

*Anna Kołomycew, Agnieszka Pawłowska*

Zakład Administracji Publicznej i Polityki Społecznej, Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Moniuszki 10, 35-015 Rzeszów; e-mail: anna\_kolomycew@o2.pl; a.pawlowska@lgb.pl

## **PARTNERSTWA MIĘDZYSEKTOROWE W ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA PRZYKŁADZIE LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM<sup>1</sup>**

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu są partnerstwa międzysektorowe przyjmujące formę Lokalnych Grup Działania. Analizie poddano: mechanizmy powstawania partnerstw w województwie podkarpackim, ze szczególnym uwzględnieniem motywów i podmiotów inicjujących oraz sposobów rekrutacji członków; relacje partnerstw z otoczeniem społecznym; decydowanie w partnerstwach oraz oczekiwania w stosunku do ich przyszłości. Ramę teoretyczną artykułu stanowi podejście neoinstytucjonalne, w szczególności jego cztery nurty: historyczny, normatywny, racjonalnego wyboru oraz sieci, będące podstawą sformułowania hipotez dotyczących: innowacyjnego charakteru partnerstw, dominacji przedstawicieli władz lokalnych nad pozostałymi partnerami, utylitarne charakteru partnerstw oraz ich przyszłości. Hipotezy zweryfikowano na podstawie wyników badań ilościowych przeprowadzonych w Lokalnych Grupach Działania województwa podkarpackiego.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo międzysektorowe, współzrządzenie, Lokalna Grupa Działania, województwo podkarpackie, rozwój obszarów wiejskich.

## **INTERSECTORAL PARTNERSHIPS IN THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS – THE CASE OF LOCAL ACTION GROUPS IN THE PODKARPACKIE VOIVODESHIP**

**Abstract:** The article presents intersectoral partnerships forming Local Action Groups, and analyzes the mechanisms of emergence of such partnerships in the Podkarpackie region, particularly factors contributing to their emergence, their initiators and partner-recruitment methods, as well as the relations of partnerships with their social milieu, decision-making inside partnerships and expectations regarding their future. The theoretical framework of the study is rooted in the neo-institutional theory with its historical, normative, rational-choice and network approaches. Based on them, the authors formulate some hypotheses referring to the innovativeness of the partnerships, the supremacy of local authorities over other partners, the utilitarian character of partnerships and the assumptions concerning their future. The hypotheses are then verified on the basis of the results of quantitative research of Local Action Groups in the Podkarpackie region.

**Keywords:** intersectoral partnership, governance, Local Action Group, Podkarpackie voivodeship, rural areas development.

---

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr N N114 250039.

Partnerstwo międzysektorowe – rozumiane jako dobrowolna współpraca podmiotów z trzech sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego) w procesie identyfikowania i definiowania problemów stanowiących przedmiot zadań publicznych oraz wspólne wypracowywanie sposobów ich rozwiązywania, przy zachowaniu zasady równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści – upowszechnia się jako sposób podejmowania decyzji na wszystkich poziomach życia publicznego. Decentralizacja usług publicznych, w połączeniu z realizacją zasady subsydiarności, czyni politykę lokalną naturalną domeną takich partnerstw.

Partnerstwa międzysektorowe są zarówno kolejnym etapem rozwijającego się od lat dziewięćdziesiątych XX w. nurtu współrządzenia (*governance*) w politykach publicznych oraz promowanym przez Unię Europejską mechanizmem podejmowania decyzji, wspierających realizację polityk wspólnotowych.

Rodzaj podmiotów oraz charakter łączących ich zależności, jak też właściwości relacji zachodzących pomiędzy partnerstwami międzysektorowymi a ich otoczeniem, umiejscawiają analizę partnerstw w teoretycznych ramach podejścia współrządzenia. Zważywszy jednak na silny wymiar normatywny partnerstw, utrwalające się lub utrwalone wzory działań, formalne i nieformalne reguły postępowania, za właściwe i pożądane należy uznać skonfrontowanie wyników badań nad partnerstwami międzysektorowymi z podstawowymi twierdzeniami teorii instytucjonalnej. Podejście współrządzenia, służące autorkom do sformułowania definicji partnerstw międzysektorowych, oraz założenia wybranych nurtów teorii instytucjonalnej, które stanowiły punkt wyjścia dla określenia hipotez badawczych, stanowią ramy teoretyczne niniejszego artykułu.

Powstanie partnerstw międzysektorowych – w szczególności Lokalnych Grup Działania, które w tym artykule stanowią ich egzemplifikację – było związane z Inicjatywą Wspólnotową LEADER, będącą mechanizmem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, niebędącego tylko pochodną rozwoju rolnictwa. Instrument ten miał łagodzić negatywne skutki Wspólnej Polityki Rolnej, która pomimo sukcesu w zakresie produkcji przyniosła szereg niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych i ekologicznych na obszarach wiejskich. W Polsce Pilotażowy Program LEADER+ wdrażano od 2004 r. jako jedno z działań Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004–2006. W okresie 2007–2013 program LEADER stanowi część „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013” (PROW) jako jego oś IV.

Na obszarze województwa podkarpackiego funkcjonuje 31 Lokalnych Grup Działania (LGD). Są one przedmiotem badań prowadzonych w ramach projektu „Partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju lokalnego w województwie podkarpackim”, realizowanego w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Katedry Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego. W artykule zostaną przedstawione wyniki badań ilościowych. Ich celem było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania: W jakim stopniu partnerstwa międzysektorowe spełniają kryteria współrządzenia oraz czy ich innowacyjność jest rezultatem właściwości samych partnerstw, czy przeciwnie

– jest efektem przymusu strukturalnego? W jakim zakresie powstanie i funkcjonowanie partnerstw zależy od kultury politycznej i administracyjnej? Czy partnerstwa są na tyle dobrze „zakotwiczone” we wspólnotach lokalnych, by przetrwać bez finansowego wsparcia Unii Europejskiej?

Hipotezy, które legły u podstaw badań, wraz z ich ramą teoretyczną, zostaną przedstawione w pierwszej części artykułu. W dalszej kolejności zaprezentowano wyniki dotychczasowych badań ilościowych, przeprowadzonych wśród członków LGD oraz członków zarządów LGD. Posłużą one do weryfikacji hipotez oraz sformułowania wniosków końcowych.

### Ramy teoretyczne i hipotezy

Przedstawiona we wstępie definicja partnerstwa międzysektorowego została sformułowana na podstawie założeń właściwych dla współrzędzenia. Współrzędzenie jest mechanizmem negocjowania i realizacji polityk publicznych z udziałem aktorów reprezentujących różne podmioty życia publicznego. Rod Rhodes (1997, s. 15) zdefiniował je jako samoorganizujące się sieci „charakteryzujące się współzależnością, wymianą środków, zasad gry i poważną niezależnością od państwa”.

Współrzędzenie jest dynamicznym, złożonym i wielopoziomowym procesem decyzyjnym, zachodzącym w sieci relacji i współzależności aktorów reprezentujących różne sektory życia publicznego. Stąd też jego integralnym elementem – czasami utożsamianym z całym procesem współrzędzenia – jest decydowanie sieciowe, odmienne w swej istocie od procesów decyzyjnych zachodzących w środowiskach hierarchicznym i rynkowym (Bevir 2011, s. 138); charakteryzujące się równym (bądź zbliżonym) udziałem wszystkich aktorów w podejmowaniu decyzji, podobnie jak w – wynikających z tych decyzji – korzyściach i ponoszonym ryzyku. Taki mechanizm podejmowania decyzji może być skuteczny w sytuacjach, gdy instytucje publiczne nie są w stanie osiągnąć swoich celów, ponieważ: a) mają ograniczone zasoby; b) niektóre potrzeby i interesy grupowe są słabo artykułowane w procesie tradycyjnego współzawodnictwa politycznego; c) poleganie wyłącznie na tradycyjnych formach podejmowania decyzji, charakteryzujących się niską akceptacją dla ich rezultatów końcowych, może skutkować konfliktem społecznym.

Decydowanie o kierunkach rozwoju lokalnego może być sferą, gdzie narzędzia współrzędzenia będą efektywnie wykorzystywane. Tezę tę wydaje się potwierdzać Bob Jessop, który wskazuje na etyczny wymiar naukowej dyskusji o współrzędzeniu oraz praktyki współrzędzenia „zamknięte” w koncepcji dobrego współrzędzenia (*good governance*) (Jessop 2007, s. 6). Dobre współrzędzenie jest odpowiedzią na wymóg pomocniczości w relacjach między poziomami administracji publicznej oraz między nią a obywatelem, przedsiębiorcą i organizacją społeczną.

Struktury współrzędzenia, właściwe dla heterarchii, są nadal uważane za obce i nieefektywne w warunkach postkomunistycznych struktur rządzenia. Toteż za zasadne autorki uznały sięgnięcie do teorii neoinstytucjonalizmu, która pozwoli-

łaby wyjaśnić trudny proces dochodzenia do innowacyjnych sposobów decydowania o sprawach publicznych.

Pierwsza hipoteza badań odnosi się do innowacyjności partnerstw międzysektorowych – partnerstwa, jakkolwiek w swojej formie innowacyjne, są konstrukcjami narzuconymi i podatnymi na działanie tradycyjnych wzorców, tj. łańcuchem przyjmującymi reguły hierarchicznych zależności w procesie decyzyjnym. Hipoteza ta została sformułowana na podstawie założeń instytucjonalizmu historycznego, w szczególności twierdzenia o zależności od ścieżki rozwoju (*path dependency*), wedle którego przesłanki instytucjonalnych struktur i funkcji należy poszukiwać w decyzjach podjętych w przeszłości, w warunkach, które już nie istnieją.

Kolejna hipoteza – partnerstwa międzysektorowe są płaszczyzną współpracy między trzema sektorami, jednak zostały zdominowane przez przedstawicieli władz lokalnych – ma źródło w logice stosowności (*logic of appropriateness*), twierdzeniu sformułowanym przez instytucjonalistów normatywnych, utrzymujących, że instytucje, w drodze adaptacji do zmieniającego się środowiska społeczno-politycznego, dostosowują się do dominujących wartości, idei, wzorów zachowania, które w końcu same zaczynają „ucieleśniać” (March, Olsen 2005, s. 198–201).

Partnerstwa międzysektorowe w postaci Lokalnych Grup Działania mają głównie utylitarny charakter – powstały w celu pozyskania dostępu do kolejnych źródeł finansowania, w mniejszym zaś zakresie służą artykulacji lokalnych potrzeb. Tę hipotezę autorki odnoszą do twierdzeń instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, wedle których instytucje dążą do maksymalizacji korzyści zaangażowanych aktorów (Lowndes 2006, s. 94).

Ostatnia postawiona w niniejszym studium hipoteza – partnerstwa międzysektorowe mogą przetrwać po zakończeniu finansowania ze strony UE i stać się „motorami” lokalnego rozwoju pod warunkiem, że władze samorządowe przewyższą skłonność do dominowania nad lokalnymi sieciami decyzyjnymi, co pozwoli im zbudować odpowiedni kapitał społeczny – została sformułowana na podstawie przekonań instytucjonalistów sieci. Według nich jej przetrwanie i stabilność są rezultatem wspólnych wartości i celów interesariuszy; osiąga się to jednak kosztem ciągłych renegotjacji wspomnianych wartości i celów (*ibidem*, s. 95).

Podkreślić należy, że przedstawione hipotezy zaprzeczają założeniom, jakie – w świetle dokumentów i regulacji prawnych – mają spełniać partnerstwa międzysektorowe funkcjonujące jako Lokalne Grupy Działania. Celem zasadniczym LGD jest wprawdzie zdynamizowanie rozwoju obszarów wiejskich; nie mniej ważny jest jednak cel operacyjny, tj. osiągnięcie większego zaangażowania różnych aktorów w proces decyzyjny na poziomie lokalnym. Celem tym zostały podporządkowane założenia powstania i funkcjonowania LGD: a) usytuowanie na obszarach o populacji nieprzekraczającej 150 tys. mieszkańców; b) przyjęcie formy gwarantującej podmiotowość prawną<sup>2</sup>; c) co najmniej pięćdziesięciopro-

<sup>2</sup> Do 2007 r. dopuszczalnymi formami prawnymi dla LGD były: fundacja, stowarzyszenie bądź związek stowarzyszeń; w świetle przepisu art. 15 Ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju

centowy udział wśród członków LGD podmiotów spoza sektora publicznego (w tym partnerów ekonomicznych, społecznych, przedstawicieli rolników, kobiet oraz ludzi młodych i ich stowarzyszeń)<sup>3</sup>.

## Metodologia badań

Na obszarze województwa podkarpackiego usytuowanych jest 31 Lokalnych Grup Działania. Wszystkie one stały się adresatami ankiety, której celem było zgromadzenie informacji o członkach LGD, przesłankach powstania partnerstw oraz sposobach rekrutacji partnerów, procedurach decyzyjnych, trybie informowania i konsultowania społeczności lokalnych dotyczących działań podejmowanych przez LGD, oczekiwaniach co do przyszłości partnerstw.

Zostały przygotowane dwa kwestionariusze ankiety. Pierwszy skierowano do wszystkich członków, drugi zaś – do członków zarządów LGD. Miało to na celu skonfrontowanie opinii wyrażanych przez interesariuszy z opiniami tych, którzy partnerstwa reprezentowali wobec społeczności lokalnych oraz instytucji monitorującej (Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego).

Przedmiotem analizy zawartej w niniejszym artykule są dane zgromadzone w rezultacie ankiety skierowanej do członków Lokalnych Grup Działania, niezależnie od tego, czy i jaką funkcję w organach grupy pełnili<sup>4</sup>, oraz ankiety skierowanej do członków zarządów LGD. W tym miejscu warto przywołać wyniki badań pilotażowych, poprzedzających badanie właściwe, przeprowadzonych na początku 2011 r., które pokazały, że pomimo formalnej przynależności, w działania LGD angażuje się znacznie mniej osób, niż wynikałoby to z wykazu członków. Zaangażowanie, na podstawie uczestnictwa w walnych zgromadzeniach, można ocenić na poziomie 30–40% osób formalnie należących do grupy<sup>5</sup>. Ponadto, nawet aktywni członkowie niejednokrotnie prezentowali ograniczoną wiedzę dotyczącą powołania partnerstwa, celów, jakie mu przyświecają; nie potrafili też wskazać osoby lub grupy osób, które zainicjowały powstanie partnerstwa. Nie wszyscy respondenci uczestniczący w badaniach pilotażowych udzielili informacji na temat sposobu opracowywania strategii działania LGD, natomiast stosunkowo dobrze orientowali się w jej bieżącej działalności (Kołomycew 2012, s. 272–277). Ta – w ocenie osób przeprowadzających badanie – niewystarczająca

---

obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64 poz. 427), nowo powstające LGD mają obowiązek przyjmowania formy tzw. stowarzyszenia specjalnego.

<sup>3</sup> Art. 62, Rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277/1 z dnia 21 października 2005 r.

<sup>4</sup> Lokalne Grupy Działania, zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.), powołują następujące organy: walne zebranie członków, zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. z 2007 r. Nr 64 poz. 427), w LGD powoływane są rady, których zadaniem jest wybór projektów.

<sup>5</sup> Na podstawie obserwacji w czasie realizowania badania ilościowego.

wiedza członków LGD o ich grupach, skłoniła do objęcia odrębną ankietą członków zarządów LGD, w stosunku do których oczekiwano udzielenia obszerniejszych informacji<sup>6</sup>.

Kwestionariusz adresowany do członków Lokalnych Grup Działania zawierał 30 pytań, w przeważającej mierze zamkniętych, z możliwością zarówno jednokrotnego, jak i wielokrotnego wyboru. Pierwszych 15 pytań było skierowanych do wszystkich członków LGD, kolejnych 15 zaś do tych, którzy w odpowiedzi na pytanie o rodzaj podmiotu, jaki reprezentują, określili się jako osoby fizyczne. Kwestionariusz miał również metryczkę.

Kwestionariusz adresowany do członków zarządów Lokalnych Grup Działania zawierał 20 pytań, częściowo pokrywających się z zawartymi w kwestionariuszu adresowanym do członków LGD, oraz metryczkę.

Badanie przeprowadzono techniką ankiety audytoryjnej przekazując respondentom kwestionariusz podczas walnych zebrań członków Lokalnych Grup Działania i zebrań zarządów. W ten sposób badanie przeprowadzono wśród 26 grup<sup>7</sup>; kwestionariusze kierowane do członków LGD wypełniło 518 respondentów (co stanowi 33% zidentyfikowanych członków Lokalnych Grup Działania). Kwestionariusze kierowane do zarządów LGD wypełniło 134 respondentów (co stanowi 89% członków zarządów wszystkich Lokalnych Grup Działania) z 26 LGD. Ankietę przeprowadzono od marca do grudnia 2011 r.

## Wyniki badań

LGD przestrzegają zasady co najmniej pięćdziesięcioprocentowej reprezentacji sektorów prywatnego i pozarządowego zarówno wśród członków grup, jak i członków ich zarządów (tab. 1). Wśród członków grup partnerzy inni niż publiczni stanowią 63,9%, a wśród zarządów: 67,16%. W stosunku do odsetka członków LGD poważną nadreprezentację w zarządach mają samorządy lokalne, co można wyjaśnić ich potencjałem finansowym, organizacyjnym i kadrowym, a także doświadczeniem, które są niezbędne do utworzenia i zarządzania partnerstwami.

Niedoreprezentowany wśród członków LGD jest sektor biznesu. Niski udział przedsiębiorców wydaje się stałą cechą partnerstw. Wskazują na to wyniki badań przeprowadzonych w 2009 r. i opublikowanych w raporcie *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania*. Badania na ogólnopolskiej próbie 46 LGD wykazały trzynastoprocentowy udział partnerów z sektora biznesu (*Partnerstwa lokalne w Polsce...* 2010, s. 33). Osobliwością Lokalnych Grup Działania, którą wykazały zarówno badania przedstawione w raporcie z 2010 r., jak i te, które objęły partnerstwa z województwa podkarpackiego, jest wysoki

<sup>6</sup> Najbardziej rozległą wiedzę na temat Lokalnych Grup Działania mają najprawdopodobniej pracownicy ich biur (zakładając, że są w nich zatrudnieni od momentu powstania LGD). W świetle prawa, nie mogą oni być jednak członkami LGD, toteż nie zostali objęci badaniem ankietowym.

<sup>7</sup> W pozostałych pięciu LGD nie przeprowadzono ankiety, gdyż w okresie, kiedy było prowadzone badanie, nie zwołano walnego zebrania Lokalnych Grup Działania bądź też obsada personalna biura została zmieniona, a nowi pracownicy nie mieli wiedzy o prowadzonym badaniu.



udział osób fizycznych wśród partnerów: 41% respondentów w badaniach przeprowadzonych na próbie ogólnopolskiej oraz 34,4% respondentów z województwa podkarpackiego nie identyfikowało się z żadną instytucją lub organizacją, lecz uznało, że w partnerstwach reprezentują siebie.

Tab. 1. Podmioty reprezentowane przez respondentów badań

Rodzaj reprezentowanego podmiotu	Respondenci wśród członków LGD	Respondenci wśród członków zarządów LGD
Samorządy lokalne	26,6%	32,09%
Związki samorządów lokalnych	1,4%	0,00%
Organizacje pozarządowe	19,7%	24,63%
Sektor prywatny	8,1%	5,22%
Osoby fizyczne	34,4%	35,82%
Inne	1,7%	1,49%
Brak danych	8,1%	0,75%

Źródło: opracowanie własne.

Głównym celem działania partnerstw pod postacią LGD jest opracowywanie, aktualizowanie oraz implementacja założeń wskazanych w lokalnych strategiach rozwoju (LSR). LSR są podstawą działania każdej LGD i zawierają kierunki rozwoju obszarów należących do grupy, a więc – rozpatrując to w kategoriach podziału administracyjnego kraju – LSR dotyczy obszaru co najmniej dwóch gmin, niejednokrotnie należących do dwóch sąsiadujących ze sobą województw. Realizacja LSR następuje dzięki środkom finansowym Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>8</sup>. Instytucją monitorującą proces realizacji LSR są samorządy województw<sup>9</sup>.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRROW polega na realizacji projektów przez zróżnicowane podmioty (zarówno z sektora publicznego, prywatnego, jak i społecznego) składanych za pośrednictwem LGD, o ile planowane przedsięwzięcia wpisują się w Lokalną Strategię Rozwoju. Strategia, podobnie jak i realizowane w jej ramach projekty, powinny przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, pobudzać aktywność społeczną i gospodarczą, m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy.

Działania ukierunkowane na wspieranie rozwoju społeczności lokalnych zasadniczo zostały przypisane samorządom gminnym, dlatego ich przedstawiciele byli szczególnie zainteresowani powołaniem Lokalnych Grup Działania i ich efektywnym funkcjonowaniem. Władze lokalne często widzą w partnerstwach

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 marca 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. z 2007, nr 64, poz. 427 z późn. zm.

<sup>9</sup> Strategii opracowywanych przez LGD nie należy mylić ze strategiami rozwoju poszczególnych gmin, które obecnie – mimo iż nie mają charakteru obligatoryjnego – są opracowywane i przyjmowane przez samorządy lokalne jako ważny instrument strategicznego zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych.

międzysektorowych mechanizm umożliwiający rozwój jednostki terytorialnej, co z kolei może prowadzić do instrumentalnego traktowania ich przez samorządy.

Zainteresowanie władz lokalnych powołaniem LGD jest widoczne w rozkładzie odpowiedzi dotyczących inicjatywy w zakresie tworzenia partnerstw w tej formie (tab. 2). Zdecydowana większość ankietowanych członków Lokalnych Grup Działania wskazała, że partnerstwa zostały zainicjowane przez władze lokalne. Nieco ponad 12% twierdziło, że inicjatorami partnerstw były organizacje pozarządowe; niespełna 2% badanych wskazało zaś na podmioty sektora prywatnego<sup>10</sup>. Można zaobserwować nieznaczne rozbieżności w rozkładzie odpowiedzi udzielanych przez członków LGD oraz członków zarządów LGD. Największe dotyczą wyboru odpowiedzi „trudno powiedzieć”, co jest naturalną konsekwencją lepszej orientacji w historii powstania Lokalnych Grup Działania wśród członków zarządów, w których ze znacznym prawdopodobieństwem zasiadają inicjatorzy lokalnych partnerstw.

Tab. 2. Podmioty inicjujące powstanie LGD

Kto zainicjował powstanie LGD?	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Samorządy lokalne	74,8%	77,3%
Organizacja pozarządowa	12,4%	15,2%
Przedstawiciele sektora prywatnego	1,9%	0,8%
Osoby fizyczne	4,8%	4,5%
Trudno powiedzieć	5,9%	0,8%
Inne	0,2%	1,5%

Źródło: opracowanie własne.

Wiodąca rola w procesie powstawania partnerstw należy bezsprzecznie do władz lokalnych. Ich dominująca pozycja wynika, po pierwsze, z zasobów informacyjnych odnoszących się do programu LEADER: o strukturze, organizacji i finansowaniu LGD oraz o rozliczaniu i ewaluacji działań. Po drugie, władze lokalne mają znacznie lepsze kontakty z samorządem województwa, którego organy stały się dla LGD instytucjami zwierzchnimi i wdrażającymi dla niektórych działań PROW. Po trzecie, administracja publiczna jest znacznie lepiej przygotowana merytorycznie do wdrażania procedur, dotyczących zarówno tworzenia (powoływania), jak i funkcjonowania partnerstw.

Na drugim biegunie możliwości w zakresie realizowania programu LEADER znajdują się organizacje pozarządowe. Istotnym problemem jest specyfika organizacji społecznych w województwie podkarpackim, które mimo że liczne, w praktyce okazują się nieefektywne. Formalnie w województwie tym zarejestrowanych jest około 7 tys. stowarzyszeń i fundacji, z tego aktywnych pozostaje

<sup>10</sup> Dla porównania, w przywoływanych już badaniach ogólnopolskich otrzymano następujące wielkości odnoszące się do inicjatora powstania LGD: lokalne władze – 51%; miejscowa organizacja pozarządowa – 17%; lokalny przedsiębiorca – 0,0% (*Partnerstwa lokalne w Polsce...* 2010, s. 19).



tylko około 1,5 tys.<sup>11</sup> Jak wskazują autorzy raportu z badań nad organizacjami pozarządowymi, słabość organizacji sektora społecznego wynika z ograniczeń kadrowych (bazują głównie na wolontariuszach), organizacyjnych i finansowych (Herbst, Przewłocka 2011). Podobną sytuację można zaobserwować w przypadku sektora prywatnego, którego niski poziom zaangażowania w funkcjonowanie partnerstw w Polsce nie jest wyjątkiem. Podobne doświadczenia mają państwa europejskie, gdzie tradycje funkcjonowania partnerstw międzysektorowych są bogatsze (Esparcia, Moseley, Casals 2000).

Kolejną kwestią będącą przedmiotem badania były przesłanki powołania i wyboru profilu LGD (tab. 3). Zdaniem blisko 75% ankietowanych członków LGD główny czynnik wyboru profilu działania ich grupy stanowiły potrzeby lokalne. W dalszej kolejności respondenci wskazywali konieczność zinstytucjonalizowania dotychczasowej współpracy i nadania jej bardziej sformalizowanego kształtu, po to, by móc korzystać ze wsparcia finansowego w ramach programu LEADER. Tylko co piąty z badanych członków Lokalnych Grup Działania stwierdził, że wpływ na ich powołanie miały dotychczasowe tradycje współpracy; jedynie co szósty respondent będący członkiem zarządu jednej z badanych LGD zgodził się z tym twierdzeniem.

Tab. 3. Przesłanki powstania LGD

Co zdecydowało o wyborze profilu działalności LGD?*	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Naturalne zasoby terenu	37,4%	37,8%
Potrzeby lokalne	74,8%	81,8%
Tradycje współpracy w jednostce lokalnej	20,9%	15,9%
Konieczność zinstytucjonalizowania współpracy w celu pozyskania środków zewnętrznych.	46,5%	51,5%

\* możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem zdecydowanej większości ankietowanych członków LGD oraz członków zarządów, dominującą formą rekrutacji było zaproszenie adresowane do wszystkich instytucji i organizacji potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem w tego rodzaju przedsięwzięciu (tab. 4). Interesujące w kontekście specy-

<sup>11</sup> Szacunkowe dane na temat liczby organizacji pozarządowych są rozbieżne. Wg Bazy Danych Portalu Organizacji Pozarządowych NGO.pl w województwie podkarpackim zarejestrowanych jest ponad 8 tys. organizacji (stowarzyszeń i fundacji). Wg raportu Podkarpackiej Rady Organizacji Pozarządowych z 2008 r. liczba „działających” podmiotów osiągnęła ok. 1,3 tys. Problem z dookreśleniem liczby organizacji pozarządowych polega na ustaleniu typów podmiotów uważanych za organizacje pozarządowe: czy są to tylko zarejestrowane stowarzyszenia i fundacje, czy także (często bardzo aktywne) organizacje nieformalne: koła, fora, platformy? (*Raport z badań...* 2008, s. 4). Wedle danych GUS, w 2010 r., w województwie podkarpackim „aktywnych” organizacji pozarządowych (stowarzyszeń, fundacji i organizacji pożytku publicznego) było 4,8 tys. (zob. *Spoleczeństwo obywatelskie* (dok. on-line); Herbst, Przewłocka 2011, s. 17).

fiki partnerstw międzysektorowych są „nieformalne powiązania”, które zdaniem blisko 27% ankietowanych członków LGD oraz ponad 43% członków zarządów były ważnym sposobem rekrutacji. Doświadczenie to może świadczyć o wysokim poziomie samoorganizacji społeczności lokalnych, w ramach których, poprzez nieformalne powiązania, tworzą się sieci społeczne istotne dla podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, jak i wpływające na sposób świadczenia usług publicznych (Hardina i in. 2007)<sup>12</sup>.

Tab. 4. Sposób rekrutacji członków LGD

Jak członkowie LGD byli rekrutowani?	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Zaproszono wszystkie instytucje i organizacje, które mogą być zainteresowane udziałem	79,9%	84,8%
Zaproszono wybrane instytucje i organizacje	9,4%	6,0%
Informacje o tworzeniu LGD były publikowane na stronie internetowej	20,5%	24,2%
Informacje o tworzeniu LGD były publikowane w sposób zwyczajowo przyjęty	18,7%	25,0%
Wykorzystano nieformalne kontakty	26,7%	43,1%
Inne	0,4%	1,5%
Trudno powiedzieć	4,1%	Brak danych

\* możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne.

Istotna w funkcjonowaniu partnerstw międzysektorowych jest komunikacja zewnętrzna, ukierunkowana przede wszystkim na członków społeczności lokalnych (tab. 5). Tylko co dziesiąty członek LGD nie był w stanie określić, czy działalność informacyjna jest prowadzona. Bardziej zdecydowani w tej kwestii byli członkowie zarządów, z których aż 98,5% uznało, że społeczność lokalna jest informowana o przedsięwzięciach podejmowanych w ramach Lokalnych Grup Działania.

Tab. 5. Informowanie społeczności lokalnej o działalności LGD

Czy społeczność lokalna jest informowana o działalności LGD?	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Tak	87,8%	98,5%
Nie	0,6%	1,5%
Trudno powiedzieć	11,6%	0,0%

Źródło: opracowanie własne.

<sup>12</sup> Na istotę nieformalnych powiązań w zakresie funkcjonowania społeczności lokalnych wskazał także Brian E. Adams. Jego zdaniem, partycypacja i zaangażowanie w sprawy lokalne nie są warunkowane istnieniem formalnych procedur. Członkowie wspólnot lokalnych wykorzystują przede wszystkim nieformalne kontakty w celu wpływania na strukturę i funkcjonowanie jednostek terytorialnych (Adams 2007).

Partnerstwa, chcąc sprostać wymogom jawności działania, wykorzystują szereg narzędzi w celu upowszechniania informacji o swojej aktywności. Większość badanych, którzy odpowiedzieli twierdząco na poprzednie pytanie, uznała, że najczęściej wykorzystywanym narzędziem informacji jest Internet (tab. 6). Wiąże się to najprawdopodobniej z tym, że sami korzystają z jego zawartości w celu pozyskania informacji o LGD, które są członkami. Nieco więcej niż połowa badanych członków Lokalnych Grup Działania oraz ponad 60% pytanych członków zarządów wskazała, że mieszkańcy są, a przynajmniej mogą być, informowani podczas otwartych zebrań LGD. Ta forma przekazywania informacji wymaga większej aktywności zarówno samych członków LGD, jak i mieszkańców. Zaletą tej formy komunikowania jest możliwość wyrażania opinii na temat działalności LGD przez społeczność lokalną. Dzięki niej zarządy partnerstw międzysektorowych mogą uzyskać informacje zwrotne i modyfikować swoje funkcjonowanie.

Tab. 6. Sposoby informowania społeczności lokalnych

Sposoby informowania społeczności lokalnych o działalności LGD*	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Publikacja na stronie LGD	91,0%	98,4%
Publikacje w lokalnych mediach (radio, prasa)	48,4%	55,3%
Ogłoszenia w miejscach publicznych	34,3%	29,2%
Podczas zebrań otwartych	51,2%	62,3%
Informacja jest udzielana na żądanie	Brak danych	22,7%
Inny sposób	Brak danych	3,7%

\* możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne.

Trudniejszym zagadnieniem okazały się dla partnerstw konsultacje przeprowadzane wśród członków społeczności lokalnych (tab. 7). Lokalne Grupy Działania formalnie nie mają obowiązku konsultowania swoich decyzji z mieszkańcami jednostek, na których obszarze funkcjonują, jednak zasady partnerstwa i przejrzystości wydają się wystarczające, by takich konsultacji oczekiwać nie tylko w odniesieniu do przyjęcia i zmian LSR, lecz także w innych kwestiach będących przedmiotem decyzji zarządu i rady LGD, np. dotyczących wyboru projektów finansowanych ze środków UE.

Ponad połowa członków Lokalnych Grup Działania uważa, że partnerstwa konsultują planowane decyzje z mieszkańcami. Odsetek ten jest wyższy w przypadku członków zarządów. Niespełna co trzeci uznał, że jego LGD nie konsultuje swoich decyzji z mieszkańcami. Wprawdzie tylko niespełna 12% respondentów wśród członków LGD udzieliła takiej samej odpowiedzi, ale aż 30% spośród nich nie wiedziało, czy konsultacje mają miejsce.

Tab. 7. Konsultowanie decyzji LGD ze społecznościami lokalnymi

Czy LGD konsultują swoje decyzje ze społecznościami lokalnymi?	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Tak	56,6%	67,9%
Nie	11,8%	29,1%
Trudno powiedzieć	30,3%	0,0%
Brak danych	1,4%	3,0%

Źródło: opracowanie własne.

Spośród ankietowanych członków LGD 57,7%, a spośród członków zarządów blisko 70% respondentów, którzy wskazali na praktykę konsultowania decyzji z mieszkańcami, uznało, że dominującą formą ich przeprowadzania są zebrania otwarte partnerstw z udziałem mieszkańców (tab. 8). Ważnym narzędziem, które usprawnia proces konsultowania, jest Internet (strony domowe LGD). Porównywalne znaczenie, wskazane przez co trzeciego członka LGD, mają konsultacje w czasie zebrań mieszkańców i posiedzeń rad gmin. Nadal istotnym instrumentem wydaje się prasa lokalna, którą wskazało blisko 24% ankietowanych członków Lokalnych Grup Działania oraz prawie 30% ankietowanych członków zarządów, jako sposób konsultowania decyzji partnerstw z ich otoczeniem społecznym. Sporadycznie zdarzają się także inne formy konsultacji, jak na przykład bezpośrednio w biurze LGD czy w postaci indywidualnych rozmów.

Tab. 8. Sposób konsultowania decyzji ze społecznością lokalną

Jaki jest sposób konsultowania decyzji w ramach LGD?*	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Konsultacje na spotkaniach LGD z udziałem mieszkańców	57,8%	76,9%
Konsultacje w czasie zebrań mieszkańców	36,4%	36,2%
Konsultacje w czasie posiedzeń rad gmin	30,0%	41,7%
Publikacje w prasie lokalnej	23,9%	29,6%
Publikacje na stronie internetowej	50,8%	62,6%
Badania opinii społeczności lokalnej	6,7%	3,2%
Inny	2,4%	1,0%

\* możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne.

Konsultacje wymagają wymiany informacji, poglądów i opinii. Wprawdzie nie mogą być one traktowane jako forma współzrządzenia (ostateczna decyzja pozostaje po stronie organu inicjującego konsultacje), to należy jednak wspomnieć, że do niewątpliwych zalet tego rozwiązania należą: zwiększenie wzajemnego zaufania partnerów, rosnące poczucie podmiotowości, unikanie lub minimalizacja konfliktów, zwiększenie szansy na podejmowanie trafnych i akceptowalnych rozwiązań oraz zwiększanie poziomu wiedzy członków podmiotów partnerskich

(Długosz, Wygnański 2005). Z drugiej strony, w przypadku badanych LGD, trudno jest ocenić rzeczywistą efektywność prowadzonych konsultacji. W kwestionariuszu nie pytano bowiem o liczbę mieszkańców uczestniczących w zebraniach, jak też o jakość tego uczestnictwa, mierzoną chociażby zaangażowaniem w dyskusję i chęcią pozyskania dodatkowych informacji w określonej sprawie. Pytano natomiast o to, ile razy i w jakich sprawach prowadzono konsultacje.

Ponieważ było to pytanie otwarte – rozpiętość odpowiedzi okazała się znaczna. Największa liczba konsultacji, jaką wskazano, to około dziesięciu; a najczęściej – od dwóch do pięciu. Konsultacjom poddawano Lokalne Strategie Rozwoju i ich aktualizacje oraz sprawy związane z naborem wniosków o finansowanie małych projektów.

W zakresie trybu podejmowania decyzji widoczne jest przywiązanie do form tradycyjnej demokracji (tab. 9). Przytłaczająca większość respondentów, w grupie zarówno członków LGD, jak i członków ich zarządów, wskazała na głosowanie, jako najczęściej stosowaną formę decydowania w gronie partnerów. Głosowanie jest stosunkowo łatwym sposobem podjęcia decyzji podczas walnego zgromadzenia członków, niewymagającym dodatkowych środków i czasu. Interesujące wydaje się zwrócenie uwagi przez blisko 10% ankietowanych członków LGD na „konsens bez głosowania” jako sposób podejmowania decyzji<sup>13</sup>. Na podstawie powyższych wskazań można wnioskować, że forma partnerstw międzysektorowych albo nie jest jasna dla ich członków, albo też nie w pełni akceptowana. Biorąc pod uwagę założenia współrzędzenia, partnerstwa powinny opierać się na wspólnym dochodzeniu do decyzji poprzez negocjacje i argumentowanie na rzecz preferowanego rozstrzygnięcia, nie zaś „iść za głosem większości”, to bowiem zaprzecza samej idei partnerstwa.

Tab. 9. Sposób podejmowania decyzji w LGD

Jaki jest sposób podejmowania decyzji w ramach LGD?*	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Głosowanie	92,8%	89,1%
Konsens bez głosowania	9,9%	8,8%
Tryb obiegowy (projekt decyzji jest przesyłany członkom LGD, a brak sprzeciwu lub uwag do projektu jest jednoznaczny z przyjęciem)	1,8%	1,4%
Trudno powiedzieć	2,3%	0,7%
Inne	0,2%	0%

\* możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne.

<sup>13</sup> W kwestionariuszu kierowanym do członków zarządów LGD znalazło się pytanie o sposób podejmowania decyzji przez zarząd. Rozkład odpowiedzi (możliwość wielokrotnego wyboru) na to pytanie był następujący: 90,9% respondentów wskazało na głosowanie jako sposób podejmowania decyzji przez zarząd; 12,8% – uzgodnienie wspólnego stanowiska bez głosowania; 2,2% – drogę obiegową; 2,2% – trudno powiedzieć.

W ocenie autorek tryb podejmowania rozstrzygnięć przez LGD ma ścisły związek z ich zależnością od ścieżki rozwoju, ale także z warunkami instytucjonalno-prawnymi, w jakich funkcjonują. Głosowanie pozostaje nie tylko najprostszym, najszybszym i najtańszym sposobem podejmowania decyzji, lecz również – w świetle obowiązującego prawa i oczekiwań instytucji monitorujących partnerstwa – najpewniejszym, tzn. jego rezultat jest niepodważalny (podczas gdy proces uzgadniania decyzji może zostać uznany za mało przejrzysty, a będąca jego efektem decyzja – za nieprawomocną).

Istotne, w kontekście postawionych na wstępie hipotez, jest ustalenie, na ile zdaniem członków partnerstw międzysektorowych oraz członków ich zarządów możliwe byłoby utworzenie takiej struktury bez zapewnionego wsparcia ze środków Unii Europejskiej (tab. 10). Zdecydowana większość badanych członków LGD nie widziała szans na powołanie partnerstw bez dopływu środków finansowych z zewnątrz. Jeszcze większy jest odsetek członków zarządów Lokalnych Grup Działania, którzy uznali, że powstanie partnerstw to rezultat wsparcia zewnętrznego. Wydaje się jednak, że zarówno członkowie LGD, jak i członkowie zarządów nie doceniają wystarczająco innych czynników, które wpłynęły na utworzenie partnerstw międzysektorowych, przypisując dominujące znaczenie środkom finansowym. Prawdopodobnie bez programu aktywizującego, jakim był LEADER (wraz z całym systemem regulacji i zasad dotyczących funkcjonowania i finansowania LGD) partnerstwa nie powstałyby w takiej formie. Nie oznacza to jednak, że partnerstwa terytorialne w województwie podkarpackim, jak i w całej Polsce, nie zaistniałyby w ogóle.

Tab. 10. Szanse powstania LGD bez wsparcia finansowego UE

Czy LGD miałyby szansę powstać bez wsparcia finansowego UE?	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Tak	6,4%	3,0%
Nie	68,3%	79,9%
Trudno powiedzieć	23,4%	14,9%
Brak danych	1,9%	2,2%

Źródło: opracowanie własne.

Bogate, wieloletnie doświadczenia współpracy partnerów skupionych w ramach niektórych LGD wskazują, że kooperacja przedstawicieli różnych sektorów (głównie publicznego i społecznego) miała miejsce przed wdrożeniem programu LEADER. Można zatem wnioskować, że program stworzył szansę na pozyskanie dodatkowego wsparcia finansowego, a także przyczynił się do zinstytucjonalizowania partnerstwa.

W kwestii przyszłości partnerstw międzysektorowych, zarówno ich członkowie, jak i ankietowani przedstawiciele zarządów, byli nieco mniej sceptyczni, aczkolwiek nadal przyszłość ta w ich opinii jest niepewna. Zdaniem średnio co trzeciej osoby zaangażowanej w partnerstwo, która wypełniła kwestionariusz, mają one szansę przetrwać po zakończeniu finansowania ze środków UE (tab. 11).



Tab. 11. Szanse przetrwania LGD po zakończeniu finansowania z UE

Czy LGD przetrwają po zakończeniu finansowania z UE?	Odpowiedzi członków LGD	Odpowiedzi członków zarządów LGD
Tak	31,9%	32,8%
Nie	17,8%	24,6%
Trudno powiedzieć	48,3%	40,3%
Brak danych	2,1%	2,2%

Źródło: opracowanie własne.

Znaczny odsetek ankietowanych nie jest w stanie przewidzieć, czy ich partnerstwo przetrwa po zakończeniu wsparcia ze strony UE. Wydaje się jednak, że partnerstwa, mimo że obecnie traktowane dość instrumentalnie, często po to, by wykorzystać dostępne środki finansowe, mogą stać się trwałym elementem krajobrazu społecznego z uwagi na ich rolę w rozwoju lokalnym i pozytywny odbiór społeczny. W odpowiedzi na pytanie o ocenę – na podstawie dotychczasowych doświadczeń – idei powołania LGD jako partnerstw na rzecz rozwoju społeczności lokalnych, 58,7% respondentów odpowiedziało, że „rozwiązanie to sprawdza się”, a 38,1% – że „raczej się sprawdza”. Uznać więc należy, iż partnerstwa międzysektorowe postrzegane są – przynajmniej przez interesariuszy – jako cenny instrument wspierania rozwoju obszarów wiejskich oraz – zdaniem autorek – pomnażania lokalnego kapitału społecznego.

## Wnioski

Deficyt legitymizacji władzy publicznej, mierzonej frekwencją wyborczą, nieosiągającą 50% uprawnionych do głosowania (zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych) oraz dążenie do podniesienia jakości usług publicznych i satysfakcji obywateli z ich świadczenia stanowią poważne przesłanki do poszerzania kręgu aktorów uczestniczących w decydowaniu o sprawach publicznych (zob. Mazur 2012, s. 20–21). Partnerstwa międzysektorowe, a w ich ramach – Lokalne Grupy Działania – łączące zasoby sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego, wspierają udział rozmaitych podmiotów w podejmowaniu decyzji o kierunkach rozwoju obszarów wiejskich.

Odpowiedzialność za rozwój społeczności lokalnych – pomimo założenia, że zostanie ona rozłożona na wszystkich interesariuszy – nadal spoczywa głównie na samorządach terytorialnych. Formalnie uczestnictwo przedstawicieli sektora publicznego w LGD nie przekracza 50%, jednak idea równowagi wpływów wszystkich interesariuszy jest modyfikowana właśnie przez tę kluczową odpowiedzialność lokalnych władz publicznych. To przede wszystkim z ich inicjatywy powstawały partnerstwa. Sprzyjały temu zarówno regulacje prawne, jak i tradycyjny sposób postrzegania roli władzy – jako adresata wszystkich oczekiwań i roszczeń – przez lokalnych polityków, obywateli, przedsiębiorców i członków organizacji społecznych. Jak utrzymują B. Guy Peters i John Pierre „współrzędzenie, jak wszystkie modele usług publicznych, bierze swój początek z kul-

tury politycznej, w której jest zakorzenione. Toteż współzrządzenie objawia się w różnych instytucjonalnych formach i różnych narodowych kontekstach” [tłum. aut.] (Peters, Pierre 1998, s. 233). Ta zależność współpracy międzysektorowej od zasobów, których dysponentem jest samorząd lokalny, w przekonaniu autorek, potwierdza hipotezę o logice stosowności towarzyszącej powstaniu i funkcjonowaniu LGD.

Wydaje się też potwierdzać zależność partnerstw od ścieżki rozwoju. Supremacja przedstawicieli władz lokalnych w Lokalnych Grupach Działania determinuje sposób funkcjonowania partnerstw (podejmowanie decyzji w drodze głosowania), charakterystyczny dla tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej, a nie konsensualnej (podejmowanie decyzji w trybie uzgadniania). O ile ten pierwszy sposób w odniesieniu do walnego zebrania członków (liczącego kilkadziesiąt osób) można uznać za uzasadniony względami praktycznymi (czas i koszty uzgadniania decyzji w takim gremium mogłyby być zbyt wysokie), to przyjęcie głosowania jako trybu przyjmowania rozstrzygnięć przez zarządy, liczące nie więcej niż dziesięciu członków, oraz kilkunastoosobowe rady należy uznać za powielanie wzorów sprawdzonych, ale w warunkach partnerstwa międzysektorowego niekorzystnych, gdyż zaprzeczających istocie współzrządzenia.

Katalizatorem powstania partnerstw była inicjatywa LEADER oraz związane z jej realizacją środki finansowe. Tzw. podejście LEADER zakłada samodzielne – oddolne kształtowanie się partnerstw lokalnych, jednak w dużym stopniu wpływa na ich charakter – skład, strukturę, tryb funkcjonowania – co ogranicza założoną na wstępie samodzielność. Biorąc ponadto pod uwagę skłonność krajowych instytucji monitorujących do nadmiernego uszczegółowiania i rozbudowywania reguł korzystania ze środków europejskich, „samosterowność” partnerstw międzysektorowych w formie LGD wydaje się wątpliwa, a potwierdzenie zyskuje teza o zależności od ścieżki rozwoju.

Dalszą konsekwencją zasad, którym partnerstwa musiały się podporządkować, jest utylitarne podejście interesariuszy do LGD. Podstawową przesłanką tworzenia partnerstw była możliwość otrzymania środków finansowych z Unii Europejskiej. Zdecydowana większość respondentów w prezentowanym tutaj badaniu wskazała, że bez tych środków partnerstwa nie zostałyby powołane. Tylko nieliczne Lokalne Grupy Działania (wśród tych istniejących w województwie podkarpackim – dwie) powstały z przekształcenia wcześniej działających stowarzyszeń. Nasuwa się wobec tego pytanie: na ile przyjmowane przez LGD lokalne strategie rozwoju odpowiadały lokalnym potrzebom i specyfice obszaru, na ile zaś były odpowiedzią na oczekiwania dysponenta środków europejskich?

Odpowiedzi respondentów dotyczące przyszłości partnerstw po zamknięciu dopływu środków z Unii Europejskiej wskazują na to, że w mniej zdecydowany sposób wiążą oni dalsze istnienie LGD aniżeli ich powstanie, z finansowaniem zewnętrznym. W zdecydowanej większości respondenci uważają także, że partnerstwa jako forma działania na rzecz rozwoju społeczności lokalnych sprawdzają się. Stąd wniosek autorek, że wspólna realizacja projektów i ich pozytywny rezultat dla rozwoju lokalnego skutkować będą przetrwaniem przynajmniej części LGD i pomnażaniem kapitału społecznego. Zaryzykować też można

tezę, iż pomimo bliskości przestrzennej uczestników partnerstw, ich usytuowanie w różnych sektorach pozwoli na powiększenie pomostowego kapitału społecznego. Byłaby to znacząca zmiana, gdyż na obszarach wiejskich – w szczególności w województwie podkarpackim – rozbudowany jest kapitał społeczny o charakterze wiążącym, sprzyjający współpracy w ramach określonych grup (np. sąsiedzkich), lecz zarazem utrudniający współpracę z podmiotami zewnętrznymi (zob. Zajda 2011, s. 179–183)<sup>14</sup>.

Idea partnerstw łączących zróżnicowane podmioty i wspólnie działających na rzecz rozwoju lokalnego stała się podstawą do opracowania jednego z ważniejszych instrumentów (a nawet całej metody) rozwoju terytorialnego w perspektywie programowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. 20 lat wdrażania podejścia LEADER w państwach członkowskich UE oceniono pozytywnie, a partnerstwa lokalne, będące jego istotą, uznano za skuteczny instrument rozwoju obszarów wiejskich, który należy upowszechnić i wykorzystać w rozwoju innych jednostek terytorialnych. Zaproponowano metodę *community-led local development* – rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), na którą składają się trzy kluczowe komponenty: lokalne grupy działania, przygotowywane przez nie lokalne strategie rozwoju oraz samodzielnie przez nie wyznaczony obszar objęty oddziaływaniem strategii (*Community-led Local Development...* 2011). Partnerstwa w postaci LGD pozostaną obligatoryjnym instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej i one, jak też nowo powstające, będą otrzymywały wsparcie finansowe (Brzozowy 2012).

Partnerstwa międzysektorowe w nowej perspektywie programowej UE będą miały szansę stać się bardziej innowacyjne, kreatywne i obywatelskie. Wydaje się jednak, że impuls, dzięki któremu powstały i urosły do obecnej postaci, stał się czynnikiem hamującym ich dalszy rozwój. Przymus strukturalny w postaci prawnych i organizacyjnych ram funkcjonowania partnerstw, oczekiwania instytucji monitorujących odnośnie do projektów i wydatkowania przeznaczonych na ich realizację środków finansowych ograniczają dalszy rozwój tej formy współrzędzenia. Tego samego zdania są autorzy raportu pt. *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013*, w którym krytycznie oceniono system instytucjonalny wdrażania podejścia LEADER. Analiza potencjału LGD pokazuje, że podmioty te mogłyby mieć szersze kompetencje i większą samodzielność, np. w zakresie oceny merytorycznej wniosków oraz obsługi procesów ich naboru (*Ocena funkcjonowania lokalnych grup...*: 87–88).

Do większego usamodzielnienia partnerstw międzysektorowych oraz uznania ich za element współrzędzenia niezbędne jest spełnienie trzech podstawowych

---

<sup>14</sup> Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych, zrealizowanych w województwie podkarpackim, stosunkowo wysoko jakość kapitału społecznego regionu ocenia Hubert Kotarski, wskazując zarazem na jego terytorialne zróżnicowanie w skali województwa oraz na fakt, że mieszkańców regionu cechuje niski poziom uogólnionego zaufania społecznego oraz zaangażowania w sprawy publiczne, lecz wysoki poziom zaufania względem najbliższego otoczenia – sąsiadów (Kotarski 2012, s. 310–312).

warunków. Po pierwsze, partnerstwa powinny nauczyć się korzystać przede wszystkim z własnych zasobów (środki zewnętrzne nie mogą być jedynym czy głównym źródłem finansowania wspólnych przedsięwzięć). Po drugie, udział interesariuszy we wpływie na podejmowane decyzje powinien być bardziej wyrównany, czemu służyć może korzystanie w większym zakresie z dialogu i deliberacji w procesie decyzyjnym; większy wpływ powinien przekładać się na większy udział w korzyściach, ale i kosztach funkcjonowania partnerstw. Po trzecie, jeżeli w nowej perspektywie programowej partnerstwa uzyskają większą samodzielność w zakresie określania obszaru oddziaływania lokalnych strategii rozwoju oraz oceny i obsługi naboru wniosków, muszą „nauczyć się” samoregulacji, a więc „wspiąć” na poziom meta-współrzędzenia (*meta-governance*) pozwalający na samodzielne ustalanie zasad funkcjonowania partnerstw oraz ich relacji z otoczeniem.

## Literatura

- Adams B.E., 2007, *Citizen Lobbyists. Local Efforts to Influence Public Policy*, Philadelphia: Temple University Press.
- Bevir M., 2011, *Key Concepts in Governance*, London: Sage.
- Brzozowy A., 2012, *Prace w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego odnośnie instrumentu Community-led local development (CLLD)*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Community-led Local Development, Cohesion Policy 2014–2020, The European Commission adopted legislative proposals for cohesion policy for 2014–2020 in October 2011*, 2011, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2012/doc/community\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2012/doc/community_en.pdf) [dostęp: 11.01.2013].
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współpracują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Esparcia J.P., Moseley M., Casals J. (red.), 2000, *Exploring Rural Development Partnerships in Europe. An Analysis of 330 Local Partnerships Across Eight EU Countries*, Research working paper, València: Universitat de València.
- Hardina D., Middleton J., Montana S., Simpson R.A., 2007, *An Empowering Approach to Managing Social Service Organization*, New York: Springer Publishing Company.
- Herbst J., Przewłocka J., 2011., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Jessop B., 2007, „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Kołomycew A., 2012., „Funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych w województwie podkarpackim (na przykładzie lokalnych grup działania)”, w: A. Pawłowska, Z. Rykiel (red.), *Region i regionalizm w socjologii i politologii*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kotarski H., 2012, „Zróźnicowanie społeczno-ekonomiczne regionów a kapitał społeczny mieszkańców”, w: A. Pawłowska, Z. Rykiel (red.), *Region i regionalizm w socjologii i politologii*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

- Lowndes V., 2006., „Instytucjonalizm”, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- March J.G., Olsen J.P., 2005, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. D. Sielski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur S., 2012, „Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne”, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, 2012, Warszawa: PSDB.
- Oś IV PROW 2007–2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, 2009, Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, 2010, Kraków–Toruń: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Peters B.G., Pierre J., 1998, „Governance without government? Rethinking public administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 8, nr 2.
- Raport z badań nad strukturą i stanem organizacji pozarządowych w województwie podkarpackim*, 2008, Zadanie współfinansowane jest ze środków otrzymanych od Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Rzeszów: Stowarzyszenie Rozwoju Społecznego.
- Rhodes R.A.W., 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- 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. U. UE z 21.10.2005 L 227/1.
- Społeczeństwo obywatelskie*, <http://monitoruj.podkarpackie.pl/spo%C5%82ecze%C5%84stwo-obywatelskie.html> [dostęp: 2.07.2012].
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001, nr 79, poz. 855 z późn. zm.
- Zajda K., 2011, „Czym jest kapitał społeczny mieszkańców polskiej wsi, jak go mierzyć i czy warto inwestować w jego wzmocnienie?”, *Aca Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 37.