

# Anna Gąsior-Niemiec

---

## Partnerstwo i partycypacja na obszarach wiejskich – przypadek lokalnych grup działania w województwie podkarpackim

---

Polityka i Społeczeństwo nr 2 (12), 80-94

---

2014

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Gąsior-Niemiec\*

**PARTNERSTWO I PARTYCYPACJA  
NA OBSZARACH WIEJSKICH  
– PRZYPADEK LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA  
W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM**

**Wprowadzenie**

Zdaniem ekspertów, mimo trwającej przeszło dwie dekady restrukturyzacji, polskie obszary wiejskie są nadal nacechowane wieloma negatywnymi czynnikami o charakterze strukturalnym i społeczno-kulturowym (*Polska wieś 2012*). W latach 2007–2013 głównym narzędziem interwencji publicznej ukierunkowanej na przezwyciężanie tych czynników był „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich” (PROW), współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W omawianym okresie PROW obejmował cztery osie interwencji różniące się od siebie nie tylko wielkością alokowanych środków, lecz także celami i instrumentami. Osie te, spójne z logiką Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (UE), obejmowały w naszym kraju działania w zakresie poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (Oś 1); poprawy środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (Oś 2); jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej (Oś 3); oraz LEADER-a (Oś 4) (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 2007*).

W konstrukcję PROW 2007–2013 zostały wpisane, między innymi, zasady partnerstwa i partycypacji, będące obecnie integralnymi składnikami wszystkich polityk szczegółowych współfinansowanych przez UE. Promowanie tych zasad ma związek z ogólniejszymi przekształceniami modelu rządzenia w sferze publicznej (*new public governance*), polegającymi między innymi na wzmocnieniu roli interesariuszy niepublicznych w formułowaniu i wdrażaniu polityk publicznych (por. European

---

\* Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisty 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: ag\_n@gazeta.pl

Commission 2001; Gąsior-Niemiec 2009). W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich partnerstwo i partycypacja są dodatkowo umocowane w tzw. podejściu LEADER, akcentującym potrzebę aktywizowania społeczności lokalnych i budowania oddolnego potencjału do zrównoważonego rozwoju wsi (*LEADER Approach* b.d.). W latach 2007–2013 z myślą o upowszechnieniu podejścia LEADER zaprogramowano w Polsce odrębną Oś 4. PROW.

Na szczeblu centralnym głównym przejawem włączenia podejścia LEADER w PROW 2007–2013 było częściowe zdecentralizowanie zarządzania Osią 4. LEADER, w wyniku czego do systemu realizacji polityki obszarów wiejskich w tym okresie zostały włączone nie tylko samorządy województw i regionalne oddziały Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, lecz także lokalne grupy działania (*Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r.*). Lokalne grupy działania (LGD), wzorem krajów zachodnioeuropejskich, zostały pomyślane jako organizacje odpowiedzialne za oddolne aktywizowanie i mobilizowanie potencjału rozwojowego mieszkańców wsi. Przybierając formę stowarzyszenia bądź fundacji, miały one tworzyć na obszarach wiejskich wzorcowe partnerstwa międzysektorowe (zob. Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014). W ich skład powinni zostać włączeni przedstawiciele trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego (obywatelskiego). Na mocy przepisów europejskich i krajowych partnerzy niepubliczni musieli stanowić minimum 50% składu LGD (tamże; *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku*).

## Lokalne grupy działania w województwie podkarpackim

Województwo podkarpackie jest jednym z najbardziej wiejskich regionów Polski. Do wdrażania Osi 4. PROW w latach 2007–2013 samorząd tego województwa wyłonił w konkursie 31 lokalnych grup działania (*Uchwała nr 188/3546/09 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 5 maja 2009 roku*). Bazując na gminnych jednostkach samorządu terytorialnego, swoim zasięgiem pokryły one obszar całego województwa. Najmniejsza spośród podkarpackich LGD została utworzona na obszarze dwóch gmin, a największa objęła obszar trzynastu gmin<sup>1</sup>. Również w wymiarze demograficznym lokalne grupy działania okazały się w województwie podkarpackim silnie zróżnicowane: najmniej ludna liczy

---

<sup>1</sup> Dla porządku należy zaznaczyć, że największa obszarowo i ludnościowo LGD Prowent obejmuje także kilka gmin z sąsiedniego województwa małopolskiego.

niewiele ponad 11 tysięcy mieszkańców, a najludniejsza ma ich przeszło 127 tysięcy.

Dla objętego swoją działalnością obszaru każda LGD była zobowiązana opracować lokalną strategię rozwoju (LSR), w założeniu stanowiącą rezultat oddolnej mobilizacji aktorów ważnych dla lokalnych procesów rozwojowych (Futymski, Kamiński 2008). Z analizy procesów tworzenia LSR i zawartych w nich treści wynika, że realizacja zasad partnerstwa i partycypacji miała na tym etapie w większości rytualny charakter, ograniczony do mniej czy bardziej profesjonalnych badań opinii i tradycyjnych konsultacji społecznych (Pawłowska, Gaśsior-Niemiec, Kołomycew 2014). Dominującą rolę w procesie tworzenia LSR odegrali przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i/lub zewnętrzni eksperci, co było w znacznej mierze spowodowane koniecznością spełnienia wygórowanych, wysoce technokratycznych wymogów narzuconych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tym zakresie (*Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r.*).

Po przejściu postępowania konkursowego i zawarciu umowy z samorządem województwa każda z lokalnych grup działania otrzymała do rozdysponowania określone środki finansowe z PROW z przeznaczeniem na realizację LSR za pośrednictwem podmiotów publicznych, gospodarczych i społecznych (*Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r.*). LGD uzyskały ponadto środki finansowe na aktywizowanie społeczności lokalnych, szkolenia, promocję i działania bieżące. We wszystkich aspektach funkcjonowanie LGD miało opierać się na zasadach partnerstwa i partycypacji, wyróżniających podejście LEADER spośród innych instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wszystkie LGD wybrane do wdrażania podejścia LEADER w województwie podkarpackim przyjęły ostatecznie formę stowarzyszenia specjalnego, tj. dopuszczającego członkostwo zarówno osób fizycznych, jak i prawnych (Augustynowicz b.d.).

### **Struktura baz członkowskich podkarpackich LGD**

Na mocy przepisów europejskich i krajowych struktury baz członkowskich LGD muszą świadczyć o realizacji zasady partnerstwa międzysektorowego (*Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*). Nie tylko oznacza to wymóg, by wśród członków lokalnych grup działania znajdowali się reprezentanci sektora publicznego, sektora gospodarczego i sektora społecz-

nego, ale również zobowiązanie, że przedstawiciele sektora publicznego nie będą stanowili więcej niż połowę wszystkich członków LGD. W postępowaniu konkursowym przeprowadzonym przez samorząd województwa podkarpackiego w 2009 r. stwierdzono, że wszystkie wybrane grupy spełniają wymóg odnoszący się do zachowania zasady partnerstwa trójsektorowego (*Uchwała nr 188/3546/09 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 5 maja 2009 roku*).

Jednak, przyjmując za punkt wyjścia fakt spełnienia ww. minimum ustawowego, stopień praktycznej realizacji zasady partnerstwa w LGD można zbadać dokładniej, analizując i porównując struktury baz członkowskich poszczególnych grup działających na terenie województwa podkarpackiego. Dla oceny stopnia realizacji tej zasady ważne są zarówno dane ukazujące ogólną liczbę członków tworzących poszczególne LGD, jak i obrazujące liczbę partnerów reprezentujących sektory niepubliczne. Ogólną liczbę członków można uznać za wskaźnik zdolności grup do integrowania i mobilizowania społeczności lokalnych, a liczby identyfikujące udział przedstawicieli sektora społecznego i gospodarczego – za przybliżone miary autonomii LGD w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego (JST). Można przyjąć, że duża przewaga liczebna reprezentantów sektorów niepublicznych uprawdopodobnia bardziej partnerskie relacje między LGD a JST.

Jak wynika z zestawienia zawartego w tabeli 1, wielkości baz członkowskich lokalnych grup działania funkcjonujących na terenie województwa podkarpackiego są silnie zróżnicowane<sup>2</sup>. Nawet wyłączwszy nietypowy w skali całego kraju przypadek LGD Prowent, liczba członków stowarzyszonych w podkarpackich LGD waha się w przedziale między 20 a 100, przy czym najwięcej grup liczy między 40 a 60 członków. Trudno stwierdzić ścisłą korelację między wielkością LGD a liczbą ich członków: przykładowo składająca się z trzech gmin LGD Lasovia liczy 55 członków, podczas gdy również obejmująca trzy gminy LGD Serce Rostocza ma ich tylko 27.

Pod względem przynależności sektorowej w każdym przypadku bezwzględnie dominują przedstawiciele sektora społecznego. Liczba reprezentantów sektora publicznego tylko w kilku lokalnych grupach działania przewyższa liczbę przedstawicieli sektora gospodarczego. Obecność tych ostatnich jest zaś w znakomitej większości LGD jedynie symboliczna. Ogólnie we wszystkich badanych LGD widać miażdżącą

---

<sup>2</sup> W tabeli nie uwzględniono danych dotyczących LGD Ziemia Przemyska i Subregion Magurski. Przyczyną była niemożność uzyskania wiarygodnych informacji nt. ich aktualnych struktur członkowskich mimo wielokrotnie ponawianych kontaktów z pracownikami biur tych LGD.

dominację partnerów niepublicznych, idącą znacznie dalej niż wymagane ustawą minimum. Co ciekawe, pod względem statusu prawnego bezwzględną przewagę mają w strukturach członkowskich LGD osoby fizyczne (por. Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013). Liczba osób prawnych rzadko przewyższa liczbę samorządów gminnych, które współtworzą poszczególne LGD na terenie województwa podkarpackiego.

**Tabela 1. Struktura baz członkowskich LGD w województwie podkarpackim wg statusu prawnego członków i ich przynależności sektorowej**

Lp.	Nazwa i siedziba LGD	Ogólna liczba członków	Członkowie w podziale na sektory			Członkowie wg statusu	
			sektor publiczny	sektor gospodarczy	sektor społeczny	osoby fizyczne	osoby prawne
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Czarnorzecko-Strzyżowska Lokalna Grupa Działania, Strzyżów	73	6	14	53	67	6
2.	Forum Mieszkańców Wsi „Sanłęg” Lokalna Grupa Działania	100	6	8	86	94	6
3.	Lokalna Grupa Działania C.K. Podkarpacie, Czudec	42	3	4	35	39	3
4.	Lokalna Grupa Działania Dolina Sanu, Sanok	20	2	2	16	18	2
5.	Lokalna Grupa Działania Lasovia, e Niwiska	55	3	10	42	44	11
6.	Lokalna Grupa Działania Lider Dolina Strugu, Błażowa	39	4	9	26	35	4
7.	Lokalna Grupa Działania „Kraina Nafty”	98	10	12	76	88	10
8.	Lokalna Grupa Działania Nasze Bieszczady, Lesko	57	6	10	41	51	6
9.	Lokalna Grupa Działania Partnerstwo 5 Gmin, Ropczyce	57	5	4	48	41	16
10.	Lokalna Grupa Działania „Serce Roztocza”, Cieszanów	27	3	3	21	24	3
11.	Lokalna Grupa Działania „Trygon – Rozwój i Innowacja”, Świlcza	66	12	22	32	62	4

1	2	3	4	5	6	7	8
12.	Lokalna Grupa Działania „Ziemia Przemyska”, Przemysł	bd <sup>3</sup>	bd	bd	bd	bd	bd
13.	Lokalna Grupa Działania „Zielone Bieszczady”, Ustrzyki Dolne	36	6	8	22	30	6
14.	Lokalna Grupa Działania Ziemia Łańcucka, Markowa	106	16	13	77	87	19
15.	Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie Partnerstwo dla Ziemi Nizańskiej, Nisko	62	12	5	55	55	7
16.	Lokalna Grupa Działania „Pogórze Przemysko-Dynowskie”, Winne-Podbukowina	86	5	8	73	81	5
17.	Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Region Sanu i Trzebońnicy”, Leżajsk	58	4	12	42	56	2
18.	Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Subregion Magurski – Szansa na rozwój”, Nowy Żmigród	bd <sup>4</sup>	bd	bd	bd	bd	bd
19.	Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Z Tradycją w Nowoczesność” w Pawłosiowie, Pawłosiów	95	12	13	70	90	5
20.	Partnerstwo dla Rozwoju Obszarów Wiejskich Ekonomia-Nauka-Tradycja „PRO-WENT” Lokalna Grupa Działania, Mielec	929	55	77	797	916	13
21.	Stowarzyszenie Lasowiacka Grupa Działania, Nowa Dęba	94	7	9	78	71	23
22.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dorzecze Mleczki”, Przeworsk	41	9	6	26	38	3
23.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dorzecze Wisłoka”, Zarszyn	65	5	15	45	61	4
24.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Eurogalicja, Trzebownisko	95	10	26	59	89	6
25.	Stowarzyszenie „Kraina Sanu” – Lokalna Grupa Działania, Tryńcza	55	7	6	42	48	7

<sup>3</sup> Bd = brak danych. Zob. przypis 2.

<sup>4</sup> Patrz przypis 3.

1	2	3	4	5	6	7	8
26.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Liwocz”, Brzyska	62	5	8	49	49	13
27.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Kresowi Sąsiedzi”, Laszki	51	3	8	39	48	3
28.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Rozwój Ziemi Lubaczowskiej, Lubaczów	38	3	3	32	35	3
29.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Siedlisko”, Kolbuszowa	52	7	4	41	48	4
30.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Ziemia Brzozowska”, Brzozów	59	9	4	46	52	7
31.	Stowarzyszenie pn. Lokalna Grupa Działania Nowa Galicja, Kołaczyce	40	7	3	30	34	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji podanych przez LGD w ich LSR i na ich stronach internetowych; w kilku przypadkach dane uzyskano lub zweryfikowano za pośrednictwem kontaktu telefonicznego lub mailowego z pracownikami biur LGD.

A zatem, na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1 można stwierdzić, że formalnie rzecz biorąc, zasada partnerstwa międzysektorowego jest w podkarpackich LGD realizowana w stopniu znacznie wykraczającym poza próg ustanowiony w przepisach regulujących wdrażanie PROW 2007–2013. Procentowy łączny udział partnerów reprezentujących sektor społeczny i gospodarczy w strukturach członkowskich LGD tylko sporadycznie jest niższy niż 75%. Zarówno to ustalenie, jak i zaobserwowana słaba (wyjątkowo sięgająca 10%) reprezentacja przedstawicieli sektora gospodarczego w gronie członków LGD na Podkarpaciu zasadniczo nie odbiegają jednak od wyników analiz ilościowych prowadzonych w skali kraju (zob. np. Ściański, Żak 2009: 13–15).

Wnioski z badań jakościowych przeprowadzonych na Podkarpaciu<sup>5</sup> sugerują natomiast, że w większości przypadków członkostwo partnerów z sektora gospodarczego ma charakter „papierowy”, tj. pozostaje w ścisłym związku z koniecznością spełnienia formalnych wymogów ustawowych i nie przekłada się na rzeczywiste zaangażowanie w działalność LGD. Z kolei w odniesieniu do partnerów spo-

<sup>5</sup> Badania były prowadzone w latach 2010–2013 w ramach projektu badawczego N N114 2500 39 realizowanego w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego przez zespół badawczy pod kierunkiem A. Pawłowskiej (zob. Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014).



łecznych w wielu przypadkach można mówić o zafałszowanej tożsamości, polegającej na ukrytym reprezentowaniu sektora publicznego (por. Halamska, Michalska, Spiewak 2010; Knieć 2010). Informatorzy, zarówno będący pracownikami biur, jak i członkami organów zarządczych czy decyzyjnych LGD, niekiedy otwarcie przyznawali, że część partnerów społecznych została w rzeczywistości „oddelegowana” przez władze samorządowe.

## Dostęp do członkostwa w podkarpackich LGD

O ile struktury członkowskie LGD dają pewien wgląd w sposoby realizowania zasady partnerstwa trójsektorowego przez te organizacje, o tyle sposoby realizowania przez nie zasady partycypacji można analizować między innymi poprzez kryteria dostępu do członkostwa. Kryteria te wolno uznać za przybliżone miary otwartości lokalnych grup działania jako stowarzyszeń w sytuacji ich zobowiązania do prowadzenia działań służących rekrutowaniu nowych członków. W związku z tym niżej zostaną przeanalizowane zachęty do przystępowania do LGD, dostępność informacji na temat kryteriów uzyskiwania w nich członkostwa oraz charakter wymogów kryjących się za tymi kryteriami.

Ze szczegółowej analizy zawartości stron internetowych podkarpackich LGD wynika, że żadna z nich nie eksponuje komunikatu aktywnie zachęcającego do członkostwa<sup>6</sup>. Jednak z wyjątkiem jednej, LGD działające na terenie województwa podkarpackiego udostępniają na swoich stronach internetowych podstawowe informacje dotyczące rodzajów i kryteriów członkostwa, a także praw i obowiązków członków. Informacje te są zawarte w ich głównych dokumentach własnych: lokalnych strategiach rozwoju i statutach. W porównaniu do statutów informacje przedstawione w LSR – dokumentach, które są zdecydowanie łatwiejsze do odnalezienia na analizowanych stronach internetowych – na ogół mają niepełny charakter, ale przystępniejszą formę<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Wszystkie ustalenia zawarte w tej części artykułu są oparte na analizie zawartości stron internetowych podkarpackich LGD przeprowadzonej w dniach 15–19.01.2014 r.

<sup>7</sup> W ośmiu przypadkach informacje podane w LSR ograniczają się do wymienienia dostępnych rodzajów członkostwa i/lub odsyłają osoby potencjalnie zainteresowane członkostwem w LGD do statutów bądź przepisów ustawowych. Dobrze ilustruje to następujący cytat: „Sposób rozszerzenia, zmiany składu lokalnej grupy działania określają przepisy od § 10 do §15 Statutu Stowarzyszenia. Zgodnie z nimi partnerem mogą zostać osoby fizyczne i prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Przystąpienie do partnerstwa następuje na podstawie pisemnej deklaracji w ciągu trzech miesięcy od daty jej złożenia w drodze uchwały Zarządu Stowarzyszenia” (LSR LGD CK Podkarpace, s. 9).

Zdecydowana większość LSR zawiera nie tylko wzmianki mówiące o otwartości na nowych członków, lecz także wymienia sposoby ich rekrutowania (np. przez rozdawanie ulotek, organizowanie imprez promocyjnych, szkoleń i spotkań, eksponowanie w przestrzeni publicznej logotypów LGD). Z reguły zarówno w strategiach, jak i statutach LGD występują informacje podkreślające formalnie otwarty status lokalnej grupy działania („stowarzyszenie”, „partnerstwo”)<sup>8</sup>. Jednak tylko w pięciu przypadkach informacjom tym towarzyszy zachęta do wstępowania do LGD, skierowana bezpośrednio do osoby zapoznającej się z treścią LSR<sup>9</sup>. W jednym przypadku zachęta do członkostwa podkreśla łatwość spełnienia przez kandydatów formalnych kryteriów członkostwa<sup>10</sup>. Również w jednym przypadku zachęcie towarzyszy przywołanie zasad podejścia LEADER, wyrażone jednak w mało przyjaznym, technokratycznym żargonie<sup>11</sup>.

Większość podkarpackich LGD oferuje tylko jeden rodzaj członkostwa, dostępny zarówno dla osób fizycznych, jak i prawnych – tj. członkostwo zwyczajne. Spośród zbadanych LGD siedemnaście grup przewiduje również członkostwo wspierające, a dziewięć uwzględnia dodatkowo członkostwo honorowe. Listy kryteriów warunkujących członkostwo są zróżnicowane ze względu na jego rodzaj. Co ciekawe, najbardziej obwarowane wymogami jest członkostwo zwyczajne osób fizycznych. Kryteria i wymogi stawiane kandydatom przez poszczególne LGD nie są takie same.

---

<sup>8</sup> „Partnerstwo jest podstawową zasadą uzyskiwania członkostwa w LGD «SAN-ŁĘG». Zasada ta obowiązuje przy uzyskiwaniu członkostwa zwyczajnego zarówno przez osoby fizyczne jak i przez osoby prawne” (LSR LGD SANŁĘG; s. 9).

<sup>9</sup> „Czarnorzecko-Strzyżowska Lokalna Grupa Działania otwarta jest na nowych członków. Jedynym warunkiem ich uczestnictwa w działaniach LGD jest spełnienie warunków określonych w statucie i chęć do działania o czym będziemy systematycznie informować społeczności lokalne wszystkich wiosek z terenu objętego LSR” (LSR Czarnorzecko-Strzyżowska LGD, s. 8).

<sup>10</sup> „Lokalna Grupa Działania «Trygon – Rozwój i Innowacja» jest otwarta i zainteresowana pozyskiwaniem nowych członków. Wymagania wobec kandydatów są niewielkie” (LSR LGD Trygon, s. 6).

<sup>11</sup> „Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie «Z Tradycją w Nowoczesność», a w szczególności, Zarząd Stowarzyszenia w ramach zarządzania procesem wdrażania LSR będzie prowadził dalsze działania służące rozszerzaniu składu LGD o kolejnych partnerów, aktywizacji oraz współpracy lokalnych środowisk na rzecz rozwoju obszaru na którym działa LGD, a także rozwoju sieciowej struktury współpracy pomiędzy przedstawicielami różnych sektorów” (LSR LGD Z Tradycją w Nowoczesność, s. 13).

**Tabela 2. Kryteria warunkujące członkostwo w podkarpackich LGD**

Lp.	Kryterium	Ogólnie odnoszące się do członkostwa w LGD	Odnoszące się do osób fizycznych	Odnoszące się do osób prawnych
1	Pełnoletność		+	
2	Spełnianie warunków określonych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach		+	
3	Złożenie deklaracji członkowskiej		+	+
4	Złożenie deklaracji przystąpienia do LGD		+	+
5	Działanie na rzecz rozwoju obszaru objętego LSR i/lub złożenie deklaracji działania na rzecz rozwoju obszaru objętego LSR	+		
6	Zameldowanie/siedziba na obszarze działania LGD		+	+
7	Przedstawienie rekomendacji udzielonej przez obecnych członków LGD i/lub inne podmioty		+	
8	Wskazanie osoby reprezentującej osobę prawną w LGD			+
9	Zobowiązanie do przestrzegania zasady trójsektorowości	+		
10	Zobowiązanie do przestrzegania zasad partnerstwa	+		
11	Przedstawienie uchwały organu stanowiącego o woli przystąpienia do LGD			+
12	Zadeklarowanie aktywnej działalności w realizacji celów i zadań Stowarzyszenia (LGD)	+		
13	Przedstawienie wyciągu z rejestru KRS			+
14	Przedstawienie NIP		+	+
15	Przedstawienie REGON			+
16	Złożenie zobowiązania do przestrzegania statutu	+		
17	Status obywatela polskiego, mającego pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionego praw publicznych		+	
18	Akceptacja celów i sposobów działania LGD		+	+
19	Działanie lub zadeklarowanie chęci działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich	+		
20	Działanie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich prowadzących działalność gospodarczą		+	

Źródło: opracowanie własne na podstawie lokalnych strategii rozwoju, statutów i wywiadów z pracownikami biur LGD przeprowadzonych w ramach projektu badawczego N N114 2500 39 realizowanego w Katedrze Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego przez zespół badawczy pod kierunkiem A. Pawłowskiej w okresie 2010–2013.

Wśród wymienionych w dokumentach kryteriów warunkujących możliwość uzyskania członkostwa znajdują się wymogi zarówno wynikające z przepisów obowiązującego prawa oraz zasad PROW i LEADER, jak i wprowadzone przez LGD z ich własnej inicjatywy. Do tych pierwszych należą na przykład pełnoletność (w przypadku osób fizycznych) i przedstawienie uchwały organu stanowiącego o woli przystąpienia do LGD (w przypadku osób prawnych). Przykładami wymogów programowych związanych z podejściem LEADER i konstrukcją PROW są zobowiązanie do przestrzegania zasady trójsektorowości i deklarowanie woli działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Dodatkowe wymogi, wprowadzone przez LGD, obejmują między innymi zameldowanie na obszarze działania LGD i prowadzenie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Z zestawienia zawartego w tabeli 2 wynika, że najwięcej kryteriów członkostwa wskazywanych przez LGD ma charakter ściśle formalny, wynikający z obowiązujących przepisów. Najmniej jest kryteriów autorskich, wprowadzonych przez LGD z własnej inicjatywy. Niemniej zestawienie tych kryteriów pokazuje, że uzyskanie członkostwa w LGD wcale nie jest proste ani łatwe. Nagromadzenie tych kryteriów może poważnie ograniczać realizowanie przez grupy zasady partycypacji. Ogólnie rzecz biorąc, warunki stawiane osobom prawnym są podobne we wszystkich analizowanych lokalnych grupach działania i w zasadzie ograniczają się do wymogów mających umocowanie w przepisach. Inaczej przedstawiają się kryteria warunkujące członkostwo osób fizycznych.

Oprócz wymogów wynikających z przepisów ustawowych i dokumentów programowych PROW 2007–2013 osobom fizycznym w zdecydowanej większości przypadków stawia się dodatkowe warunki. W niektórych LGD warunki te mają wręcz charakter zaporowy. Poza już wymienionym wymogiem zameldowania na obszarze objętym LSR i wykazania się działalnością na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, możliwość uzyskania członkostwa w LGD jest w każdym przypadku obwarowana koniecznością przedstawienia przez kandydata rekomendacji. W najbardziej skrajnym przypadku wymogi dotyczące rekomendacji zostały sformułowane w następujący sposób: „LGD przewiduje poszerzenie swoich struktur o nowych członków. Nowi Partnerzy przyjmowani są do LGD uchwałą Zarządu LGD, po spełnieniu przez nich warunków opisanych w rozdz. 3, § 6 Statutu LGD «Zielone Bieszczady». Zgodnie z jego zapisami członkiem stowarzyszenia może stać się: a) osoba fizyczna, która [...] uzyska i przedstawi pisemne rekomendacje szerszych grup społecznych, w tym niesformalizowanych, przy czym

liczba rekomendacji nie może być mniejsza niż 20” (LSR LGD Zielone Bieszczady, s. 8).

Warunkowanie indywidualnego członkostwa w otwartym stowarzyszeniu wymogiem przedstawienia nie mniej niż dwudziestu rekomendacji wydaje się co najmniej zaskakujące.

## **Podsumowanie**

Lokalne grupy działania, będące organizacjami działającymi na podstawie obowiązujących przepisów krajowych i unijnych, zostały powołane do wdrażania w latach 2007–2013 podejścia LEADER na obszarach wiejskich. Integralnymi cechami podejścia LEADER są zasada partnerstwa i zasada partycypacji, ukierunkowane na podmiotowe aktywizowanie wiejskich społeczności lokalnych, ich integrowanie i oddolne budowanie potencjału rozwojowego wsi. W tym artykule zakres i stopień praktycznej realizacji tych zasad w województwie podkarpackim został zbadany poprzez analizę struktur członkowskich i kryteriów dostępu do członkostwa w LGD.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wszystkie LGD z terenu województwa podkarpackiego formalnie spełniają ustawowe minima w zakresie zasad partnerstwa międzysektorowego i otwartości na nowych członków. Jednak ocena rzeczywistej realizacji obu tych zasad nie jest wolna od zastrzeżeń. Wysokie wskaźniki obrazujące udział partnerów niepublicznych w strukturach członkowskich LGD na Podkarpaciu nie zawsze odzwierciedlają rzeczywiste zaangażowanie partnerów społecznych i gospodarczych w zestawieniu z udziałem sektora publicznego. Podczas badań niejednokrotnie pojawiał się motyw „ukrytego” członkostwa przedstawicieli sektora publicznego przystępujących do LGD w roli osób fizycznych – partnerów społecznych. Powszechnie stwierdzanym problemem jest nikły i „papierowy” charakter zaangażowania partnerów gospodarczych w struktury LGD.

Realizacja zasady partycypacji, mierzona otwartością na nowych członków, ujawnia wiele barier, z których pierwszą jest, jak się wydaje, małe zaangażowanie podkarpackich LGD w pozyskiwanie nowych członków za pośrednictwem przyjaznej i przejrzystej komunikacji ze społecznością lokalną. Informacje o możliwościach przystąpienia do LGD są na ogół ukryte w wielostronicowych dokumentach (LSR i statutach) napisanych przeważnie technokratycznym żargonem. Dużą przeszkodą są liczne kryteria warunkujące członkostwo w LGD. Mimo że duża część tych kryteriów wynika z obowiązujących przepisów, lokalne

grupy działania wprowadzają dodatkowe wymogi, których spełnienie oznacza dla potencjalnych kandydatów znaczne nakłady czasu i trudności formalne. W kilku przypadkach dodatkowe wymogi stawiane osobom fizycznym jako kandydatom do członkostwa mają wyraźnie charakter zaporowy.

## Bibliografia

### Akty prawne i dokumenty

- European Commission, 2001, White Paper on Governance Commission of the European Communities 2001, *European Governance. The White Paper*, COM(2001) 428 final.
- LSR LGD Czarnorzecko-Strzyżowska: Lokalna Strategia Rozwoju Czarnorzecko-Strzyżowskiej Lokalnej Grupy Działania dla obszaru sześciu gmin, tj.: Strzyżów, Wiśniowa, Wojaszówka, Frysztak, Korczyzna, Krościenko Wyżne, Strzyżów 2009 r.
- LSR LGD CK Podkarpacie: Lokalna Strategia Rozwoju Lokalnej Grupy Działania CK Podkarpacie, 2012.
- LSR LGD SANŁĘG: Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2009–2015. Forum Mieszkańców Wsi „SANŁĘG” Lokalna Grupa Działania Obszar gmin: Gorzyce, Grębów, Pysznica, Radomyśl nad Sanem, Zaklików, Zaleszany, Załącznik nr 8 do uchwały nr 33/2011 Walnego Zebrania Członków Forum Mieszkańców Wsi „SANŁĘG” Lokalna Grupa Działania w Zaleszanych z dnia 24 lutego 2011 r.
- LSR LGD Trygon: Lokalna Strategia Rozwoju Lokalnej Grupy Działania „Trygon – Rozwój i Innowacja”. Tekst ujednoczony Lokalnej Strategii Rozwoju po zmianach z dnia 05.03.2013 r.
- LSR LGD Zielone Bieszczady: Lokalna Strategia Rozwoju (LSR) w ramach programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Oś 4. LEADER Lokalna Grupa Działania Zielone Bieszczady Ustrzyki Dolne 2013. Załącznik do Uchwały nr 1 Walnego Zebrania Członków LGD „Zielone Bieszczady” z dnia 8 maja 2013 r.
- LSR LGD Z Tradycją w Nowoczesność: Lokalna Strategia Rozwoju dla obszaru LGD „Z Tradycją w Nowoczesność” (Pawłosiów, Pruchnik, Roźwienica, Kańczuga, Chłopice (tekst jednolity na dzień 25 września 2013 r.).
- PROW 2007–2013 *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, MRiRW, Warszawa, lipiec 2007.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (DzU 2008, nr 103, poz. 659).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (DzU 2008, nr 138, poz. 868).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Uchwała nr 188/3546/09 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 5 maja 2009 roku w sprawie wyboru Lokalnych Grup Działania do realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju.

Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (DzU 2007, nr 64, poz. 427).

### Opracowania

- Augustynowicz M., *Forma prawa lokalnej grupy działania w okresie 2007–2013*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user\\_upload/PROW/Pliki/Lider/34\\_Forma\\_prawna\\_LGD.pdf](http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/PROW/Pliki/Lider/34_Forma_prawna_LGD.pdf) (20.11.2013).
- Futymski A., Kamiński R., 2008, *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. Leader, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa, Konsultacje: Wydział LEADER, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Gąsior-Niemiec A., 2009, *Local Government in the Process of Transformation* [w:] red. P. Blokker, B. Dallago, *Regional Diversity and Local Development in the New Member States*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Halamska M., Michalska S., Śpiwak R., 2010, *LEADER w Polsce: drogi implementacji programu*, „Wieś i Rolnictwo” 4.
- Knieć W., 2010, *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Kraków – Toruń: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, [http://www.grupypartnerskie.org.pl/media/filemanager/publikacje/badaniepartnerstw\\_raport.pdf](http://www.grupypartnerskie.org.pl/media/filemanager/publikacje/badaniepartnerstw_raport.pdf).
- LEADER Approach, [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/en/the-leader-approach\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/en/the-leader-approach_en.cfm) (20.11.2013).
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., 2013, *Perception of Intersectoral Partnerships by Individual Members (the Case of Local Action Groups)*, „International Journal of Social Sciences and Humanity Studies”, vol. 4, no. 1, ISSN 1309-8063 (online).
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., 2014, *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa (w druku).
- Polska wieś 2012*. Raport o stanie wsi pod redakcją Jerzego Wilkina i Iwony Nurzyńskiej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ściański P., Żak M., 2009, *Oś IV PROW 2007 – 2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

### PARTNERSHIP AND PARTICIPATION IN RURAL AREAS – THE CASE OF LOCAL ACTION GROUPS IN THE SUBCARPATHIAN REGION

#### Abstract

The paper is focused on the principles of partnership and participation in rural areas in contemporary Poland. The studied case involves local action groups (LAGs) established in the Subcarpathian Voivodeship in the period 2007–2013. Based on national and European legal frameworks that regulate the establishment and functioning of the LAGs, these organizations are required to implement the principles of partnership and participa-

tion as far as their structures and functions are concerned. The principle of partnership is premised, *inter alia*, on a specific obligation to include representatives of three sectors – public, economic and social – in the LAGs' membership. The principle of participation means, among others, that the LAGs are expected to engage in the active recruitment of new members. In the paper the implementation of both of the principles is evaluated by analyzing the LAGs' membership structures and their criteria of access to membership.

**Key words:** cross-sector partnership, participation, local action groups, LEADER approach, new public governance.