

**Agnieszka Pawłowska, Anna
Gąsior-Niemiec, Anna Kołomycew**

**Funkcjonowanie partnerstw
międzysektorowych w opinii ich
członków. Przykład lokalnych grup
działania województwa
podkarpackiego**

Polityka i Społeczeństwo nr 2 (11), 71-87

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

**Agnieszka Pawłowska, Anna Gąsior-Niemiec
Anna Kołomycew**

FUNKCJONOWANIE PARTNERSTW MIĘDZYSEKTOROWYCH W OPINII ICH CZŁONKÓW. PRZYKŁAD LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO.¹

Wprowadzenie

W niniejszym artykule partnerstwo międzysektorowe rozumiane jest jako dobrowolna i zarazem zinstytucjonalizowana forma współpracy nawiązywana przez aktorów reprezentujących trzy sektory – publiczny, prywatny i społeczny (tj. pozarządowy, *not-for profit*)². W szczególności członkostwo partnerów społecznych, którzy mogą reprezentować organizacje branżowe, takie jak związki zawodowe, organizacje pozarządowe, nieformalne sieci społeczne lub indywidualnych działaczy społecznych, sprawia, że ten rodzaj partnerstwa zdecydowanie różni się od innych form partnerstwa międzysektorowego, jak chociażby promowanego w Europie w ramach Nowego Publicznego Zarządzania (New Public Management – NPM) partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Partnerstwa międzysektorowe, będące przedmio-

¹ Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr N N114 250039 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w latach 2010–2013. Artykuł oparty jest na tekście opublikowanym pierwotnie w języku angielskim w „International Journal of Social Science and Humanity Studies”. Patrz: A. Pawłowska, A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew, *Perception of intersectoral partnerships by individual members (the case of Local Action Groups)*, „International Journal of Social Science and Humanity Studies”, Vol. 4, No. 1, 2012, ISSN: 1309-8063.

² Z uwagi na specyficzny charakter lokalnych grup działania, które z założenia mają skupiać przedstawicieli trzech sektorów (Rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005, art. 62), w niniejszym artykule są one określane mianem partnerstw międzysektorowych lub trójsektorowych. Określenia te są stosowane wymiennie.

tem zainteresowania tego artykułu, są formą typową raczej dla Nowego Rządzenia Publicznego (New Public Governance – NPG) jako podejścia do sfery publicznej zyskującego na znaczeniu w ostatnich latach. W porównaniu do NPM paradygmat NPG cechuje, między innymi, większe uwrażliwienie na partycypację społeczną, o czym świadczy tendencja do prawno-instytucjonalnego wzmacniania obecności i statusu aktorów reprezentujących organizacje społeczne i społeczności lokalne w dziedzinie polityki publicznej (Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013: 51–74).

W kontekście instytucjonalnym, kreowanym zgodnie z zasadami NPG, najważniejszym celem partnerstw międzysektorowych staje się identyfikowanie takich zbiorowych problemów rozwojowych, których optymalne rozwiązanie wymaga bliskiej współpracy podmiotów i aktorów reprezentujących trzy wyżej wymienione sektory. W ramach tego rodzaju partnerstw uczestniczącym w nich aktorom ustawowo przyznaje się status równoważny bez względu na sektor, z którego się wywodzą. Ta zasada, jeśli jest właściwie wdrażana, skutkuje wzmocnieniem podmiotowości i zwiększeniem roli partnerów gospodarczych i społecznych względem przedstawicieli sektora publicznego (administracji publicznej) w obszarze polityki publicznej. Należy zaznaczyć, że idea partnerstw międzysektorowych implikuje oczekiwanie, iż wszyscy partnerzy będący stronami porozumienia wykażą wolę połączenia zasobów i kompetencji leżących w gestii każdego z nich z osobna, kierując się dążeniem do osiągnięcia wspólnych celów. Podobnie pojawia się domniemanie, że aktorzy ci będą zarówno solidarnie ponosić koszty związane z funkcjonowaniem partnerstwa, jak i na równi partycypować w korzyściach wygenerowanych przez wspólne działania.

Ten model partnerstwa znajduje szczególne zastosowanie w programach wdrażających nowe podejścia do rozwoju regionalnego i lokalnego, zyskujące na znaczeniu w Unii Europejskiej od lat dziewięćdziesiątych XX w. Na ich gruncie kładzie się nacisk na decentralizację, pomocniczość i partnerstwo, mające status fundamentalnych zasad, na których winna opierać się nowoczesna polityka publiczna. Jednocześnie podejścia te silnie podkreślają znaczenie zasobów endogenicznych, w tym sieci społecznych, jako kluczowych i nieodzownych czynników procesów rozwojowych na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jedną z dziedzin, w której idee te i zasady znajdują obecnie szerokie zastosowanie, jest unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich (Gąsior-Niemiec, Kołomycew, Pawłowska 2012: 5–31).

W latach dziewięćdziesiątych oparte na partnerstwie międzysektorowym podejście do rozwoju obszarów wiejskich zostało zinstytucjonalizowane w postaci inicjatywy wspólnotowej LEADER, która stała się integralną częścią Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Podmiotami wdrażającymi podejście LEADER na szczeblu lokalnym są Lokalne Grupy Działania będące oddolnymi inicjatywami, przyjmującymi i realizującymi lokalne strategie rozwoju (LSR). Wraz z poszerzeniem Wspólnot Europejskich od 2004 r. Wspólna Polityka Rolna i jej nowe podejścia do rozwoju zaczęły być wdrażane w nowych państwach członkowskich UE. Wraz z podejściem LEADER, „wyeksportowano” także model partnerstwa międzysektorowego w formule lokalnej grupy działania (LGD).

Celem niniejszego artykułu jest omówienie wybranych aspektów podejścia LEADER wdrażanego w Polsce, będącej jednym z „nowych” państw członkowskich UE. Badaniem zostały objęte procesy powstawania i mechanizmy funkcjonowania lokalnych grup działania w jednym z najbardziej „wiejskich” polskich regionów, tj. w województwie podkarpackim. Przedstawiona analiza wykorzystuje dane empiryczne pozwalające ocenić sposób postrzegania LGD przez tworzących je i zaangażowanych w ich działania aktorów, którzy w strukturze partnerstwa mają status członków zwyczajnych i są osobami fizycznymi³. W treści artykułu jest ona poprzedzona omówieniem oczekiwań dotyczących lokalnych grup działania wynikających z założeń podejścia LEADER, a także zarysem ram metodologicznych badania.

Podejście LEADER w rozwoju obszarów wiejskich

Podejście LEADER polega na wspieraniu oddolnych wysiłków członków społeczności lokalnych mających na celu pobudzanie i podtrzymywanie impulsów rozwojowych na charakteryzujących się niekorzystnymi uwarunkowaniami obszarach wiejskich Unii Europejskiej (Adamski 2008: 88–89). Ponadto podejście to obejmuje mechanizmy

³ Oznacza to, że poddani badaniu ankietowemu członkowie LGD nie reprezentują żadnego zinstytucjonalizowanego podmiotu w postaci samorządu (jego organów i jednostek organizacyjnych), organizacji pozarządowej czy podmiotu gospodarczego. Identyfikacja członków LGD – osób fizycznych nastąpiła na podstawie deklaracji osób biorących udział w badaniu.

kompensowania niektórych negatywnych skutków ubocznych reform przeprowadzonych wraz z wdrożeniem założeń Wspólnej Polityki Rolnej UE, łącznie z jej niekorzystnym wpływem na sytuację społeczno-ekonomiczną niektórych grup ludności wiejskiej, wzrostem stopy bezrobocia na tych obszarach, wyludnianiem się wsi, utrudnieniami w dostępie do satysfakcjonujących usług publicznych, a także problemami o charakterze środowiskowym (zob. np. European Communities 2006). W przeciwieństwie do ogólnie formatowanych i zunifikowanych polityk dotyczących wsi i rolnictwa, które były wdrażane w Europie we wcześniejszych dekadach, model polityki rozwoju obszarów wiejskich bazujący na podejściu LEADER wykazuje wiele specyficznych cech umożliwiających, między innymi, znacznie lepsze dostosowanie działań prorozwojowych do rzeczywistych uwarunkowań występujących na konkretnych obszarach wiejskich (Gawor 2009: 6–11; Podejście LEADER... 2006: 8–14). Przede wszystkim model ten wyróżnia nacisk na wcielanie w życie następujących zasad dotyczących pobudzania rozwoju na obszarach wiejskich: 1) oddolność działań i tworzonych strategii; 2) ich zakorzenienie w konkretnym terytorium; 3) partnerstwo w działaniach; 4) działanie zintegrowane i wielosektorowe.

Ponadto w podejściu LEADER podkreśla się wartość zasobów endogenicznych, co jest połączone z uznaniem społeczności lokalnej za aktywny podmiot procesów rozwojowych. Dobrze oddaje to deklaracja programowa LEADER, w której „ludzi miejscowych [uznaje się] za główny atut obszarów wiejskich [...] Cechą wyróżniającą projekty LEADER [...] jest opieranie się podczas ich realizacji na ludziach zamieszkujących obszary wiejskie i na zdolności tych ludzi do zdefiniowania, co najbardziej odpowiada ich środowisku, kulturze, tradycjom związanym z wykonywaną pracą oraz ich umiejętnościom” (European LEADER... 2012). Z tego względu w początkowych etapach wdrażania polityki rozwoju lokalnego bazującej na podejściu LEADER dużo uwagi poświęca się jak najszerzszemu włączeniu lokalnej ludności i instytucji lokalnych w proces tworzenia lokalnych strategii rozwoju. Na dalszych etapach podejmuje się zaś wysiłki mające wspomóc instytucjonalizację oddolnie powstałych sieci współpracy, obejmujących administrację lokalną, miejscowych przedsiębiorców, lokalne organizacje pozarządowe, a także indywidualnych aktywistów i działaczy wywodzących się z kręgów miejscowej społeczności. Rozwiązaniem preferowanym na gruncie podejścia LEADER jest, jak już wspomniano, instytucjonalizowanie tego rodzaju sieci partnerskich w postaci lokalnych grup działania. Nakłada się przy tym wymóg, zgodnie z którym

partnerzy ekonomiczni i społeczni mają stanowić co najmniej połowę członków LGD (Rozporządzenie Rady WE..., art. 62; Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich..., art. 15).

Oczekuje się ponadto, że LGD przejmą odpowiedzialność za realizację oddolnie wypracowanych Strategii Rozwoju Lokalnego (LSR). Na tej podstawie powstaje założenie, na mocy którego także w procesie realizacji LSR lokalne grupy działania będą stosować metody aktywizujące, partycypacyjne i konsensualne, między innymi praktykując procesy decyzyjne oparte nie na arbitralnych rozstrzygnięciach, lecz na negocjacjach, uzgodnieniach i porozumieniach z lokalnymi interesariuszami. Założenia te i oczekiwania znajdują umocowanie w wymogu formalnym, zgodnie z którym wszyscy partnerzy tworzący strukturę LGD mają zagwarantowany równy status. Zasada równego statusu, wraz z wcześniej wspomnianą zasadą wymagającą co najmniej pięćdziesięcioprocentowego udziału partnerów nienależących do administracji lokalnej, ma zapobiegać „naturalnej” tendencji do zdominowania przez przedstawicieli administracji lokalnej podejmowanych w ramach LGD decyzji i działań ukierunkowanych na rozwój lokalny.

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej w 2004 r. Członkostwo w UE oznaczało, między innymi, włączenie kraju we wszystkie polityki wspólnotowe, łącznie z polityką rozwoju obszarów wiejskich. Już pierwsze etapy wdrażania podejścia LEADER, realizowane w latach 2004–2006, zaowocowały utworzeniem wielu organizacji zgodnych z modelem partnerstwa międzysektorowego. Początkowo partnerstwa te powoływano zasadniczo z myślą o przeszkoleniu lokalnych liderów w zasadach i wymogach podejścia LEADER. Celem operacyjnym pilotażowego programu LEADER było stworzenie uwarunkowań i kompetencji mogących zaowocować zdolnością wiejskich społeczności do opracowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju. W ślad za doświadczeniami z okresu działań pilotażowych w kolejnym okresie programowania funduszy unijnych (2007–2013) podejściu LEADER przyznano status samodzielnego programu w ramach Osi IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Do udziału w działaniach wspieranych przez Oś IV zakwalifikowano 338 Lokalnych Grup Działania (zarówno utworzonych w okresie pilotażu, jak i w późniejszym czasie), które objęły swoim zasięgiem praktycznie całość obszarów wiejskich Polski.

Każda z polskich LGD składa się z członków będących przedstawicielami społeczności i instytucji stanowiących – w wymiarze administracyjnym – co najmniej dwie samorządne gminy. W związku z tym

lokalne strategie rozwoju opracowane przez te LGD mają, ściśle rzecz biorąc, charakter ponadlokalny. Gminy współtworzące LGD cechują – zgodnie z wymogami podejścia LEADER – istotne podobieństwa uwarunkowań wynikających ze specyfiki środowiska naturalnego, historii, dziedzictwa kulturowego, typu gospodarki lokalnej i/lub problemów o charakterze strukturalnym czy społecznym. W celu umożliwienia lokalnym społecznościom realizacji celów ujętych w LSR lokalne grupy działania zostały uprawnione do organizowania – w ścisłej współpracy z Instytucjami Zarządzającymi wyższego szczebla – konkursów grantowych dla podmiotów lokalnych (instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, aktywnych indywidualnych członków społeczności lokalnych itd.), których celem jest zapewnienie współfinansowania ze środków UE dla projektów spójnych z celami LSR. Należy jednak zauważyć, że ostateczne decyzje w zakresie finansowania wniosków rekomendowanych przez LGD zapadają jednak na szczeblu Instytucji Zarządzającej (w tym przypadku jest nią stosowny Urząd Marszałkowski).

Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest problematyka lokalnych grupach działania utworzonych w województwie podkarpackim, które, jak już wspomniano, jest jednym z najbardziej „wiejskich” regionów Polski, położonym w południowo-wschodniej części kraju. Wszystkie 31 LGD istniejące w tym regionie mają charakter partnerstw trójsektorowych funkcjonujących w formie prawnej stowarzyszenia specjalnego, nad którymi nadzór sprawuje marszałek województwa i które – poza typowymi dla stowarzyszeń organami wewnętrznymi – posiadają także radę zobligowaną do wyboru projektów zgodnych z opracowanymi lokalnymi strategiami rozwoju i przeznaczonymi do dofinansowania ze środków PROW (Rozporządzenie Rady WE..., art. 62; Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich..., art. 15 – por. Grabowski 2011). Ich członkami są zarówno przedstawiciele instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz przedsiębiorstw, jak i osoby fizyczne niereprezentujące żadnego sformalizowanego podmiotu.

Analizowane w dalszej części tekstu dane zostały zebrane w ramach projektu badawczego realizowanego w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego w latach 2010–2013. Głównym celem projektu było zbadanie mechanizmów tworzenia i funkcjonowania partnerstw międzysektorowych na przykładzie lokalnych grup działania powołanych do życia na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego. Zgromadzone dane umożliwiły, między innymi, uzyskanie wglądu

du w formy prawne i wewnętrzne struktury organizacyjne tych partnerstw, ich struktury członkowskie, główne dziedziny działań, procesy podejmowania decyzji oraz ich strategie informacyjne i promocyjne.

Osoby fizyczne w strukturach i działaniach Lokalnych Grup Działania

W pierwszej fazie badania przeprowadzono badanie ankietowe obejmujące całą populację członków LGD w województwie podkarpackim – łącznie 1550 podmiotów. Uzyskano zwrot wypełnionych ankiet na poziomie 33% ogółu członków podkarpackich LGD. Z analizy ankiet wynika, że 26,6% respondentów stanowią przedstawiciele samorządu lokalnego, administracji publicznej bądź ogólnie – sektora publicznego. 19,7% respondentów zadeklarowało status reprezentanta organizacji pozarządowej. 1,4% badanych zostało oddelegowanych do członkostwa w LGD przez związki zawodowe, a 8,1% przez podmioty z sektora gospodarczego. 1,7% respondentów wskazało na opcję reprezentowania „innego podmiotu”. Aż 34,4% badanych wybrało odpowiedź „niezwiązany z żadną instytucją”. Ci respondenci zostali zaliczeni do kategorii indywidualnych członków LGD będących osobami fizycznymi. Tylko ich odpowiedzi na kolejne pytania ankiety będą analizowane w dalszej części artykułu.

Opierając się na rozkładzie odpowiedzi przedstawionym w tabeli 1, można stwierdzić, że zdaniem respondentów metody zastosowane z myślą o zbudowaniu bazy członkowskiej LGD były wystarczająco inkluzyjne. Ich celem było wygenerowanie jak najszerzego przedstawicielstwa lokalnej społeczności w strukturze członkowskiej LGD. Należy zauważyć, że w większości przypadków stosowano konwencjonalne i względnie pasywne formy upowszechniania informacji dotyczących tworzenia LGD. Wśród tych metod

i form przeważały następujące: zaproszenie do członkostwa zamieszczone na stronie internetowej urzędu gminy, ogłoszenie o naborze członków do LGD opublikowane w lokalnej prasie oraz plakat i zawiadomienie dystrybuowane kanałami typowymi dla lokalnej administracji w Polsce.

Jednak prawie 40% spośród osób, które ostatecznie weszły w skład LGD, otrzymało *imienne zaproszenie* do członkostwa w tworzonej lokalnej grupie działania. Ta metoda budowania struktury człon-

kowskiej dowodzi istnienia silnych sieci społecznych na obszarach wiejskich województwa podkarpackiego, opartych na osobistych powiązaniach i, przypuszczalnie, uprzednich doświadczeniach współpracy w społeczności lokalnej. Z jednej strony taki sposób rekrutowania członków LGD odzwierciedla dobrą wiedzę ich inicjatorów w zakresie dystrybucji lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego (por. Rose 2000: 149–152). Z drugiej strony, ten sposób rekrutowania członków do nowo powstającej organizacji można uznać za wykluczający, gdyż proces selekcji miał charakter częściowo zamknięty. W analizowanym przypadku problem wykluczenia można uznać za mało istotny w świetle danych, z których wynika, że przeszło 15% członków LGD to osoby, które *same zainicjowały* proces uzyskiwania członkostwa, nie powołując się na korzystanie z żadnej formy zapośredniczenia bazującej na sieciach społecznych lub organizacjach ze swojego otoczenia.

Tabela 1. Sposoby rekrutacji członków LGD

Jak trafił/a Pan/Pani do LGD?	% odpowiedzi*
zapraszano wszystkich, którzy mogli być zainteresowani członkostwem w LGD	46,9
skierowano do mnie oficjalne imienne zaproszenie	19,8
otrzymałem/am nieformalne zaproszenie	17,9
zostałem/am wydelegowany/a przez moją społeczność lokalną	6,8
zostałem/am wydelegowany/a przez moją organizację pozarządową	0,6
zostałem/am oddelegowany/a z pracy	5,6
zgłosiłem/am się sama/sam	15,4

* Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na rozwój partnerstw trójsektorowych na szczeblu lokalnym są powody motywujące członków miejscowych społeczności do angażowania się w tę formę dobrowolnego współdziałania. Blisko 70% respondentów w naszym badaniu wskazało, że ich zaangażowanie w LGD wynika z osobistej chęci działania na rzecz dobra wspólnego (zob. tabela 2). Ten wynik może wskazywać na znaczne zasoby *deklarowanego* kapitału społecznego o charakterze łączącym (*bridging social capital*) w badanych społecznościach wiejskich województwa podkarpackiego. Ponadto można ten wynik interpretować jako oznakę trwałego zainteresowania respondentów

sprawami ich społeczności lokalnych. Inaczej mówiąc, pierwotne zaangażowanie tych respondentów w LGD w większości wtórnie, jeśli w ogóle, miało związek z promocją programu LEADER. Inaczej mówiąc, można by wnioskować, że angażując się w struktury lokalnych grup działania, badani aktywiści na ogół nie kierowali się wiedzą o możliwościach oferowanych przez te podmioty czy własnymi celami, których osiągnięcie mogło zostać ułatwione przez członkostwo w LGD.

Tabela 2. – Motywacje członków społeczności lokalnych do angażowania się w działalność LGD

Rodzaj motywacji	% odpowiedzi*
chęć zdobycia nowych doświadczeń i kwalifikacji przydatnych w pracy zawodowej	24,2
ciekawość związana z tą nową formą działania	39,1
zachęta ze strony rodziny, znajomych i/lub współpracowników	5,0
nacisk ze strony organizatorów LGD	3,1
potrzeba zrobienia czegoś	68,3
osobista potrzeba działania	39,8
inne czynniki	0,6

* Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Jednak wnioskowanie to podważa w pewnym stopniu fakt, że co czwarty respondent łączył swój udział w LGD z chęcią uzyskania nowych doświadczeń zawodowych i/lub okazją do podniesienia kwalifikacji. Zwłaszcza w przypadku respondentów niezwiązanych z instytucjami publicznymi te odpowiedzi można odczytać jako wyraz uświadomionego dążenia do podnoszenia kompetencji zawodowych i/lub profesjonalizacji nieformalnych działań w sferze społeczeństwa obywatelskiego (por. Gąsior-Niemiec 2010). W tej interpretacji LGD jest postrzegana jako nowa instytucja, potencjalnie umożliwiająca nabycie wiedzy, umiejętności czy doświadczeń zwiększających szanse respondenta na rynku pracy i/lub w działaniach na rzecz społeczności lokalnej. W obu przypadkach mielibyśmy zatem do czynienia z promodernizacyjnym nastawieniem wiejskich aktywistów.

Skuteczność i efektywność LGD w dużej mierze zależą od procesów decyzyjnych i mechanizmów komunikowania zarówno w obrębie struktury członkowskiej, jak i w stosunkach z otoczeniem zewnętrznym. Opierając się na przeprowadzonych badaniach, można stwierdzić, że jakość procesów komunikowania w ramach struktur LGD jest na ogół oceniana

pozytywnie. Ponad 87% respondentów uznało wewnętrzną komunikację w swoich LGD za „dobrą” lub „bardzo dobrą”. Nieco gorzej został oceniony wkład członków LGD w procesy decyzyjne, podobnie jak ich wpływ na realizację zadań przez LGD (zob. tabela 3).

Tabela 3. Wpływ członków indywidualnych na podejmowane decyzje w ramach LGD

Czy jest Pani/Pan informowana/y o działalności swojej LGD?	% odpowiedzi	Czy decyzje LGD są z Panią/Panem konsultowane?	% odpowiedzi
jestem dobrze informowany/a	56,7	są konsultowane w sposób satysfakcjonujący	68,0
jestem informowany/a w sposób wystarczający	30,9	są konsultowane, ale niewystarczająco	6,7
nie jestem informowany/a w sposób wystarczający	0,6	nie są konsultowane	9,0
w ogóle nie jestem informowany/a	0,6	inna odpowiedź	1,7
brak danych	11,2	brak danych	14,6

Pomimo ustawowo zagwarantowanej równości przedstawicieli trzech sektorów co dziesiąty badany członek LGD uważał, że w praktyce decyzje podejmowane w ramach LGD nie są z nim konsultowane. Co więcej, prawie 70% ankietowanych uznawało formalne konsultacje przeprowadzane wśród członków LGD za działania fasadowe, powołując się na brak przełożenia wyrażanych przez nich opinii na ostateczny kształt rozstrzygnięć dokonywanych przez organy LGD. Zdaniem badanych miało to związek z procedurami podejmowania decyzji przyjmowanymi w tych partnerstwach.

Wyciągając wnioski ze wskazań respondentów, trzeba stwierdzić, że procesy decyzyjne w większości badanych LGD zostały zdominowane przez ich organy zarządzające. Taką opinię wyraziło 59,4% ankietowanych (zob. tabela 4). Jednak 42,6% badanych wskazało, że organy zarządzające konsultują planowane decyzje i rozstrzygnięcia z członkami grupy. Nie zmienia to faktu, że w opinii większości konsultacje te uznawane są za działania fasadowe. Warto w związku z tym zauważyć, że w zakresie procedur decyzyjnych i prowadzenia konsultacji LGD powielają praktyki typowo kojarzone z instytucjami samorządu lokalnego w Polsce, jak chociażby w przypadku przeprowadzania konsultacji społecznych. W określonych sytuacjach organy samorządowe są zobligowane przepisami prawa do przeprowadzenia takich

konsultacji, ale ich wyniki nie muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących spraw lokalnych.

Tabela 4. Proces podejmowania decyzji przez organy LGD

Sposób podejmowania decyzji	% odpowiedzi
podejmuje zarząd LGD	49,7
podejmuje je Zarząd po konsultacji ze wszystkimi członkami LGD	35,7
podejmuje je Zarząd po konsultacji z wybranymi członkami LGD	10,8
nie wiem, jak są podejmowane decyzje w tej LGD	2,7
inna odpowiedź	1,1

Co zastanawiające, pomimo (deklarowanego w badaniu) ograniczonego wpływu członków LGD na proces podejmowania decyzji przez organy zarządzające tymi partnerstwami trójsektorowymi ankietowani stosunkowo dobrze oceniają funkcjonowanie swoich grup. Na ogół również pozytywnie oceniają własne zaangażowanie w działalność LGD (zob. tabela 5). Interpretacja tych wskazań nie jest łatwa. Wyniki wcześniejszych badań i obserwacje prowadzone w ramach projektu KPUR wskazują bowiem z reguły na formalne ograniczenia i wady organizacyjne Lokalnych Grup Działania w formule przyjętej w Polsce (szerzej: Pawłowska, Kołomyce 2013; por. Furmankiewicz, Królikowska 2010). Partnerstwa trójsektorowe, w teorii otwierające dotychczas nieistniejące w jednostkach lokalnych możliwości budowania endogenicznego potencjału rozwojowego na obszarach wiejskich, w praktyce okazały się formami zbyt skomplikowanymi i sformalizowanymi. Ponadto ich podmiotowość została z mocy ustawy silnie nadwyrężona na skutek ścisłego podporządkowania Instytucji Zarządzającej i Instytucji Płatniczej na szczeblu regionu. Przyjęte rozwiązania prawne i organizacyjne okazały się barierą trudną do pokonania dla aktorów lokalnych pragnących – zgodnie z założeniami podejścia LEADER – w niezbiurokratyzowany sposób działać na rzecz poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich.

Tabela 5. Ocena działalności LGD

Jak ocenia Pan/i własne zaangażowanie w prace LGD?	% odpowiedzi	Jak ocenia Pan/i ogólną aktywność swojej LGD?	% odpowiedzi
dobrze	41,0	dobrze	67,5
średnio	40,4	średnio	15,7
źle	0,6	źle	0,0
nie mam zdania	5,1	nie mam zdania	2,2

brak danych	12,9	brak danych	14,6
-------------	------	-------------	------

Wnioski te w dużej mierze potwierdza rozkład odpowiedzi na pytanie postawione w ankiecie i dotyczące form zaangażowania członków LGD w działalność ich partnerstwa (zob. tabela 6). Ponad 90% respondentów uznało, że głównym przejawem ich zaangażowania w funkcjonowanie LGD jest obecność na walnym zebraniu. Biorąc pod uwagę sposób podejmowania decyzji przez organy LGD, w praktyce zaangażowanie członków w czasie zebrań walnych sprowadza się do akceptacji w drodze głosowania wcześniej przyjętych przez zarząd LGD ustaleń.

Niewielu respondentów uznało za przejaw aktywności w ramach partnerstwa uczestnictwo w pracach koncepcyjnych, inicjowanie nowych przedsięwzięć czy współtworzenie nowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania LGD oraz jej kontaktów z członkami społeczności lokalnych. Z kolei stosunkowo wysoki odsetek indywidualnych członków LGD deklaruje – jako formy własnego zaangażowania w funkcjonowanie LGD – kontakty z administracją i władzami publicznymi (na poziomie lokalnym i regionalnym). To wskazanie może potwierdzać hipotezę o silnej pozycji i wpływie sektora publicznego na strukturę i funkcjonowanie lokalnych grup. W przekonaniu ankietowanych dobre relacje z przedstawicielami władz publicznych są kluczowe z punktu widzenia efektywnego funkcjonowania partnerstwa trójsektorowego w ramach lokalnego systemu, a także jego przyszłości. Równie istotne, co zostało ujawnione podczas przeprowadzania jakościowej części badań, są kontakty nieformalne występujące pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w działalność partnerstwa, a także innymi podmiotami lokalnych i regionalnych systemów (Kołomycew 2012: 145–146).

Tabela 6. Rodzaje zaangażowania członków LGD w funkcjonowanie partnerstwa

Na czym głównie polega Pana/Pani zaangażowanie w działalność LGD?	% odpowiedzi*
prace z zakresu informacji i promocji	6,4
kontakty z administracją publiczną	12,2
zapewnianie obsługi administracyjnej/technicznej	3,8
ocena realizacji projektów	9,0
doradztwo/przygotowywanie wniosków projektowych	7,7
realizacja projektów	21,2
przygotowanie strategii (LSR)	19,2
udział w podejmowaniu decyzji	36,5
uczestnictwo w zebraniach walnych LGD	91,7
inne	0,6

* Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Całościowa analiza stopnia i form zaangażowania indywidualnych członków LGD w działalność partnerstw, do których należą, potwierdza, że formuła prawno-instytucjonalna, jaką zaprojektowano w Polsce z myślą o wdrażaniu podejścia LEADER, ujawnia szereg barier i ograniczeń zidentyfikowanych po stronie każdego z reprezentowanych sektorów, a także w relacjach pomiędzy reprezentującymi je przedstawicielami, jak również między nimi a indywidualnymi członkami LGD. Występujące bariery, na przykład w postaci nieefektywnej komunikacji, braku doświadczeń w zakresie współpracy i niskiego poziomu zaufania poszczególnych przedstawicieli oraz wyraźna dominacja sektora publicznego nad społecznym i prywatnym powodują, że w praktyce niezwykle trudno połączyć wewnętrzne zasoby i potencjały partnerów i wyznaczyć wspólne cele do dalszego działania w myśl zasad podejścia LEADER (zob. tabela 7).

Tabela 7. Czynniki ograniczające rozwój LGD

Jakie Pana/i zdaniem są bariery ograniczające możliwości rozwoju LGD?	% odpowiedzi*
finansowe	73,5
komunikacyjne	3,3
kadrowe	10,6
materialne/lokalowe	6,6
formalno-prawne (wynikające z narzuconego statusu LGD)	21,9
środowiskowe (np. niski poziom aktywności mieszkańców, brak współpracy z innymi podmiotami)	18,5
inne	4,6
brak ograniczeń	9,3

* Respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Uzupełniając powyższe wyniki wnioskami z badań jakościowych przeprowadzonych wśród członków LGD w województwie podkarpackim, można jednak stwierdzić, że zdaniem badanych największym problemem partnerstw trójsektorowych w tym regionie są ograniczenia finansowe, uniemożliwiające efektywne funkcjonowanie tych organizacji (73,5% odpowiedzi). Co istotne, co piąty badany członek podkarpackich LGD wskazał istniejące regulacje prawne i przyjęte rozwiązania organizacyjne jako poważne bariery ograniczające możliwości rozwoju LGD, podkreślając, że niepotrzebnie biurokratyzują one strukturę i funkcjonowanie partnerstwa. Z wywiadów przeprowadzonych z akty-

wistami wynika, że widzą oni w przyjętych zasadach działania LGD czynniki wręcz zniechęcające członków społeczności lokalnych do podejmowania oddolnych inicjatyw, głównie z uwagi na czasochłonność i stopień skomplikowania procedur, przewlekłość procesów decyzyjnych i wsparcie niewspółmierne do poniesionych nakładów pracy i zainwestowanego czasu (por. *Partnerstwa lokalne w Polsce...* 2010: 59–60). Jak wynika z raportu przygotowanego w 2012 r. przez PSDB, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ograniczenia rozwoju i efektywnego funkcjonowania partnerstw międzysektorowych w postaci nadmiernej formalizacji procedur aplikacyjnych, trudności w rozliczaniu projektów, ograniczonej samodzielności partnerstw i w praktyce znikome kompetencje ich organów w zakresie wyboru wniosków do finansowania ze środków PROW oraz system refinansowania działań są obserwowane w całej Polsce (*Ocena funkcjonowania...* 2012: 101–107).

Wnioski

Podejście LEADER, zalecane przez instytucje Unii Europejskiej, koncentruje się przede wszystkim na zasobach lokalnych, z których najcenniejszym są społeczności lokalne, stanowiące siłę napędową rozwoju jednostek terytorialnych oraz partnerstwa międzysektorowe, powoływane w szczególnej formule lokalnych grup działania, po to aby skutecznie i efektywnie wykorzystywać dostępne potencjały i zasoby jednostek lokalnych.

Od partnerstw międzysektorowych w postaci LGD oczekuje się, iż będą one rozwiązaniem efektywnym z uwagi na korzystanie z zasobów posiadanych przez przedstawicieli poszczególnych sektorów oraz fakt, że podejmowane decyzje będą oparte na wiedzy i doświadczeniu zróżnicowanych aktorów mających jednak wspólny cel, którym jest rozwój terytorialny danego obszaru.

Partnerstwa międzysektorowe stwarzają warunki do współdecydowania i kooperacji na rzecz rozwoju lokalnego i w związku z tym można je traktować jako instrument realizacji zasady pomocniczości na poziomie lokalnym. Przejawem realizacji wspomnianej zasady jest stworzenie warunków i możliwości współdecydowania przez wszystkich zainteresowanych aktorów danego obszaru o kierunkach i mechanizmach jego rozwoju.

Pomimo szczytnych założeń przyświecających tworzeniu partnerstw międzysektorowych praktyka ich funkcjonowania w Polsce pozwala wskazać szereg ograniczeń i wypaczeń samej formuły oddolnych partnerstw oraz wad przyjętych regulacji prawnych. Obserwować bowiem można dążenia władz lokalnych do traktowania partnerstw w postaci LGD jako kolejnego narzędzia rozwoju obszarów wiejskich zasilanego środkami zewnętrznymi. Ponadto dla części badanych członków lokalnych grup działania partnerstwa te pozostają niczym innym jak tylko instrumentem dystrybuowania środków pochodzących z funduszy UE. Dodatkowo wśród badanych członków można dostrzec duże przyzwolenie na dominację sektora publicznego w strukturze partnerstwa. Świadczy to w dużej mierze o braku zrozumienia samej idei partnerstwa, które z zasady ma być oddolne i trójsektorowe, a celem jego powołania jest dążenie do łączenia środków i potencjałów, by maksymalizować korzyści rozwojowe dla danego obszaru.

Dalsze funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych wymaga, zarówno po stronie przedstawicieli wszystkich sektorów, jak i członków społeczności lokalnych, budowy wzajemnego zaufania i wypracowania właściwych relacji, form kontaktów, wymiany informacji i współpracy. Brak tych rozwiązań w praktyce skutkuje ograniczoną współpracą między sektorami, co jest typowe dla społeczeństw postautorytarnych, włączając w to społeczeństwo polskie, a zmierza do mechanicznego rozdziału środków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz rozwiązaniami przyjętymi w równie fasadowych lokalnych strategiach rozwoju. Nieaktywne i niezaangażowane w sprawy publiczne społeczeństwo cechuje występowanie słabo rozwiniętego i mało skutecznego sektora społecznego, a tym samym – tworzonego na takim podłożu – kapitału społecznego, który ma raczej charakter inkluzywny – spajający (*bonding*) niż ekskluzywny – łączący (*bridging*) (Putnam 1993; por. Sierocińska 2011: 73–76).

Jednakże ponad 1/3 poddanych badaniu ankietowemu członków podkarpackich LGD zidentyfikowała siebie jako „indywidualnych członków LGD”, co wskazuje na stosunkowo silne zaangażowanie członków społeczności lokalnych w sprawy publiczne. Biorąc to pod uwagę, można liczyć, że partnerstwa w postaci LGD staną się silnymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie rozwoju lokalnego. Wydaje się jednak, że niezbędny jest do tego lider. W obecnej sytuacji, w przypadku większości podkarpackich LGD, liderem wydają się być władze samorządowe, które inspirowały powstanie większości part-

nerstw i w dalszym ciągu koordynują ich funkcjonowanie, a przy tym cieszą się dużym zaufaniem członków LGD.

Funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych na obszarach wiejskich jest rozwiązaniem stosunkowo nowym w polskich realiach. Z pewnością, pomimo szeregu mankamentów i ograniczeń, są one szansą na zdobycie nowych kompetencji i doświadczeń dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w kreowanie procesów rozwoju na poziomie lokalnym. Z pewnością sprawnie funkcjonujące partnerstwa mogą być postrzegane jako lokalne laboratoria współpracy różnorodnych podmiotów danego obszaru. Mogą stać się podstawą tworzenia sieci lokalnych powiązań oraz wypracowywania trwałych form kontaktów i kooperacji, które w przyszłości staną się kluczowym elementem rozwoju lokalnego.

Bibliografia

- Adamski T., 2008, *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce* [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Warszawa.
- European Communities, 2006, *The LEADER Approach. A basic guide*, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_en.pdf (3.09.2012)
- European LEADER Association for Rural Development, 2012, *The LEADER Approach*, www.elard.eu (15.09.2012)
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wrocław.
- Gawor S. (red.), 2009, *LEADER w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Poradnik dla doradców rolnych współpracujących z lokalnymi grupami działania*, Kraków.
- Gąsior-Niemiec A., 2010, *Patterns of self-organisation of Poles at the turn of the 20th and 21st centuries*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 7.
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., 2013, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: EKONOMIA, nr 6(1).
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., Pawłowska A., 2012, *Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: EKONOMIA, nr 4(1).
- Grabowski R., 2011, *Prawne determinanty funkcjonowania lokalnych grup działania w Polsce*, niepublikowana ekspertyza.
- Kołomycew A., 2012, *Aktywność społeczna jako warunek współrządzenia na poziomie lokalnym na przykładzie lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*

- [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. A. Kołomycew. B. Kotarba, Rzeszów.
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, PSDB, Warszawa 2012, http://ksow.pl/fileadmin/user_upload/ksow.pl/pliki/ANALIZY_ekspertyzy/LGD_raport_poprawiony_ost_bis_10_09_2012.pdf (30.05.2013)
- Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, red. W. Knieć, Kraków–Toruń 2010.
- Pawłowska A., Kołomycew A., 2013, *Partnerstwa międzysektorowe w rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 2(52) (w druku).
- Podejście LEADER. Podstawowy poradnik*, Urząd Oficjalnych Publikacji WE, Luksemburg 2006.
- Putnam R., 1993, *Making Democracy Work: civic Traditions in Modern Italy*, New York.
- Rose R., 2000, *Getting Things Done in an Anti-Modern Society: Social Capital Networks in Russia* [w:] *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, red. P. Dasgupta, I. Serageldin, Washington.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE 21.10.2005, L 277/1.
- Sierocińska K. 2011, *Kapitał społeczny. Definiowanie. Pomiar i typy*, „Studia Ekonomiczne/Economic Studies”, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, nr 1 (LXVIII).
- Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z dnia 7 marca 2007 roku, DzU 2007, nr 64, poz. 427.

THE FUNCTIONING OF MULTISECTOR PARTNERSHIPS IN THE OPINION OF THEIR MEMBERS. CASE STUDY OF THE LOCAL ACTION GROUPS IN THE SUB-CARPATHIAN REGION

Abstract

The notion of intersectoral partnership is understood in the paper in terms of voluntary and institutionalized cooperation between stakeholders representing public, private and civic sectors. The idea of this kind of partnership is related to new approaches to regional and local development in the European Union. One of the main fields in which these approaches are implemented is the field of rural areas development, where partnerships take the form of Local Action Groups (LAGs). The paper discusses selected aspects of the partnerships' functioning, basing on an analysis of opinions expressed by their individual members in the Sub-Carpathian region.

Key words: inter-sector partnerships, rural areas, Local Action Group, Sub-Carpathian region.