

Marek Furmankiewicz*

WSPÓLRZĄDZENIE CZY UKRYTA DOMINACJA SEKTORA PUBLICZNEGO? KONCEPCJA GOVERNANCE W PRAKTYCE LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA LEADER

Artykuł analizuje skład rad decyzyjnych lokalnych grup działania funkcjonujących w ramach tzw. Osi 4 LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w trzech województwach Polski opisywanych w literaturze jako różniące się znacznie pod względem uwarunkowań historyczno-kulturowych. Zgodnie z ideą współrzędzenia wdrażaną w programach typu LEADER wpływy przedstawicieli poszczególnych sektorów gospodarki na decyzje lokalne powinny się równoważyć. Według zasad programu wspierającego, członkowie rady reprezentujący sektor publiczny nie powinni stanowić więcej niż 50% jej składu. Parytet ten ma gwarantować wpływ sektorów niepublicznych na podejmowane decyzje i jest zachowany w dokumentach formalnych LGD. W trzech badanych województwach rzeczywisty udział wójtów, urzędników i kadry kierowniczej sektora publicznego był od 15 do 21% wyższy niż wynika to z danych oficjalnych. W około jednej trzeciej badanych organizacji przekraczał 50% i zapewniał sektorowi publicznemu dominującą rolę przy podejmowaniu decyzji o wyborze dofinansowanych projektów. Proceder ten był bardzo podobny w badanych regionach i jest dyskutowany w kontekście koncepcji *governance* jako przykład tokenizmu.

Słowa kluczowe: koncepcja *governance*; partnerstwa terytorialne LEADER; partycypacja społeczna; tokenizm.

Wprowadzenie

Tworzenie zrzeszeniowych form zarządzania zasobami lokalnymi, opartych na powiązaniach „poziomych” (czyli niehierarchicznych) pomiędzy interesariuszami reprezentującymi sektor publiczny, pozarządowy i gospodarczy, jest od lat dziewięćdziesiątych XX w. niezwykle popularnym tematem analiz praktyków i teoretyków. W naukach administracyjnych, regionalistyce czy geografii politycznej zagadnienia te najczęściej odnosi się do koncepcji *corporate governance*, *territorial governance*, *multi-level governance* (zob. Little 2001; Böcher 2008; Izdebski 2010; Nielicki 2010). Popularyzacja tych koncepcji wpłynęła na dążenie do praktycznego wprowadzania tego typu organizacji w celu uspołecznienia procesu planowania rozwoju i podejmowania decyzji administracyjnych w wielu regionach, państwach, a szczególnie w strukturach organizacyjnych Unii Europejskiej.

* Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław; e-mail: marek.furmankiewicz@up.wroc.pl.

W literaturze anglosaskiej termin *governance* zaczął być stosowany na większą skalę w latach dziewięćdziesiątych, szczególnie w literaturze brytyjskiej, w odniesieniu do przemian w tamtejszej administracji publicznej. Zaczęto wówczas promować metody zwiększania jej efektywności poprzez przyjmowanie metod działania i zarządzania charakterystycznych wcześniej dla sektora ekonomicznego, ale także poprzez szerokie wdrażanie idei partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji zadań publicznych (Nielicki 2010). Bardzo istotnym elementem tej koncepcji był rozwój tzw. demokracji deliberacyjnej (partycypacyjnej, negocjowanej, uczącej się). W założeniach teoretycznych miała ona umożliwić obywatelom większy udział w sprawowaniu władzy niż w ramach tradycyjnej demokracji bezpośredniej (gdzie społeczeństwo wybiera swoich przedstawicieli raz na kilka lat, a w międzyczasie może jedynie przyglądać się działaniom władz do ogłoszenia kolejnych wyborów). Zaczęto wówczas propagować takie hasła, jak partycypacja społeczna, samorządność lokalna i rozwój społeczności lokalnej (Izdebski 2010). Elementem tego procesu było także budowanie dodatkowych struktur organizacyjnych, które zapewniłyby stały wpływ podmiotów sektora niepublicznego na decyzje podejmowane wcześniej jedynie przez hierarchiczną administrację państwową. Zaczęto ustanawiać różnego typu komitety decyzyjne i zrzeszenia międzysektorowe, w których przedstawiciele sektora niepublicznego mieliby możliwość nie tylko opiniowania, lecz także współdecydowania o działaniach podejmowanych przez władze. Miało to przede wszystkim wpłynąć na efektywniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych i zapobiegać błędnym decyzjom w przypadku podejmowania ich przez pojedyncze osoby w strukturach hierarchicznych administracji państwowej. W tym kontekście poza problemami „efektywności” takich ciał decyzyjnych w zarządzaniu zasobami terytorialnymi (np. regionalnymi lub lokalnymi) dużego znaczenia nabrały badania relacji władzy w procesie podejmowania decyzji. Ważnym przedmiotem analiz stało się stwierdzenie tego, czy rzeczywiście dochodzi w nich do równoważenia interesów różnych podmiotów i grup społecznych (tak jak przy wdrażaniu koncepcji *governance*), czy też mamy do czynienia z dominacją określonych grup interesu.

Za jedną z często analizowanych form organizacyjnych, które wdrażają idee *territorial* lub *regional governance* uznaje się tzw. partnerstwa terytorialne, w tym m.in. lokalne grupy działania typu LEADER (LGD) funkcjonujące obecnie w całej Unii Europejskiej na obszarach wiejskich (zob. Adamski 2008; Böcher 2008; Furmankiewicz 2012). W latach 1991–2006 tworzenie i działania LGD wspierano ze środków trzech kolejnych Inicjatyw Wspólnotowych LEADER, a w okresie programowania 2007–2013 w ramach tzw. Osi 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Udział reprezentantów poszczególnych sektorów w ciałach decyzyjnych partnerstw, relacje społeczne w tego typu organizacjach oraz ich wpływ na podejmowane decyzje są częstym tematem prac empirycznych i teoretycznych (zob. np. Halamska 2005, 2011; Kniec 2009; Thuesen 2010; Zajda 2011b). W idealistycznej wizji *governance* znaczący wpływ na decyzję o alokacji środków (poprzez wybór celów strategii i projektów lokalnych do realizacji) powinny mieć (oprócz władz publicznych) społeczności lokalne zorganizowane w sektorze pozarządowym i przedsiębiorcy, a więc podmioty spoza hierarchiczne-

go sektora administracji państwowej. Jednak autorzy na podstawie studiów przypadku często sygnalizują zjawiska dominacji sektora publicznego, co Halamska (2011) nazywa „municipalizacją” lokalnych grup działania. Sektor publiczny w rzeczywistości uzyskuje różnymi sposobami dominującą rolę przy podejmowaniu decyzji odnośnie do wydatkowania zasobów finansowych udostępnianych tego typu organizacjom (zob. Knieć 2009; Furmankiewicz, Królikowska 2010). Jedną z metod jest wprowadzanie znacznej liczby wójtów i wyższych urzędników do rad decyzyjnych LGD (Halamska i in. 2010; Halamska 2011; Maurel 2012). Cytowane analizy dotyczą zwykle studiów przypadku. Brak było informacji o częstości występowania tego zjawiska.

Głównym celem niniejszej pracy jest uzyskanie informacji na temat rzeczywistego udziału sektora publicznego w tzw. radach decyzyjnych LGD oraz ocena skali tego zjawiska na poziomie trzech wybranych województw zlokalizowanych w różnych regionach historyczno-kulturowych Polski (zob. Swianiewicz i in. 2008). W analizach koncentrowano się na identyfikacji władz i urzędników gminnych przedstawianych w formalnych dokumentach jako przedstawiciele sektora społecznego (pozarządowego).

Partycypacja i relacje władzy w wybranych podejściach teoretycznych

Problemy nieefektywności tradycyjnej, hierarchicznej administracji publicznej były elementem analiz teorii wyboru publicznego, która wywodzi się z teorii racjonalnego wyboru (Wilkin 2005). Zwracano uwagę, że mechanizmy związane z chęcią uzyskiwania indywidualnych korzyści przez sprawujących władzę (np. poprzez ułatwiony dostęp do zasobów publicznych i możliwości czerpania korzyści z kontroli nad ich wykorzystaniem) nie prowadzą do racjonalnego ograniczania kosztów polityki społeczno-ekonomicznej i sprawowania władzy. Często obserwowana jest raczej tendencja do zwiększania kontroli nad dostępem do zasobów publicznych i maksymalizacji budżetu w celu uzyskania jak największych efektów widocznych dla elektoratu. Działania polityków i urzędników mają wynikać w dużym stopniu z przesłanek racjonalnej kalkulacji – wykazanie znaczących rezultatów własnych działań pozwala zachować stanowisko gwarantujące określone korzyści. Tego typu redukcjonizm teorii wyboru publicznego i racjonalnego (ograniczenie rozpatrywanych pobudek działania do uzyskiwanych korzyści ekonomicznych) był szeroko krytykowany. W efekcie dyskusji zaczęto rozwijać tzw. podejście instytucjonalne. Uwzględniono w nim wpływ instytucji formalnych (organizacja państwa, prawo) i nieformalnych (dominujące normy, wierzenia) na kształtowanie działań indywidualnych, w tym także urzędników i osób związanych z władzą publiczną. Podobne poglądy popularyzowała Elinor Ostrom, określając je jako podejście behawioralne do teorii racjonalnego wyboru (Batley, Larbi 2004; Furmankiewicz 2012).

Podobnie teoria mocodawcy-agenta (ew. suwerena-pełnomocnika – *principal-agent theory*) zakłada, że jednostki kierują się własnym interesem. W polityce publicznej „mocodawcą” są obywatele wymagający zapewnienia im określonych usług, a „agentem” – politycy i biurokraci, którzy mają te usługi zapewnić.

Jednym z problemów poruszanych w tej koncepcji jest taki sposób zarządzania „agentami”, by zapewnić zgodność ich interesów z potrzebami „mocodawców”. Wiąże się z tym kwestia motywacji „agentów” (gdyż teoretycznie nie uzyskują oni bezpośrednich korzyści z reprezentowania „mocodawców”). Dodatkowymi problemami są: zaspokojenie sprzecznych interesów „mocodawców”, ograniczenia proceduralne systemu politycznego i niedostatek demokratycznej odpowiedzialności „agentów”. Teoria ta miała duży wpływ na wspieranie reform w sektorze publicznym, które kładły nacisk na kwestie motywacji biurokratów i polityków oraz ocenę efektywności ich działań (Batley, Larbi 2004).

Odpowiedzią na przejawy nieefektywności biurokratycznego systemu opartego wyłącznie na okresowych wyborach władz w systemie demokratycznym i hierarchicznych strukturach tradycyjnej administracji publicznej był rozwój koncepcji *governance* i *new public management*. Trudny do przetłumaczenia termin *governance* w literaturze polskiej jest stosowany w oryginale lub tłumaczony jako rządzenie, współrządzenie, współzarządzanie albo negocjowana demokracja, natomiast *new public management* – jako nowe zarządzanie publiczne (Wódz, Wódz 2007; Adamski 2008; Izdebski 2010; Nielicki 2010). Nie wdając się w dyskusje dotyczące różnic pomiędzy tymi dość bliskimi terminami (zob. Izdebski 2010), wskazać można charakterystyczny dla obydwu koncepcji nacisk na proces stałego uczestnictwa podmiotów z sektorów niepublicznych w zarządzaniu zasobami publicznymi, zarówno jako współdecydentów, jak i wykonawców działań. Administracja publiczna w koncepcji *governance* jest elementem demokracji opierającej się na idei znacznego udziału „zwykłych” obywateli w systemie decyzyjnym (demokracja uczestnicząca) oraz na zasadzie subsydiarności, która zwraca uwagę na powierzanie zadań publicznym instytucjom społeczeństwa obywatelskiego (stowarzyszeniom, fundacjom etc.). Partnerstwa terytorialne o charakterze lokalnych grup działania LEADER są praktycznym elementem organizacji państwa stworzonym zgodnie z ideami współrządzenia sektora publicznego, społecznego (pozarządowego) i gospodarczego. Decyzje dotyczące wydatkowania określonej wielkości środków publicznych mają być w nich podejmowane przez wieloosobowe rady decyzyjne, w których interesy przedstawicieli różnych sektorów mają się równoważyć oraz zmuszać do negocjacji i kompromisów. Ma to zapewnić stałą kontrolę działań finansowanych ze środków publicznych i zwiększyć ich efektywność w zakresie zaspokajania rozmaitych potrzeb lokalnych.

W analizach partnerstw „międzysektorowych” (*cross-sectoral partnerships*) wskazuje się często na różne problemy funkcjonowania tych organizacji, np. tendencje do dominacji sektora publicznego, do angażowania podmiotów najbardziej wpływowych i wykluczania najsłabszych przedstawicieli sektora społecznego, instrumentalne wykorzystywanie partnerstw przez najbardziej wpływowych interesariuszy do pozyskania środków na własne cele czy znikomą polityczną odpowiedzialność władz partnerstw wobec społeczności lokalnej (zob. np. Hałamska 2005; Bristow i in. 2008; Knieć 2009; Furmankiewicz, Królikowska 2010). W kontekście relacji władzy zwraca się szczególnie uwagę na częstą niechęć władz publicznych do przekazywania kompetencji organizacjom współza-

ządzanym przez przedstawicieli sektora niepublicznego. W literaturze dotyczącej partycypacji społecznej w administrowaniu środkami publicznymi brane są pod uwagę zagadnienia klientelizmu (Knieć 2009) i tokenizmu (Zabdyr-Jamróz 2010). Tokenizm dotyczy praktyki podejmowania jedynie pozornych starań na rzecz włączania przedstawicieli grup dotąd wykluczonych w struktury instytucjonalne, które wcześniej były tworzone przez grupy dominujące. Efektem tokenizmu jest nieprawdziwe wrażenie braku wykluczania pewnych środowisk z określonych działań i procesów. Pozwala to posiadającym władzę na twierdzenie, że potrzeby wszystkich stron zostały uwzględnione, ale w rzeczywistości daje możliwość uzyskiwania korzyści przez określone grupy. W przypadku LGD termin ten może dotyczyć rzeczywistej dominacji sektora publicznego w podejmowaniu uchwał nt. wyboru dofinansowanych projektów, przy wykazywaniu rzekomo „wysokiego udziału” lokalnych środowisk pozarządowych w podejmowaniu tej decyzji. Natomiast klientelizm polega na układzie nieformalnych zależności ekonomiczno-politycznych, w ramach których decydent polityczny (np. lokalna władza jako patron) roztacza opiekę nad wybraną grupą lub osobą (np. lokalnym stowarzyszeniem – klientelą) w zamian za poparcie polityczne (Knieć 2009).

W odniesieniu do możliwego udziału społeczeństwa w procesie władzy Sherry R. Arnstein (1969) wyróżnia osiem poziomów, począwszy od manipulacji, która częsta jest w dyktaturach i komunizmie, po kontrolę obywatelską (tab. 1). Jej zdaniem promowanie partycypacji społecznej bez rzeczywistej redystrybucji władzy jest nieefektywnym procesem prowadzącym do frustracji słabszych interesariuszy. „Terapia” i „manipulacje” nie umożliwiają obywatelom udziału w planowaniu i realizacji programów, są nastawione na wpływanie na określone grupy i zjawiska przez władzę. Drugi poziom obejmuje tokenizm (nazywany przez nią polityką drobnych ustępstw). Po poinformowaniu społeczeństwa i konsultacjach (ewentualnie mediacjach) władza podejmuje decyzję, przy czym obywatele już nie mają możliwości uczestnictwa w niej (współdecydowania). Najwyższe szczeble partycypacji obejmują partnerstwo, delegowanie władzy i kontrolę obywatelską, w której obywatele mają możliwość nie tylko doradzania, lecz także podejmowania konkretnych decyzji, które władza publiczna tylko wykonuje lub zleca podmiotom zewnętrznym.

Tab. 1. „Drabina” partycypacji społecznej

Kontrola obywatelska (<i>citizen control</i>)	Władza obywatelska (<i>citizen power</i>)	
Delegowanie władzy (<i>delegated power</i>)		
Partnerstwo (<i>partnership</i>)		↑ Wzrost
Działania pojednawcze – mediacje (<i>placation</i>)	Tokenizm (polityka drobnych ustępstw)	↑ partycypacji
Konsultacje (<i>consultation</i>)		↑ społecznej
Informowanie (<i>informing</i>)		
Terapia (<i>therapy</i>)	Brak partycypacji (<i>nonparticipation</i>)	
Manipulacja (<i>manipulation</i>)		

Źródło: Arnstein 1969.

W rozważaniach dotyczących współpracy międzysektorowej podobne stopniowanie partycypacji społecznej można odnaleźć w klasyfikacjach autorstwa Hugh Munro i współpracowników (2008), którzy wyróżniają trzy typy partnerstw:

1) Zarządcze, wywodzące się z idei zarządzania (*managerialism*). Umożliwiają ono wdrażanie polityki publicznej poprzez delegowanie władzy przez wybieranych polityków. Zaangażowanie publiczne jest ograniczone do marginesowych ustaleń poza wąską grupą podejmującą decyzje (*core-decision-making arena*).

2) Oparte na idei strategicznej współpracy pomiędzy elitą podejmującą decyzje w różnych podmiotach (*elite decision-makers*). Są to organizacje, w których ciała decyzyjne (zarządy, rady) składają się z osób o wysokim statusie społecznym z sektora publicznego, biznesowego i pozarządowego. Udział zwykłych obywateli jest możliwy tylko poprzez otwarte fora i spotkania konsultacyjne, które informują ale nie zobowiązują członków ciał decyzyjnych.

3) Partnerstwa odzwierciedlające idee rzeczywistego zaangażowania (*inclusion*) i partycypacyjnej demokracji. Ich struktury podkreślają odpowiedzialność wobec wyborców, przejrzystość i znaczne zaangażowanie publiczne.

Podobnie Wojciech Knieć (2009) wyróżnia cztery modele władzy od „czystego partnerstwa” otwartego na nowych członków i równoważącego interesy różnych sektorów, po „skolonizowane pseudopartnerstwo” oparte na „władzy dyskrecjonalnej” władz samorządowych. Zrównoważone struktury partycypacyjne (a więc partnerstwa angażujące społeczności lokalne w koncepcji Munro i Arnstein oraz „czyste partnerstwo” Kniecia) można zasadniczo uznać za najbliższe koncepcji *governance*.

Skład rad decyzyjnych LGD jako jeden z mierników partycypacji społecznej

Istotnym elementem organizacji lokalnych grup działania są ich rady decyzyjne. Według reguł obowiązujących w Osi 4 PROW do ich wyłącznej kompetencji należy „wybór operacji”, które mają być realizowane w ramach lokalnej strategii rozwoju (Futymski, Kamiński 2008). W praktyce dotyczy to wyboru konkretnych projektów składanych przez podmioty lokalne do biura LGD, które mają uzyskać dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. Z punktu widzenia teorii wyboru publicznego posiadanie wpływów w radzie może być dla danej grupy społecznej niezwykle korzystne, ze względu na zwiększenie szansy na wybór konkretnych projektów (np. z określonej gminy, danego typu, składanych przez preferowane podmioty). Tego typu podejście, prowadzące w rezultacie do wykluczania niezależnych od władzy politycznej przedstawicieli sektora społecznego przez polityków i administrację publiczną, było już stwierdzane np. w zarządzaniu regionalnymi funduszami strukturalnymi w Polsce. Opisano m.in. zgłaszanie polityków z rządzących koalicji i urzędników jako rzekomych „przedstawicieli trzeciego sektora” dla uzyskania wpływu w komitetach tworzących rankingi projektów wybieranych do dofinansowania (Dąbrowski 2008; Swianiewicz i in. 2008).

Oczywiście istnieją reguły zwiększające przejrzystość funkcjonowania rad LGD. Członek takiej rady nie może być zatrudniony w biurze LGD ani zostać członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej. Kryteria oceny projektów, jak również terminy ich przeprowadzenia powinny być podawane do publicznej wiadomości. Gdy istnieją wątpliwości co do bezstronności członka rady, w szczególności w sytuacji, gdy ubiega się o wybór własnej „operacji” (czyli projektu z wnioskiem o dofinansowanie) – formalnie ma on nie uczestniczyć w ocenie wniosków (np. wójt gminy teoretycznie powinien być wykluczony z głosowania, gdy wniosek został złożony przez jego gminę). Każdy członek rady może zgłosić wniosek o wyłączenie siebie lub innego członka rady z dyskusji i oceny danej operacji, jeśli uważa, że nie będzie obiektywny w tej dyskusji i ocenie (Futymski, Kamiński 2008).

Ze względu na takie kompetencje i zasady funkcjonowania rad LGD, mogą być one wymiernym obrazem praktycznego wdrażania idei partycypacji społecznej. W przyjętej operacjonalizacji wysoki udział wójtów, starostów i urzędników samorządowych, którzy w formalnych dokumentach wykazani zostali jako przedstawiciele sektora społecznego, traktowany jest jako tokenizm. W przypadku gdy osoby związane z samorządem (wójtowie, wyżsi urzędnicy) będą należeć do lokalnych organizacji pozarządowych i sprzyjać wyborowi projektów z własnej organizacji (lub np. z ich gminy) będzie to przejawem klientelizmu. Wysoki udział rzeczywistych przedstawicieli sektora społecznego (np. tzw. zwykłych mieszkańców i członków lokalnych organizacji społecznych niezatrudnionych w jednostkach samorządu gminnego i powiatowego) postrzegany jest w niniejszej pracy jako rzeczywiste wdrożenie idei partycypacji społecznej w zarządzaniu zasobami, którymi dysponują LGD.

W niniejszym tekście nie są szerzej dyskutowane ogólne kwestie problematyczności „reprezentowania” określonej instytucji lub grup społecznych (np. jaki sektor właściwie reprezentuje zastępca wójta działający w lokalnej organizacji i będący współwłaścicielem firmy). Tego typu problematyka wymaga znacznie szerszych analiz psychospołecznych, przede wszystkim socjologów i politologów (zob. Derksen, Bock 2009; Runciman, Vieira 2011) i świadomie nie była rozwijana w tym artykule.

Metodyka badań

W badaniach wzięto pod uwagę lokalne grupy działania zlokalizowane w województwach: dolnośląskim, łódzkim i małopolskim, a więc w odmiennych regionach historyczno-kulturowych (Swianiewicz i in. 2008). Łącznie badaniami objęto 78 LGD (19 w woj. dolnośląskim; 20 w woj. łódzkim i 39 w woj. małopolskim).

W I połowie 2011 r. zebrano oficjalne listy członków rad LGD ze strategii i oficjalnych stron internetowych tych organizacji. Następnie ze źródeł wtórnych (strategie LGD, internetowy biuletyn informacji publicznej, strony internetowe urzędów gmin, strony o tematyce lokalnej, gazety lokalne dostępne w internecie) sprawdzano za pomocą wyszukiwarki, czy członkowie tzw. rady decyzyjnej LGD

określani jako przedstawiciele sektora społecznego lub gospodarczego są jednocześnie pracownikami sektora publicznego. W przypadku braku możliwości takiej weryfikacji (np. niedostatku informacji lub tylko przy zbieżności nazwisk, bez dodatkowych informacji o tym, czy rzeczywiście jest to ta sama osoba) pozostawiano klasyfikację danej osoby tak, jak określono to w dokumentach oficjalnych. Wykorzystano także wyniki bezpośrednich wywiadów telefonicznych z członkami rad w 17 LGD¹, uzyskując dodatkowe komentarze i wyjaśnienia. Jako „ukryty” sektor publiczny kwalifikowano tych formalnych przedstawicieli sektora społecznego, którzy byli w rzeczywistości: burmistrzami, wójtami, starostami, ich zastępcami, sekretarzami gminy, urzędnikami gminy lub starostwa (w tym komendanci gminni OSP zatrudnieni na etacie w urzędzie), kierownikami innych jednostek podległych bezpośrednio wójtowi, burmistrzowi lub staroście (np. dyrektorzy szkół i ośrodków pomocy społecznej, bibliotek gminnych i środków kultury, muzeów i innych zakładów budżetowych). Radnych gminy i powiatu, sołtysów i „zwykłych” nauczycieli kwalifikowano według ich oficjalnej deklaracji.

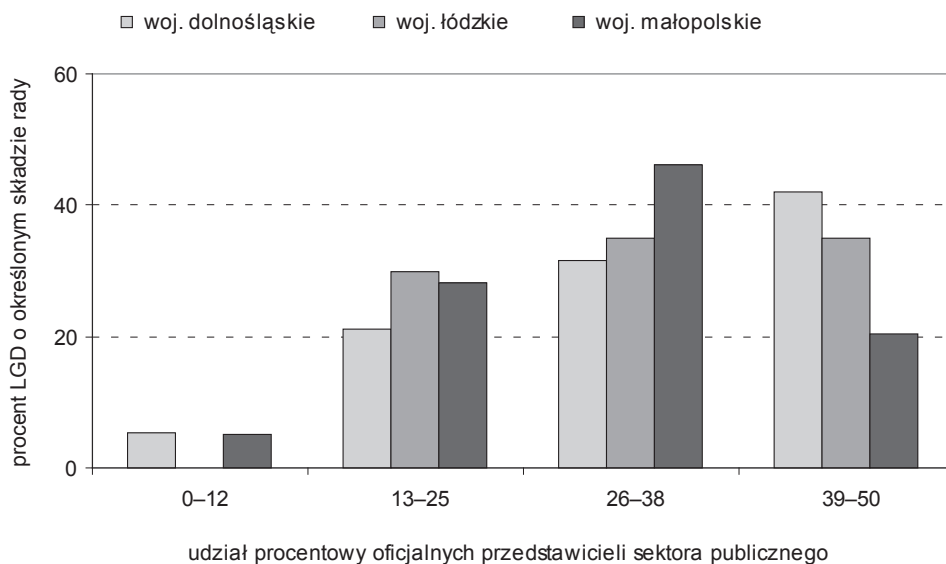
Należy pamiętać, że zebrane dane nie spełniają kryterium jednoczesności (nie można w sposób całkowicie pewny określić, tak jak dla typowych danych GUS, że jest to stan na dany dzień roku dla wszystkich badanych organizacji), ze względu na różną aktualność dokumentów i materiałów udostępnionych przez biura LGD oraz pozyskanych z ich oficjalnych stron internetowych. Nadają się one jednak do ogólnej oceny struktur władzy w radach LGD w tym okresie. W skali kraju niniejsze badania nie mają charakteru reprezentatywnej próby statystycznej. Należy je traktować wyłącznie jako studium przypadku pozwalające jednak na eksplorację zjawisk i postawienie wstępnych hipotez, co do możliwości występowania podobnych mechanizmów funkcjonowania partnerstw w całym kraju. Badania nie odnoszą się do zagadnień prawnych (formalnie nie ma przeszkód, by wójt gminy reprezentował lokalną organizację na podstawie jej pełnomocnictwa), ale do powiązań funkcjonalnych w odniesieniu do idei równoważenia wpływów sektora publicznego i niepublicznego w zarządzaniu zasobami lokalnymi, propagowanego w koncepcji *territorial governance*, w tym w programach typu LEADER (Böcher 2008; Furmankiewicz 2012). W pierwszej części pracy przedstawiono wyniki badań ilościowych, które dyskutowane są w kontekście przeprowadzonych wywiadów i wyników badań jakościowych innych autorów.

Struktury władzy w analizowanych radach LGD

W analizowanych województwach rady LGD w czasie badań liczyły od 4 do 40 osób, średnio: 16 w woj. łódzkim i po 15 w woj. dolnośląskim i małopolskim. Udział sektora publicznego zgodnie z danymi oficjalnymi wahał się od 0 do 50% składu danej rady i z oczywistych względów nie mógł przekraczać 50% (reguły programu wykluczyłyby taką LGD z możliwości uzyskania środków z Osi 4

¹ Praca finansowana ze środków na naukę w latach 2008–2012 w ramach projektu badawczego własnego nr NN114171036 „Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce. Zróżnicowanie regionalne i wpływ na aktywność społeczną”

PROW). Średni udział przedstawicieli sektora publicznego był najniższy w radach woj. małopolskiego (około 30%), a najwyższy w woj. łódzkim (około 35%). Rady, w których sektor publiczny obejmował od 39 do 50% składu stanowiły 42% rad LGD w woj. dolnośląskim, 35% w woj. łódzkim i 20% w woj. małopolskim (ryc. 1).

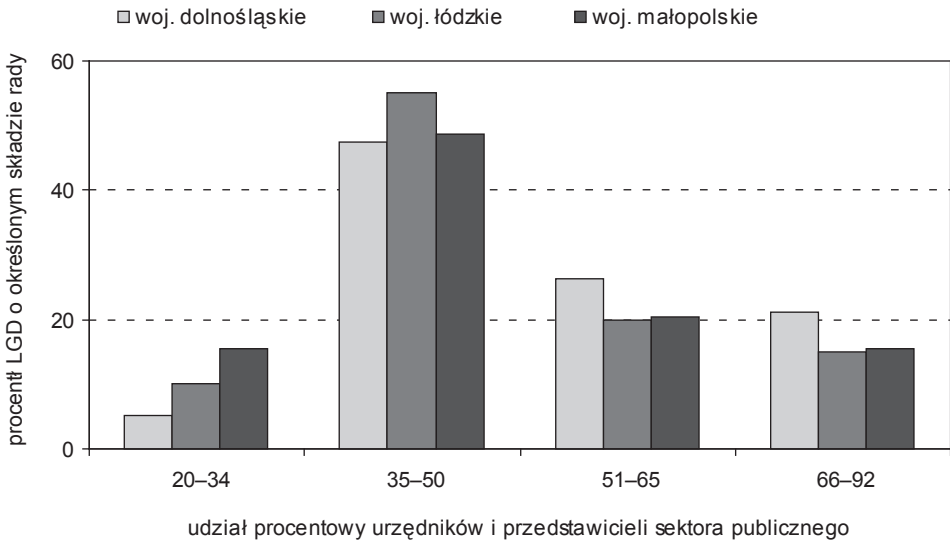


Ryc. 1. Procentowy udział oficjalnych przedstawicieli sektora publicznego w radach LGD w trzech województwach w I połowie 2011 r.

Źródło: badania własne.

Rzeczywisty udział wójtów, burmistrzów (rzadko starostów) i osób podlegających im służbowo w urzędach lub jednostkach podległych, według przeprowadzonych badań, był wyższy od deklarowanego udziału sektora publicznego w 87% przebadanych LGD. Najwyższy średni udział tego typu pracowników sektora publicznego stwierdzono w woj. dolnośląskim (55%), następnie w woj. łódzkim (52%), a najniższy w woj. małopolskim (47%). Średni udział „ukrytego” sektora publicznego (urzędnicy wykazywani jako sektor społeczny) wynosił około 21% składu rad w woj. dolnośląskim, a najmniej, bo 16% członków rad, w woj. łódzkim.

Ogółem w około dwóch trzecich LGD urzędnicy nie przekraczali w rzeczywistości 50% składu rad LGD. Jednak w badanych województwach od 35% (małopolskie i łódzkie) do 47% (dolnośląskie) stanowiły LGD, w których rzeczywisty udział urzędników w radach przekraczał 50% ich składu, przy czym w od 15 do 21% LGD udział urzędników przekraczał 65% (ryc. 2). Maksymalnie w jednej z LGD 92% składu rady stanowili wójtowie lub burmistrzowie, osoby na wyższych stanowiskach podległych wójtom lub burmistrzom i radni jako formalni przedstawiciele sektora publicznego (konkretnie określonych gmin, zob. tab. 2).



Ryc. 2. Procentowy udział urzędników i oficjalnych przedstawicieli sektora publicznego w radach LGD w trzech województwach w I połowie 2011 r.

Źródło: badania własne.

W analizowanych radach LGD reprezentantami gmin byli najczęściej wójtowie, rzadziej pełnomocnictwa uzyskiwali radni gminy lub inni urzędnicy gminni. W przypadku „ukrytego” sektora publicznego częstą praktyką było wykazywanie urzędników gminnych, dyrektorów szkół, ośrodków pomocy społecznej i ośrodków kultury jako „przedstawicieli sektora społecznego”. Jakkolwiek często byli oni członkami lokalnych stowarzyszeń, ich silny związek z sektorem publicznym i samorządem nie ulega wątpliwości. Znacznie rzadziej wskazywano na wyższych urzędników prowadzących jednocześnie działalność gospodarczą jako „przedstawicieli sektora gospodarczego”, ale przedsiębiorcy byli często radnymi gmin członkowskich LGD. W wielu radach LGD pracownicy urzędu gminy zasiadali w radach jako „przedstawiciele sektora społecznego” jednocześnie ze swoimi przełożonymi – wójtami/burmistrzami i ich zastępcami (zob. tab. 3). Wykazywanie sekretarzy gminnych, zastępców wójta/burmistrza, urzędników gminnych, dyrektorów szkół i gminnych jednostek budżetowych (typu domy kultury, ośrodki pomocy społecznej etc.) jako przedstawicieli sektora społecznego to najczęściej obserwowane źródło niezgodności pomiędzy danymi oficjalnymi i kwalifikacją przeprowadzoną w ramach niniejszych badań.

Tab. 2. Przykładowy skład rady LGD z wysokim udziałem osób powiązanych służbowo

Nr	Formalny (oficjalny) skład rady LGD	Rzeczywiste stanowisko
1	Sektor publiczny	Radny gminy A z pełnomocnictwem gminy, w której zastępcą wójta/burmistrza jest nr 2
2	Sektor publiczny	Zastępca wójta/burmistrza gminy A
3	Sektor społeczny	Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w gminie A, podległy służbowo nr 2
4	Sektor społeczny	Inspektor w urzędzie gminy A, podległy służbowo nr 2
5	Sektor gospodarczy	Zastępca wójta/burmistrza gminy B
6	Sektor społeczny	Pracownik urzędu gminy B podległy służbowo nr 5
7	Sektor społeczny	Pracownik urzędu gminy B podległy służbowo nr 5
8	Sektor społeczny	Komendant gminny OSP na etacie urzędu gminy B, podległy nr 5
9	Sektor publiczny	Wójt/burmistrz gminy C
10	Sektor gospodarczy	Niezależny przedsiębiorca z gminy A

Źródło: badania własne.

Tab. 3. Przykładowy skład rady LGD z wysokim udziałem wójtów/burmistrzów.

Nr	Formalny (oficjalny) skład rady LGD	Rzeczywiste stanowisko
1	Sektor publiczny	Wójt/burmistrz gminy A
2	Sektor społeczny	Pracownik urzędu gminy A podległy służbowo wójtowi/burmistrzowi nr 1
3	Sektor publiczny	Radny gminy B z pełnomocnictwem gminy, w której wójtem/burmistrzem jest nr 4
4	Sektor społeczny	Wójt/burmistrz gminy B
5	Sektor publiczny	Wójt/burmistrz gminy C
6	Sektor społeczny	Dyrektor szkoły w gminie C podległej wójtowi/burmistrzowi nr 5
7	Sektor publiczny	Radny gminy D z pełnomocnictwem gminy, w której wójtem/burmistrzem jest nr 8
8	Sektor społeczny	Wójt/burmistrz gminy D
9	Sektor publiczny	Wójt/burmistrz gminy E
10	Sektor gospodarczy	Przewodniczący rady gminy F, w którym wójtem/burmistrzem jest nr 11
11	Sektor publiczny	Wójt/burmistrz gminy F
12	Sektor społeczny	Dyrektor szkoły w gminie G (niezależny – brak jego wójta w radzie)

Źródło: badania własne.

Działalność w radzie LGD: promocja polityczna, korzyści z władzy, czy troska o rozwój?

Przeprowadzone w trzech województwach badania wyraźnie wskazują na znacznie większy udział i rolę sektora publicznego w radach decyzyjnych LGD,

niż wynikałoby to z oficjalnie podawanych danych w programie LEADER (maksymalnie 50-procentowy udział sektora publicznego). W badanych województwach, w 35–47% wszystkich LGD łączny udział osób z pełnomocnictwem gminy, wójtów i urzędników przekraczał w rzeczywistości 50%. Zapewniało to sektorowi publicznemu większość w trakcie głosowań przy podejmowaniu decyzji w radzie LGD. Interesujące, że najwyższy udział „ukrytych” urzędników stwierdzono w radach LGD w woj. dolnośląskim. Należy ono do regionów opisywanych jako posiadające aktywny sektor pozarządowy i wysoką wartość wskaźników kapitału społecznego typu „stowarzyszeniowego” (zob. Swianiewicz i in. 2008). Dane statystyczne zebrane w niniejszych badaniach w woj. łódzkim pokrywają się z wynikami Katarzyny Zajdy (2011), która także stwierdziła średnio 52-procentowy udział sektora publicznego wśród badanych przedstawicieli LGD (mimo że analizowana była inna grupa osób niż w niniejszym opracowaniu). Dla porównania, w Danii reprezentanci sektora publicznego stanowili (według danych oficjalnych) jedynie 14% składów rad decyzyjnych LGD, lokalne stowarzyszenia – 35%, przedsiębiorcy – 24% i „zwykli” mieszkańcy – 27%. Należy jednak pamiętać, że według reguł programu LEADER w Danii sektor publiczny nie mógł stanowić więcej niż 30% ciał decyzyjnych (Thuesen 2010), a więc jest to ostrzejsze ograniczenie niż w Polsce.

Zarządy i rady decyzyjne LGD dają możliwość wypromowania się ich członkom wśród społeczności lokalnych. Może być to dodatkową motywacją zarówno dla aktualnych władz, jak i nowych potencjalnych aktorów politycznych, by starać się o wejście w skład ciał decyzyjnych LGD. Władze LGD mogą być przez lokalnych polityków traktowane jako zagrożenie będące w stanie wykreować nowe elity, które staną się konkurencją np. dla wójtów w kolejnych wyborach lokalnych. Z punktu widzenia teorii wyboru publicznego „przejęcie władzy” w LGD przez wójtów lub radnych gminy ułatwia im promocję swojej osoby, zwiększa szansę na reelekcję w kolejnych wyborach i ogranicza możliwość wykreowania nowych elit. Tego typu zmagania wyborcze obserwowano m.in. w studium przypadku jednego z LGD w woj. łódzkim (Furmankiewicz, Thompson, Zielińska 2010). Podobnie Maria Wieruszewska (2011) zauważyła spory pomiędzy środowiskiem władz gminnych a innymi członkami LGD na temat tego, „komu przypisać sukces” z realizacji działań tych organizacji.

Innym przykładem z niniejszych badań może być opis ze stron internetowych jednego z LGD odnośnie do środków uzyskanych w ramach Osi 4 PROW: „(...) najbardziej znaczącą pomoc w pozyskaniu powyższych środków finansowych wykazał Wójt Gminy [nazwa gminy, imię i nazwisko], który dzięki swojej niezwykłej aktywności w sprawie promowania Stowarzyszenia i lobbowania za jego interesami przyczynił się do pozyskania w/w kwoty” (strona jednej z LGD, dostęp: 22.05.2011). Środki dla LGD przyznawane były proporcjonalnie do liczby zamieszkującej je ludności. Po zakwalifikowaniu danej organizacji do programu aktywność lobbystyczna wójtów nie miała już znaczenia dla wielkości uzyskiwanych kwot. W Polsce w praktyce wszystkie LGD zakwalifikowano do uzyskania środków z PROW (338 z 344 aplikujących). W tym kontekście przytoczony cytat ma zdaniem autora charakter promocji politycznej (lub pochlebstwa

z klientelizmem w tle). Jak stwierdził jeden z ankietowanych członków rady, dla organizacji niezależnych od władz gminnych trudnością jest „brak współpracy z gminą, czasem sprawy polityczne, polityka tak zeszła w dół, jak się nie jest z tej partii co wójt to problem”. Tego typu powiązania były stwierdzane w polskich LGD, gdzie obserwowano zapraszanie przez władze gminne do partnerstwa tylko wybranych lokalnych organizacji (Knieć 2009), finansowe wspieranie przez urząd gminy stowarzyszeń mających członków wśród władz gminnych lub pomijanie tych, które wsparły w wyborach przeciwników politycznych aktualnej władzy albo miały inny spór z wójtem (Furmankiewicz, Królikowska 2010). Podobnie Katarzyna Zajda (2012) odnotowała głównie „patronackie” relacje pomiędzy władzami gmin a lokalnymi organizacjami, nie zaś „partnerskie”. Co prawda w LGD obejmujących kilka gmin problem lokalnych wewnątrzgminnych powiązań politycznych jest częściowo niwelowany, ciągle jednak wójt będący w radzie danej LGD może mieć wpływ (choćby poprzez nieformalne rozmowy) na udzielanie (lub nieudzielanie) poparcia temu bądź innemu wnioskowi. Jak w badaniach autora stwierdził niezależny przedsiębiorca zasiadający w jednej z rad LGD (w której wójtowie z urzędnikami stanowili w rzeczywistości 56% składu rady, a dwie osoby podlegały służbowo wójtom zasiadającym w tej samej radzie): „pieniądze niby są, ale wspierają głównie projekty wójtów, ta rada to tylko aby wziąć pieniądze, szkoda na to czasu” (wywiad telefoniczny, 2011). Także w badaniach Zajdy (2011a, s. 136–137) urzędnicy mieli wysoki udział w ogóle członków LGD w woj. łódzkim, a samorzady starały się wywierać wpływ na skład władz tych organizacji. Jeden z cytowanych przez tę autorkę radnych gminy wprost stwierdził, że angażował się z wójtem „po prostu żeby kontrolować (...), żeby wykorzystać pieniądze (...)”. Podobnie Marie-Claude Maurel (2012) stwierdziła w czeskich LGD, że projekty realizowane były najczęściej w tych gminach, z których pochodzili najbardziej aktywni członkowie rad decyzyjnych zasiadający jednocześnie we władzach danej gminy.

W 2008 r. idea partnerstw terytorialnych była silnie promowana w środowiskach administracji państwowej w celu sprawnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w ramach tzw. czterech osi PROW (w tym linia budżetowa tzw. osi czwartej LEADER). Spotkania i materiały promujące tworzenie LGD były przede wszystkim dystrybuowane w ramach systemu administracji publicznej i kierowane najczęściej do władz gminnych (Hałamska i in. 2010; Zajda 2012). Przykładowo, ankietowany członek rady LGD – przedstawiciel lokalnego stowarzyszenia niezwiązany służbowo z administracją publiczną, podsumował, że tworzenie LGD na poziomie gminnym było „za mało propagowane, nie wiedzieli ludzie tak naprawdę nic o tym” (wywiad telefoniczny, 2011). W rezultacie spotkania założycielskie LGD organizowane zwykle w urzędach gminy ograniczały się najczęściej do maksymalnie kilkudziesięciu osób, wśród których przeważali urzędnicy. Podobnie Piotr Krośniak (2011) podaje, że w 16 analizowanych przez niego LGD aż 75% ankietowanych działaczy stanowiły osoby pracujące w sektorze publicznym (najczęściej w samorządzie lokalnym). Przeważały w nich relacje oparte na „środowisku pracy” (głównie samorządowym), a nie na kontaktach intymno-towarzyskich.

Dominującą rolę władz publicznych w tworzeniu LGD w woj. łódzkim podkreśla także Zajda (2011b). Podobne zjawiska obserwowano m.in. w Portugalii i Czechach (Halamska 2005; Maurel 2012).

Jak wskazuje Michael Woods (1998) elity władzy tworzą się w ramach rekrutacji opartej głównie na sieciach (powiązaniach) społecznych. Urzędnicy mają przede wszystkim kontakty z innymi urzędnikami i radnymi gminy, co ewidentnie miało także wpływ na struktury społeczne tworzonych w Polsce LGD i ich władz. Według Pawła Ściańskiego i Mirelli Żak (2009) 218 z 338 LGD zakwalifikowanych w 2009 r. do finansowania w ramach PROW były nowo założonymi stowarzyszeniami. Wiele z nich nie miało doświadczenia z Programem Pilotażowym LEADER+, więc idee współzrządzenia mogły być tam słabo zakorzenione. Woods (1998) podaje także dość prozaiczny i stwierdzony również w niniejszych badaniach powód częstszego angażowania się osób na wyższych stanowiskach (szczególnie z sektora publicznego) w lokalną działalność społeczno-polityczną. Mają oni bardziej elastyczny czas pracy, a więc w przypadku rad LGD łatwiej im uczestniczyć w długich spotkaniach dotyczących wyboru projektów. Typowy działacz lokalnego stowarzyszenia zatrudniony na etacie w prywatnej firmie ma utrudnione możliwości uczestnictwa w takich zebraniach (szczególnie, jeżeli odbywają się w godzinach przedpołudniowych). Jakkolwiek członkowie rad mogą otrzymywać diety za posiedzenia (Futymski, Kamiński 2008), a w analizach Zajdy (2011b) większość LGD w woj. łódzkim organizowała spotkania popołudniami, po typowych godzinach pracy, to jednak w niniejszych badaniach było to częste wyjaśnienie słabego zaangażowania sektora społecznego w formowanie LGD: „trzeba na okrągło pracować, aby zarobić, więc nie ma czasu [na działania społeczne – przyp. autora], za darmo nie będą robić, coraz gorzej coś zorganizować” (wywiad telefoniczny, sołtys w radzie LGD, 2011). Podobnie przedsiębiorcy koncentrują się na swojej działalności biznesowej. Jak stwierdził jeden z członków rady: „nasi przedsiębiorcy [w radzie LGD – przyp. autora] to tylko wpadają czasem na zebrania na chwilę, często nie mają czasu na takie posiedzenia” (wywiad telefoniczny, urzędnik, 2011).

Rady LGD dokonujące wyboru projektów opierają się na procedurach administracyjnych, w których największe doświadczenie mają urzędnicy zajmujący się na co dzień obsługą np. gminnych projektów finansowanych z funduszy zewnętrznych. Na doświadczenie członków rady w tym zakresie zwracano uwagę w publicznych procedurach kwalifikacyjnych LGD (Futymski, Kamiński 2008). W rezultacie kandydaci musieli wykazać się kwalifikacjami w tym zakresie (zob. Zajda 2011b). Jak określono w statucie jednej z LGD: „członkami rady mogą zostać tylko członkowie LGD [nazwa], a w szczególności osoby zameldowane na pobyt stały przynajmniej 3 lata na terenie objętym LSR, posiadające wiedzę z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, posiadające udokumentowaną znajomość co najmniej jednego języka UE”. Takie zasady sprzyjają wykluczeniu „zwykłych mieszkańców” z rad decyzyjnych (zob. Zajda 2011b), np. przedstawicieli rolników z wykształceniem zawodowym i nieznających języków obcych. Najczęściej urzędnicy samorządowi dysponują wiedzą nt. procedur wyborów projektów w różnych programach, co premiowało ich uczestnictwo w radach LGD i ograni-

czało możliwości (a może nawet chęci) partycypacji osób niezwiązanych z sektorem publicznym. Wojciech Knieć (2009) nazywa tego typu zjawiska „efektem wymuszonej odgórnie biurokratyzacji” LGD. Często lokalne stowarzyszenia nie mają wystarczających zasobów i dość „potencjału”, by uzyskać znaczącą rolę w tworzeniu LGD (Zajda 2012).

Członkowie rad, z którymi przeprowadzono wywiady, wskazywali najczęściej na niskie zaangażowanie środowisk społecznych wynikające z braku wiedzy o idei partnerstwa i braku czasu na działania społeczne. Jak stwierdził jeden z badanych „mało jest lokalnych liderów, każdy tylko patrzy, by ktoś inny coś zorganizował” (wywiad telefoniczny, 2011). Jeden z urzędników (wykazywany jako „sektor społeczny” i podległy służbowo wójtowi zasiadającemu w tej samej radzie) tłumaczył, że obserwuje wśród społeczności lokalnych „niechęć do takich nowych stworów jak LGD, werbowanie ludzi to jest problem, najlepiej to by chcieli by wszystko zrobiono za nich” (wywiad telefoniczny, 2011). W sytuacji braku wystarczających zdolności organizacyjnych sektora pozarządowego udział wójtów i urzędników gminnych w inicjowaniu i organizowaniu lokalnych grup działania można by uznać za pozytywne postępowanie na rzecz lokalnych społeczności. Trzeba także uwzględnić, że – jak podkreślają autorzy ewaluacji polskiego Programu Pilotażowego LEADER+ (Wieruszewska 2011) – urzędnicy będący członkami LGD działali także często w organizacjach pozarządowych. Mieli oni więc związki również z tym sektorem. Podobnie Maurel (2012) podkreśla fakt aktywności władz gminnych z czeskich LGD w organizacjach pozarządowych, a więc możliwość „reprezentowania” co najmniej dwóch sektorów. Z drugiej strony jednak retoryczne wydaje się pytanie, czy rzeczywiście na terenie kilku gmin nie można zwerbować do rady LGD paru przedstawicieli sektora społecznego, którzy nie są jednocześnie wójtami lub urzędnikami (np. sołtysów). Jak podkreśla Tony Gore (2008), inicjatywy partnerskie mogą i z konieczności są często projektami elit związanych z sektorem publicznym, ale nie powinny takimi pozostawać w dłuższym terminie po zainicjowaniu, gdyż wtedy tracą sens. Po co bowiem tworzyć skomplikowane struktury biurokratyczne LGD dla wydatkowania środków publicznych na zadania i tak realizowane przez urzędy gmin i wybierane nadal przez władze gminne? Jeżeli idee *governance* mają być w dalszym ciągu wdrażane w programach typu LEADER, dążenie do zniwelowania dominacji władz publicznych w radach LGD powinno być istotnym elementem działań elit mających wpływ na procedury i formy organizacyjne partnerstw. Istotne jest także zwiększenie otwartości LGD na członków o niższej pozycji w lokalnych strukturach społeczno-politycznych (zob. Kamiński 2011). W 2011 r. rady, w których urzędnicy stanowili mniej niż 1/3 składu, stwierdzono jedynie w 5–15% LGD na terenie badanych województw. Tak więc model bliski „władzy obywatelskiej” w partnerstwach pozostawał tak naprawdę w mniejszości.

Podsumowanie i wnioski

Niniejsze badania wykazały, że w około dwóch trzecich badanych LGD udział sektora publicznego był rzeczywiście mniejszy od 50%, a więc idee *governance*

typu LEADER zostały wdrożone tam najpewniej prawidłowo (z punktu widzenia zasad programu). Jednak w każdym z badanych województw w około jednej trzeciej LGD stwierdzono dominację osób związanych z sektorem publicznym. W tych przypadkach sektor publiczny miał zapewnioną większość w głosowaniach i jak wskazują niektóre wypowiedzi respondentów – wykorzystywał to do preferowania projektów typowych dla dotychczasowych zadań własnych urzędu gminy (remonty świetlic, budynków OSP i drobnej infrastruktury). Sugerowaną przyczyną „municipalizacji” LGD jest naturalna rola powiązań społecznych pomiędzy urzędnikami w tworzeniu LGD inicjowanych przez władze publiczne, chęć kontrolowania i wpływania na wybór dofinansowanych projektów przez władze lokalne i możliwości uzyskania korzyści politycznych w wyborach lokalnych dzięki aktywności w LGD. Dopiero w dalszej kolejności znaczenie ma słabość lokalnego, niezależnego od władzy, sektora pozarządowego, który w wysokim stopniu uzależniony jest często od zasobów gminy.

Działania LGD zdominowanych przez władze gmin nadal są realizowane na rzecz lokalnych społeczności, jednak liberalna idea „współzrządzenia” jest tam wypaczona i nierealizowana w praktyce. Typowe mechanizmy „ukrywania” sektora publicznego polegają na wykazywaniu wyższych urzędników (zwykle pracowników urzędu gminy, sekretarzy gmin, dyrektorów szkół, kierowników ośrodków pomocy społecznej, ośrodków kultury) jako niezależnych przedstawicieli sektora społecznego. Jakkolwiek działają oni często aktywnie w lokalnych organizacjach, to jednak ich „społeczne” przedstawicielstwo jest szczególnie problematyczne w sytuacjach, gdy zasiadają w radach LGD jednocześnie ze swoimi przełożonymi – wójtami lub burmistrzami i ich zastępcami. Wskazuje to raczej na tendencję wielu władz gminnych do przejmowania kontroli nad środkami publicznymi udostępnianymi w ramach podejścia LEADER i ich niechęć do delegowania władzy (a więc możliwości wyboru projektów lokalnych) na rzecz niezależnych stowarzyszeń i środowisk niezwiązanych bezpośrednio z administracyjnym systemem sprawowania władzy. Możemy więc mówić w tym przypadku o występowaniu tokenizmu i partnerstw typu zarządczego (*managerialism*) opartych na elitach politycznych – wójtach, wyższych urzędnikach i radnych (Munro i in. 2008). W badaniach potwierdzono także występowanie zjawiska klientelizmu (np. pierwszoplanowe wspieranie lokalnych organizacji, które poparły partię lub stowarzyszenie polityczne wójta), jednak bez wskazań, jak często zjawisko to występuje. Oba wymienione typy relacji mogą wpływać negatywnie na zaangażowanie lokalnych, niezależnych od władz organizacji pozarządowych, gdyż nie są one w rezultacie dopuszczane do procesów decyzyjnych LGD. Różnice pomiędzy badanymi regionami są niewielkie, jednak wskazują na możliwość wpływu uwarunkowań społeczno-kulturowych na struktury rad LGD (np. najwyższe uspołecznienie rad LGD w woj. małopolskim).

Podstawowym praktycznym wnioskiem dla przyszłych edycji programów typu LEADER jest postulat o wprowadzenie wymogu niezależności służbowej członków rady decyzyjnej LGD (a więc niedopuszczanie do rad np. wójtów/burmistrzów jednocześnie z podległymi im pracownikami, w tym dyrektorami jednostek podległych gminie). Postulowane jest także obniżenie do 30% mak-

symalnego udziału sektora publicznego dla zachowania kontroli, ale utrudnienia dominacji władz publicznych w LGD. W praktyce dawało to pozytywne rezultaty w zakresie zwiększenia partycypacji sektorów niepublicznych w Danii, Walii i Finlandii (zob. Bristow i in. 2008; Thuesen 2010). Takie zapisy mogłyby nieco uspołecznic rady LGD.

Należy podjąć starania, by rady LGD były ciałami o zrównoważonym wpływie przedstawicieli różnych sektorów lub typowo społecznymi. Środki z Osi 4 PROW są tylko niewielkim procentowo dodatkiem do zasobów pozostających w wyłącznym zarządzie upolitycznionych władz publicznych. Ich ważnym celem miała być właśnie aktywizacja i włączenie do procesów decyzyjnych podmiotów z sektorów niepublicznych, w większym stopniu niż dążenie do wysokiej efektywności ekonomicznej projektów. Stąd zaobserwowane skłonności wielu władz gminnych do pełnej kontroli „wyboru operacji” LGD można traktować jako niezgodne z ideami koncepcji *governance*.

Literatura

- Adamski T., 2008, „Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce”, w: H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Arnstein S.R., 1969, „A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, nr 35(4), s. 216–224.
- Batley R., Larbi G., 2004, *The Changing Role of Government. The Reform of Public Services in Developing Countries*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Böcher M., 2008, „Regional governance and rural development in Germany: The implementation of LEADER+”, *Sociologia Ruralis*, nr 48(4), s. 372–388.
- Bristow G., Entwistle T., Hines F., Martin S., 2008, „New spaces for inclusion? Lessons from the ‘three-thirds’ partnerships in Wales”, *International Journal of Urban and Regional Research*, nr 32(4), s. 903–921.
- Dąbrowski M., 2008, „Structural funds as a driver for institutional change in Poland”, *Europe-Asia Studies*, nr 60(2), s. 227–248.
- Derkzen P., Bock B., 2009, „Partnership and role perception, three case studies on the meaning of being a representative in rural partnerships”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, nr 27(1), s. 75–89.
- Furmankiewicz M., 2012, „LEADER+ territorial governance in Poland: Successes and failures as a rational choice effect”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, nr 103(3), s. 261–275.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.
- Furmankiewicz M., Thompson N., Zielińska M., 2010, „Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience”, *Journal of Rural Studies*, nr 26(1), s. 52–62.
- Futymski A., Kamiński R., 2008, *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 LEADER. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

- Gore T., 2008, „Collaborative governance and territorial rescaling in the UK: A comparative study of two EU Structural Funds programmes”, *GeoJournal*, nr 72(1–2), s. 59–73.
- Halamska M., 2005, „Doświadczenia dwóch edycji programu LEADER w Portugalii”, *Wież i Rolnictwo*, nr 4(129), s. 47–56.
- Halamska M., 2011, „Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: Dekoracje i aktorzy”, *Wież i Rolnictwo*, nr 4(153), s. 103–120.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R., 2010, „LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu”, *Wież i Rolnictwo*, nr 4(149), s. 104–119.
- Izdebski H., 2010, „Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej”, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa: Liber.
- Kamiński R., 2011, „Partnerstwa w programie LEADER: Czy można stwierdzić, że LEADER nie buduje kapitału społecznego na polskiej wsi?”, *Polityka Społeczna*, Numer specjalny: *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo*, s. 21–37.
- Knieć W., 2009, „Władza w Lokalnych Grupach Działania: pomiędzy realnym a skolonizowanym partnerstwem”, w: K. Wasielewski (red.), *Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004–2009*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy.
- Krośniak P., 2011, „Pilotażowy program LEADER+ – analiza materiałów z badań”, w: I. Bukraba-Rylska (red.), *Między interwencją a interakcją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Little J., 2001, „New rural governance?”, *Progress in Human Geography*, nr 25(1), s. 97–102.
- Maurel M.C., 2012, „The role of local elected officials in the making of LEADER Local Action Groups in the Czech Republic”, *Wież i Rolnictwo*, nr 3(156), s. 47–65.
- Munro H., Roberts M., Skelcher C., 2008, „Partnership governance and democratic effectiveness: Community leaders and public managers as dual intermediaries”, *Public Policy and Administration*, nr 23(1), s. 61–79.
- Nielicki A., 2010, „Polska administracja publiczna w perspektywie governance”, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Warszawa: Liber.
- Runciman D., Vieira M.B., 2011, *Reprezentacja*, przeł. K. Sosnowska, Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ściański P., Żak M., 2009, *Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Thuesen A.A., 2010, „Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 Rural Development and Fisheries Programmes”, *Sociologia Ruralis*, nr 50(1), s. 31–45.
- Wieruszewska M., 2011, „Zarządzanie programem LEADER z perspektywy kapitału społecznego. Założenia, działania, efekty – próba ewaluacji jakościowej”, w: I. Bukraba-Rylska (red.), *Między interwencją a interakcją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Wilkin J., 2005, „Teoria wyboru publicznego – *homo oeconomicus* w sferze polityki”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Woods M., 1998, „Rethinking elites: networks, space, and local politics”, *Environment and Planning A*, nr 30(12), s. 2101–2119.
- Wódcz K., Wódcz J., 2007, „Partnerstwo społeczne i kultura dialogu – droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE”, w: K. Wódcz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zabdyr-Jamróz M., 2010, „Perspektywy sondażu deliberatywnego jako innowacji w polityce zdrowotnej”, *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, nr 2, s. 30–46
- Zajda K., 2011a, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zajda K., 2011b, „Relacje między członkami lokalnych grup działania a podstawowe podejścia w metodzie LEADER. Studium przypadku partnerstw z województwa łódzkiego”, *Więś i Rolnictwo*, nr 2(151), s. 131–145.
- Zajda K., 2012, „Przyczyny niestosowania podejścia LEADER w gminach wiejskich województwa łódzkiego”, *Więś i Rolnictwo*, nr 2(155), s. 69–81.

CO-GOVERNANCE OR HIDDEN DOMINATION OF THE PUBLIC SECTOR? THE CONCEPT OF GOVERNANCE IN THE PRACTICE OF ‘LEADER’ LOCAL ACTION GROUPS

The article analyzes decision-making councils of Local Action Groups operating in Axis 4 LEADER Rural Development Programme in three Polish regions which were described in the literature as differing significantly in terms of their historical and cultural backgrounds. According to the concept of governance, implemented in programmes such as LEADER, the influence of representatives of various sectors of the economy on local decisions should be balanced and, in accordance with the rules of the support programme, no more than 50% of council members should represent the public sector. This provision, included in formal documents of Local Action Groups, is designed to ensure that non-public sectors do have some impact on council decisions. However, in the three studied regions, the real participation of mayors, officials and executives of the public sector was from 15 to 21% higher than in the official data, and in about one-third of the surveyed organizations it exceeded 50%, which gave the public sector representatives the dominant role in decision-making and selection of eligible projects. This practice was very similar in the studied regions, and is discussed in the context of the concept of governance, as an example of tokenism.

Keywords: concept of governance, LEADER territorial partnerships, social participation, tokenism.