OSP



Respondenci wskazywali odpowiedź na pięciostopniowej skali z krańcami oznaczonymi jak na wykresie.

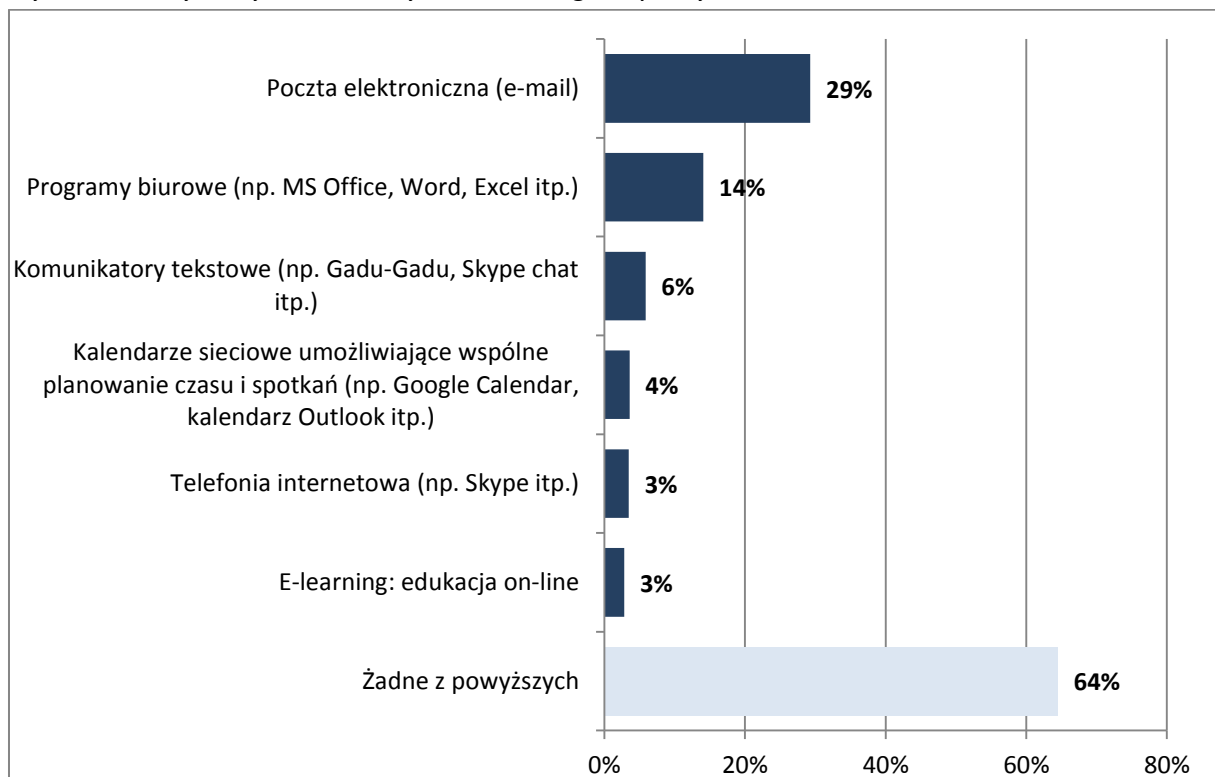
3. Wykorzystanie nowych technologii w działalności OSP

Wykorzystanie nowych technologii zarówno w pracach OSP, jak i pozostałych organizacji pozarządowych wciąż nie jest powszechne. Z badań nad „nowymi” organizacjami wynika, że najrzadziej są one stosowane w organizacjach wiejskich, działających lokalnie, niezatrudniających płatnych pracowników. Są to również cechy doskonale opisujące Ochotnicze Straże Pożarne. Nie powinno więc dziwić, że bardzo niewielka część OSP korzysta w swojej codziennej aktywności z nowych technologii.

Własną stronę internetową ma zaledwie 29% OSP⁴⁷. Jest to wyraźnie niższy odsetek niż w przypadku pozostałych organizacji, z których posiadanie własnej strony deklaruje 62%. Niemal jedna trzecia (29%) straży planuje taką stronę przygotować, natomiast 41% nie ma strony www i nie planuje jej tworzyć.

Tylko 29% OSP korzysta z poczty elektronicznej, a zaledwie 14% używa programów biurowych (np. z rodziny MS Office). Pozostałe narzędzia są wykorzystywane bardzo rzadko. Z żadnego z wymienionych poniżej udogodnień technologicznych nie korzysta niemal dwie trzecie (64%) OSP. Dla porównania z poczty elektronicznej korzysta 72% „nowych” organizacji, z programów biurowych 45%, a żadnych wymienionych technologii nie używa tylko 21% z nich.

Wykres 27. Wykorzystanie nowych technologii w pracy OSP



⁴⁷ Trzeba jednak pamiętać, że posiadanie własnej strony internetowej mogło być przez badanych rozumiane w zróżnicowany sposób. Część z nich za własną stronę internetową mogło uznać krótkie wizytówki lub informacje zamieszczone na stronach należących do innych podmiotów. Tym samym odsetek organizacji posiadających własną stronę www może być nieco zawyżony.

Równie rzadkie jest stosowanie przez OSP internetowych narzędzi komunikacyjnych: jedna piąta (21%) straży publikuje informacje o swoich działaniach w internecie, jedna dziesiąta (9%) prowadzi profil w serwisie społecznościowym, a 8% komunikuje się z członkami poprzez listy i fora dyskusyjne. Absolutną rzadkością jest prowadzenie newslettera (3%) czy bloga (1%). Żadnego z wymienionych narzędzi nie używa 70% OSP i dla porównania: tylko 30% „nowych” organizacji.

4. Szkolenia w OSP

Członkowie OSP biorą udział w szkoleniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną oraz przez urzędy gmin. Oczywiście dostępne są dla nich również inne szkolenia przeznaczone dla trzeciego sektora. W ciągu ostatnich dwóch lat niemal cztery piąte (79%) straży zapewniało swoim członkom lub wolontariuszom udział w zajęciach podnoszących kompetencje. Niemal dwie trzecie straży (62%) wysyłało ich na szkolenia zewnętrzne, a 43% organizowało szkolenia wewnątrz organizacji; kolejne 12% zapewniało konsultacje, doradztwo lub spotkania ze specjalistami. Generalnie OSP korzystają więc ze szkoleń zdecydowanie częściej niż pozostałe organizacje, spośród których szkoli się tylko połowa. Inna jest też na ogół tematyka szkoleń, z których korzystają: przede wszystkim wybierają te, które związane są z ich specyficzną dziedziną aktywności (ratownictwem pożarowym) – w ciągu ostatnich dwóch lat uczestniczyła w nich niemal połowa OSP. Wysoki odsetek szkolących się straży wynika właśnie z dostępności szkoleń związanych z ochroną przeciwpożarową, które organizowane są przez Państwową Straż Pożarną oraz urzędy gmin, oraz z ich obligatoryjnego charakteru⁴⁸. Szkolenia o innej tematyce są przez OSP wybierane zdecydowanie rzadziej: po jednej dziesiątej z nich szkoliło się w zakresie zagadnień formalnoprawnych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowej, pozyskiwania funduszy oraz pozyskiwania wolontariuszy. Uczestnictwo w innych szkoleniach było natomiast zdecydowanie rzadkością. Widać więc wyraźnie, że wszelkie działania prorozwojowe koncentrują się w przypadku OSP na ich głównym polu działania.

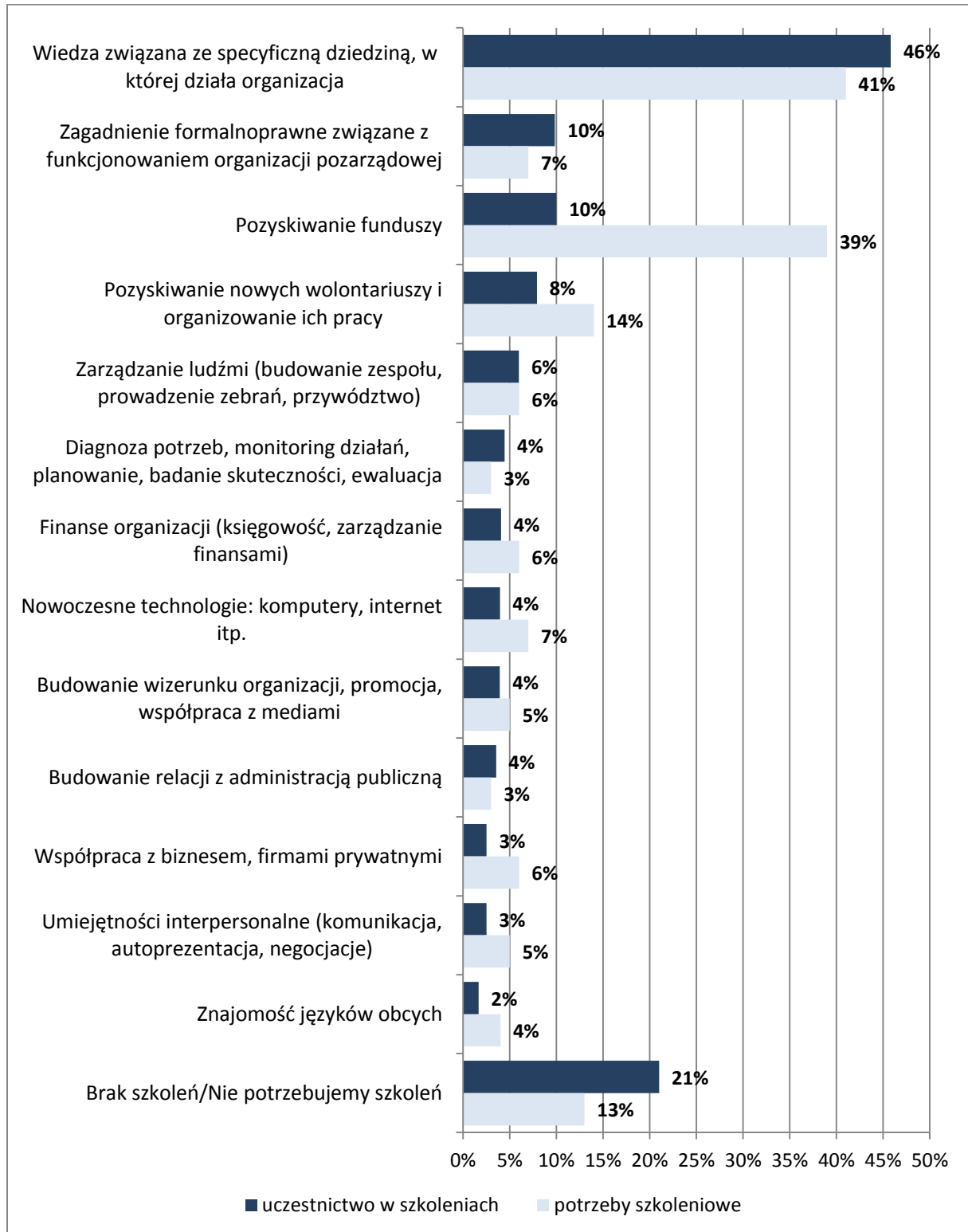
Ranking deklarowanych potrzeb szkoleniowych OSP jest na ogół zgodny z rankingiem szkoleń, w których straże już uczestniczą. Istnieje jednak jeden wyraźny wyjątek: niemal cztery piąte OSP (39%) chciałoby uczestniczyć w szkoleniach z pozyskiwania funduszy. Może to oznaczać, że istnieje wśród nich niezaspokojony jak dotąd popyt na edukację w tym zakresie. Co więcej, wysoki odsetek OSP chcących się szkolić z pozyskiwania finansów świadczy o tym, że strażacy nie chcą porzekać na finansowaniu swojej działalności tylko i wyłącznie ze środków pozyskiwanych w najłatwiejszy dla nich sposób – na mocy Ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Dla ponad jednej ósmej (14%) straży pożądane byłyby też szkolenia dotyczące pozyskiwania wolontariuszy oraz organizowania ich pracy. Jednak zdecydowanie największą popularnością

⁴⁸ Podstawowe szkolenie pożarnicze, które musi przejść członek OSP, obejmuje 111 godzin zajęć.

cieszyłyby się te związane z ochroną przeciwpożarową. Brak zainteresowania szkoleniami wyraziło 13% OSP.

Wykres 28. Zapewnianie w ciągu ostatnich dwóch lat pracownikom, wolontariuszom i innym zaangażowanym osobom udziału w szkoleniach lub innych działaniach podnoszących kompetencje vs deklarowane potrzeby szkoleniowe



VIII. Problemy i potrzeby Ochotniczych Straży Pożarnych

1. Problemy OSP

Problemy, jakie odczuwają w trakcie swojej działalności Ochotnicze Straże Pożarne, są bardzo zbliżone do tych, jakie deklarują również inne stowarzyszenia i fundacje. Ponad dwie trzecie straży napotyka trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań. Z jednej strony – w kontekście wspomnianego wielokrotnie, spoczywającego na gminach obowiązku finansowania działalności OSP – może wydawać się to zaskakujące. Musimy jednak pamiętać, że wspomniane przepływy finansowe są w dużym stopniu niewystarczające: wciąż wiele straży używa przestarzałych samochodów, zasoby sprzętu specjalistycznego są niewystarczające, niejednokrotnie pojawiają się także braki w umundurowaniu. Odczuwalność niedoboru sprzętu oraz środków finansowych upodobnia więc straże do reszty sektora.

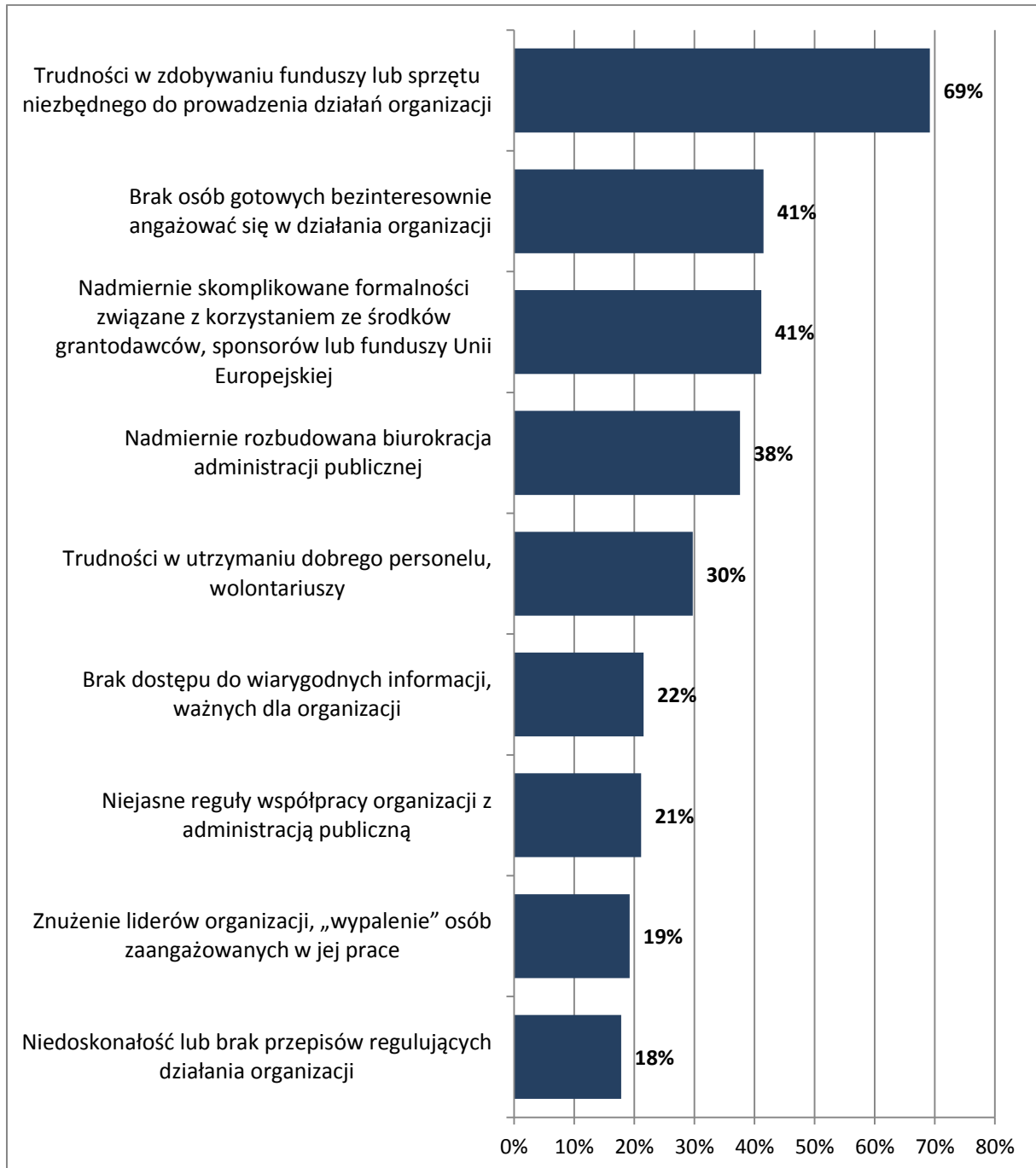
Istotne problemy Ochotniczych Straży Pożarnych wiążą się także z ich relacjami z administracją. Ponad dwie piąte (41%) z nich narzeka na nadmiernie skomplikowane formalności związane z korzystaniem ze środków grantodawców (a więc głównie samorządu), sponsorów i UE, niewiele mniej boryka się z problemami wynikającymi z nadmiernie rozbudowanej biurokracji administracji publicznej. Dodatkowo po jednej piątej OSP narzeka też na niejasne reguły współpracy z administracją publiczną (21%) oraz na niedoskonałość lub brak przepisów regulujących ich działania (18%). Ogółem jednak skala trudności w kontaktach ze sferą publiczną jest w przypadku OSP mniejsza niż wśród „nowych” organizacji.

Strażacy narzekają też na problemy dotyczące zasobów ludzkich: ponad dwie piąte (41%) uważa, że brakuje osób gotowych bezinteresownie zaangażować się w działalność OSP, a niemal jedna trzecia (30%) ma trudności w utrzymaniu dobrego personelu lub wolontariuszy. Jedna piąta (19%) narzeka też na znużenie i „wypalenie” liderów. Trzeba również wspomnieć o trudnościach, jakie napotykają w swojej aktywności w OSP strażacy – ochotnicy. Ci z nich, którzy pracują zawodowo, miewają problemy z uzyskaniem zgody swoich pracodawców na uczestnictwo w akcjach ratowniczych i szkoleniach. W efekcie ich udział w działalności OSP często bywa utrudniony lub wręcz niemożliwy. Obecnie jedynym rozwiązaniem jest więc organizowanie szkoleń popołudniami lub wykorzystywanie przez strażaków urlopów wypoczynkowych⁴⁹. Problem pojawia się oczywiście w przypadku akcji ratowniczych, których czasu zaplanować się nie da.

Wreszcie dla 22% OSP problemem jest brak wiarygodnych informacji istotnych dla ich funkcjonowania.

⁴⁹ Informacje Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

Wykres 29. Problemy OSP – odsetki straży wskazujących dany problem jako „odczuwalny” lub „bardzo odczuwalny”

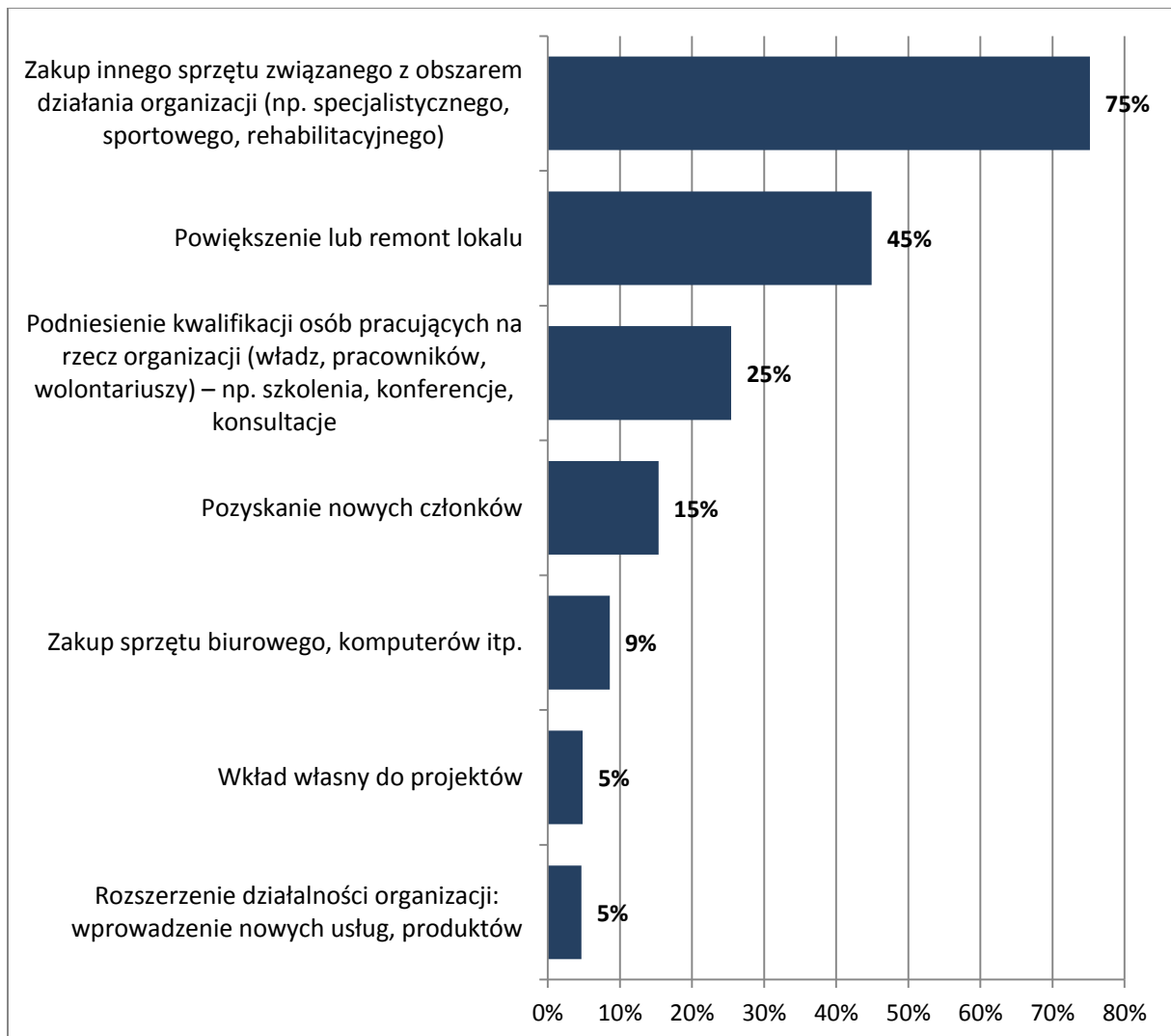


2. Potrzeby OSP

Ankietowanych zapytano też o hipotetyczną sytuację, w której ich OSP mogłyby przeznaczyć dodatkowe, wolne fundusze na dowolne cele (można było zaznaczyć najwyżej trzy obszary). Odpowiedzi wiele mówią o podstawowych deficytach i bolączkach strażaków, mogą też wskazywać obszary, gdzie wsparcie zewnętrzne byłoby – zdaniem samych przedstawicieli

OSP – najbardziej pożądane. W deklaracjach dotyczących dodatkowych wydatków można też dostrzec wspomnianą wielokrotnie koncentrację OSP na głównej dziedzinie swojej działalności, czyli ratownictwie pożarniczym. To potrzeby związane z działalnością ratowniczą determinują bowiem w największym stopniu „listę marzeń” OSP. Aż trzy czwarte Ochotniczych Straży Pożarnych dodatkowe pieniądze przeznaczyłoby na zakup specjalistycznego sprzętu związanego z obszarem ich działania, niemal połowa (45%) zainwestowałaby w remizę, a jedna czwarta w podnoszenie kwalifikacji osób zaangażowanych w działalność. Mimo że brak osób chętnych do zaangażowania się w działania OSP jest odczuwalnym problemem dla 41% straży, to tylko 15% przeznaczyłoby dodatkowe pieniądze na pozyskanie nowych członków. Wydatki na zakup sprzętu biurowego poniosłaby jedna dziesiąta straży, a na wkład własny do projektów oraz na rozszerzenie działalności dodatkowe fundusze przeznaczyłaby zaledwie co dwudziesta OSP. Szczególnie dwie ostatnie pozycje na „liście marzeń” świadczą o tym, że większość Ochotniczych Straży Pożarnych raczej nie dąży do realizacji zadań innych niż te związane z ochroną przeciwpożarową.

Wykres 30. Lista marzeń, czyli cele, na które wydano by dodatkowe fundusze



IX. Autoportret Ochotniczych Straży Pożarnych

1. OSP widziane oczami swoich członków

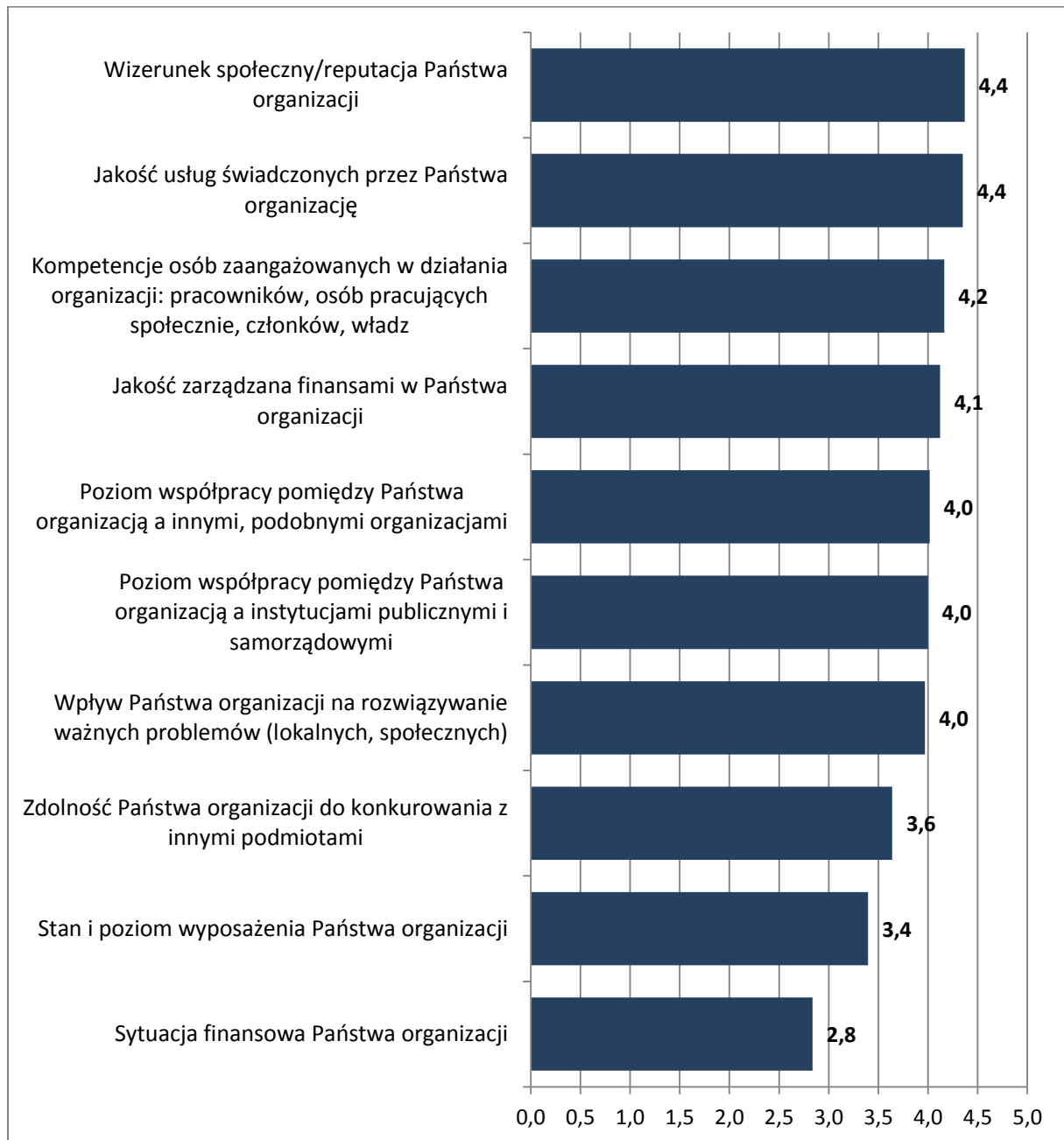
Przedstawiciele Ochotniczych Straży Pożarnych oceniają większość aspektów związanych z funkcjonowaniem swoich jednostek bardzo pozytywnie lub umiarkowanie pozytywnie. Najwyższe oceny dotyczą społecznego wizerunku straży (4,4) oraz jakości świadczonych przez siebie usług (4,4). Badani bardzo wysoko oceniają też własne kompetencje (4,2) oraz jakość zarządzania finansami (4,1). Pozytywnie można także ich zdaniem ocenić współpracę z partnerami: ze sfery publicznej (4,0) i z innymi organizacjami (4,0) oraz wpływ, jaki OSP mają na rozwiązywanie problemów społeczności, w której funkcjonują (4,0). Najgorzej w opinii strażaków prezentuje się natomiast sytuacja finansowa ich jednostek (2,8) oraz stan ich wyposażenia (3,4).

Powyższe oceny są zasadniczo podobne do tych, które wystawiali swoim organizacjom przedstawiciele „nowego sektora”. Charakteryzuje je bowiem pozytywna ocena własnych działań oraz kompetencji przy zdecydowanie niższej ocenie dostępnych zasobów finansowych i sprzętowych. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne różnice. Przede wszystkim strażacy wyżej niż przedstawiciele innych organizacji oceniają społeczny wizerunek swoich organizacji. Tak wysoka samoocena z pewnością jest związana z przeświadczeniem samych strażaków o głębokim zakorzenieniu OSP wśród lokalnych społeczności oraz traktowaniu ich działalności jako służby publicznej. Niezwykle pozytywny wizerunek strażaków potwierdzają też ogólnopolskie badania. Jest to druga po profesora uniwersytetu profesja w rankingu zawodów o największym poważaniu społecznym⁵⁰.

Lepsze oceny dotyczą też wpływu, jaki OSP mają na rozwiązywanie ważnych, lokalnych problemów. W tym przypadku istotny jest z pewnością charakter działalności OSP, mający niejednokrotnie bardzo namacalne i bezpośrednie efekty w postaci zlikwidowanego zagrożenia, ugaszonego pożaru, udzielonej pomocy. Wreszcie przedstawiciele OSP lepiej niż inni badani oceniają swoją współpracę z administracją. Także to nie powinno jednak dziwić w kontekście silnych związków o charakterze prawnym⁵¹ oraz personalnym, jakie wiążą obie strony.

⁵⁰ Prestiż zawodów, Komunikat z badań CBOS, 2009.

⁵¹ Więcej na ten temat w rozdziale I oraz III.

Wykres 31. Subiektywna ocena poszczególnych aspektów funkcjonowania OSP⁵²

Badani zostali też poproszeni o wskazanie czterech aspektów funkcjonowania OSP, które wymagają ich zdaniem najpilniejszej poprawy – w kolejności od najważniejszej do coraz mniej ważnych. Odpowiedzi przedstawicieli OSP są w dużej mierze podobne do tych, które udzielali badani z pozostałych stowarzyszeń i fundacji. Zdecydowanie dominują wśród nich aspekty materialne i finansowe. Zdaniem 81% OSP poprawy wymaga stan wyposażenia ich jednostki (dla 43% było to priorytetem), a niemal dwie trzecie (63%) wskazało na konieczność poprawy sytuacji finansowej (był to priorytet dla 21%). Niemal połowa OSP (46%) pomimo bardzo pozytywnej oceny jakości świadczonych przez siebie usług widzi

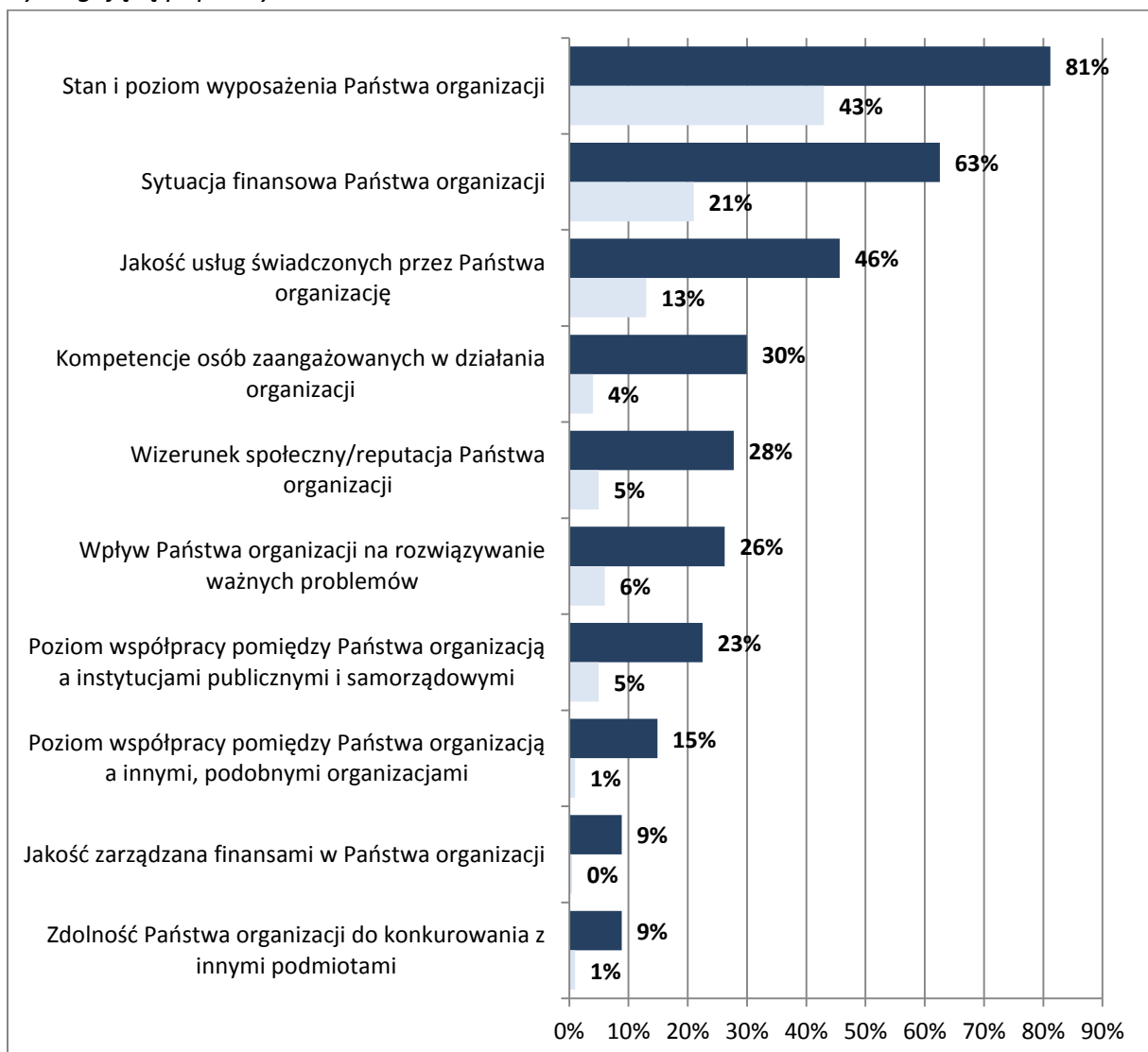
⁵² Badani oceniali poszczególne aspekty funkcjonowania swojej organizacji na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało ocenę maksymalnie negatywną, a 5 maksymalnie pozytywną.

właśnie na tym polu możliwość poprawy funkcjonowania (był to priorytet dla 13%). Co więcej, OSP dość powszechnie chciałyby również podnosić kompetencje osób zaangażowanych w działania – taką odpowiedź wskazało 30% z nich (choć tylko dla 4% był to priorytet).

Nieco ponad jedna czwarta (28%) strażaków dostrzega też konieczność pracy nad wizerunkiem społecznym, podobny odsetek (26%) wskazał na konieczność zwiększenia wpływu, jaki OSP mają na rozwiązywanie lokalnych problemów, a nieco mniej (23%) na poprawę jakości współpracy ze sferą publiczną – mimo że wszystkie te aspekty zostały ocenione w sposób jednoznacznie pozytywny. Pozostałe kwestie były wymieniane przez mniej niż jedną piątą badanych.

Wykres 32. Aspekty funkcjonowania OSP wymagające najpilniejszej poprawy w ciągu dwóch najbliższych lat (badani mogli wskazać cztery odpowiedzi)

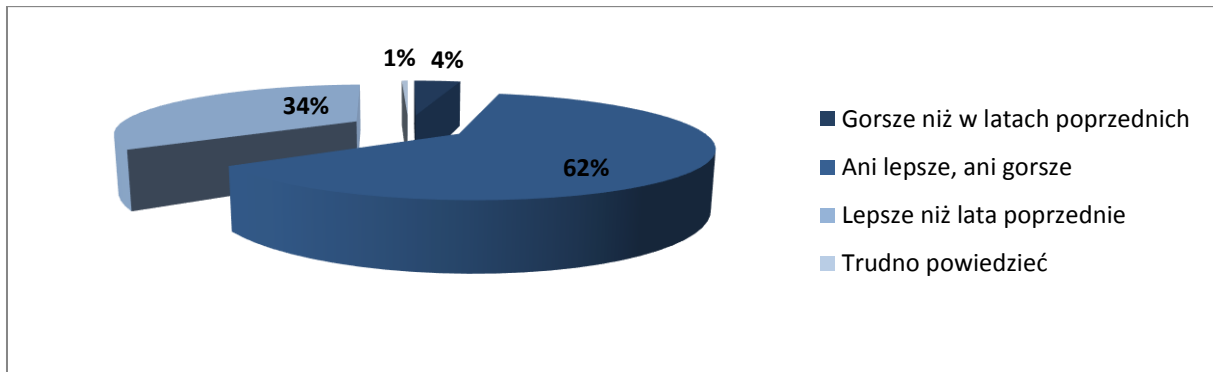
Kolorem ciemnoniebieskim oznaczone są wszystkie (maksymalnie cztery) odpowiedzi wymienione przez badanych; jasnoniebieskim oznaczono jedną, najważniejszą kwestię wymagającą poprawy.



2. Ocena warunków działania OSP

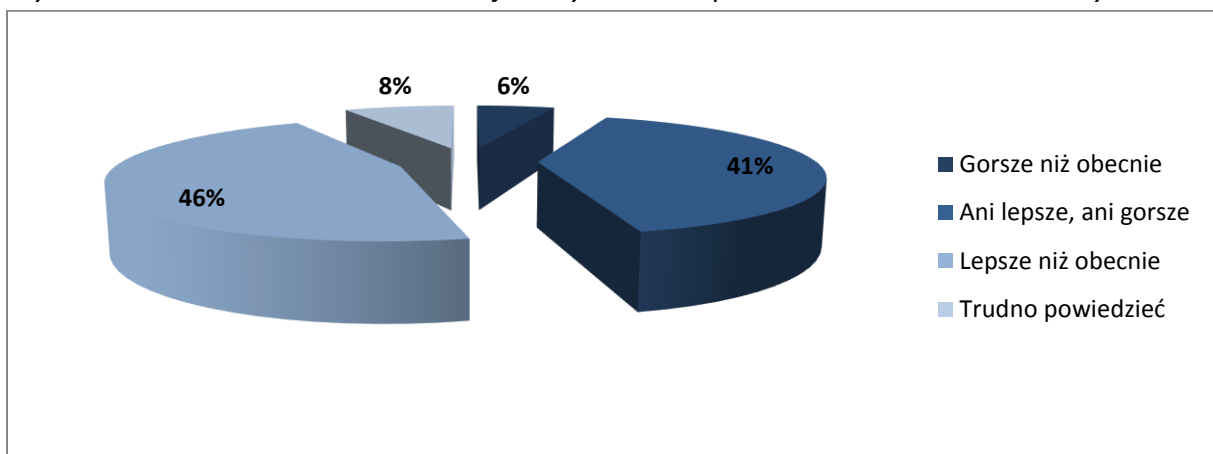
Subiektywna ocena warunków funkcjonowania pokazuje, że Ochotnicze Straże cieszą się większą stabilnością niż pozostałe organizacje. Niemal dwie trzecie z nich (62%) oceniło, że w 2012 roku warunki ich funkcjonowania nie były ani gorsze, ani lepsze niż w latach ubiegłych. Ponad jedna trzecia (34%) oceniła te warunki jako lepsze niż w latach wcześniejszych, a tylko 4% jako gorsze. Wyniki te wskazują na znaczny optymizm przedstawicieli OSP w ocenie bieżącej sytuacji, szczególnie jeśli porównamy je do ocen dokonywanych przez przedstawicieli pozostałych organizacji (wśród których niemal jedna piąta oceniła sytuację jako gorszą niż w poprzednich latach).

Wykres 33. Ocena warunków działania OSP w ostatnim roku w porównaniu z warunkami w latach poprzednich



Przedstawiciele Ochotniczych Straży Pożarnych są też zdecydowanymi optymistami w przewidywaniach dotyczących warunków funkcjonowania w najbliższym roku. Niemal połowa (46%) oczekuje poprawy sytuacji, dwie piąte (41%) uważa, że warunki się nie zmieniają, a tylko 6% spodziewa się ich pogorszenia.

Wykres 34. Oczekiwane warunki w najbliższym roku w porównaniu ze stanem obecnym



X. Nota metodologiczna

Publikacja została przygotowana na podstawie danych z badania ilościowego „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2012” zrealizowanego na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 208 OSP w grudniu 2012 roku. Badanie na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor zrealizowała firma Millward Brown.

Badanie wykonano techniką CAPI – wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo. Dane zbierano z zachowaniem zasady poufności, co umożliwiło uzyskanie informacji o kwestiach wrażliwych. Próba została dobrana metodą losowo-warstwową, przy czym warstwy wyodrębniono ze względu na region i typ gminy. Analizy przeprowadzono przy wykorzystaniu wag analitycznych korygujących udział w próbie podmiotów z poszczególnych warstw.

Badanie zrealizowane zostało dzięki środkom Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Trust for Civil Society in CEE i Fundacji Batorego.

Próbę wylosowano ze zbioru utworzonego na podstawie rejestru REGON Głównego Urzędu Statystycznego (według stanu z 30 listopada 2011 r.), zweryfikowanego na podstawie informacji pochodzących z Krajowego Rejestru Sądowego (według stanu ze stycznia 2012), oraz danych zebranych w serwisie bazy.ngo.pl.

W raporcie wykorzystano także dane Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.