

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Uniwersytet Łódzki

PARTNERSTWO LOKALNE – ISTOTA I ZNACZENIE NA PRZYKŁADZIE LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA

Streszczenie: Opracowanie porusza problematykę coraz silniej rozwijających się w Polsce partnerstw lokalnych. Celem podjętych rozważań jest wskazanie istoty i znaczenia lokalnych grup działania, będących wyrazem partnerstwa lokalnego, dla modernizacji i rozwoju obszarów wiejskich. Rozważania podzielono na odrębne części odnoszące się do: ujęcia znaczeniowego partnerstwa lokalnego, lokalnych grup działania oraz do wybranych aspektów funkcjonowania LGD z terenu województwa łódzkiego.

Słowa kluczowe: partnerstwo lokalne, samorząd terytorialny, lokalne grupy działania.

DOI: 10.15611/br.2013.1.06

1. Wstęp

Idea partnerstwa lokalnego, mimo długoletniej przynależności Polski do Unii Europejskiej, silnie promującej tego typu działania, nadal wzbudza żywe zainteresowanie zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Wzrost jej popularności jest niewątpliwie efektem „unijnej konieczności”, ale także ewolucyjnej zmiany podejścia do zarządzania w polskich jednostkach samorządu terytorialnego – od nowego publicznego zarządzania (*New Public Management*) do *governance*. Nie bez znaczenia w tej kwestii pozostaje także zasada partycypacji społecznej, będąca wyrazem demokratycznego systemu sprawowania władzy publicznej, uwzględniającego świadome zaangażowanie obywateli lub określonych grup społecznych we wszystkich etapach (programowanie, implementacja, wdrażanie) realizacji polityk publicznych¹. Jednakże partnerstwo jako takie jest czymś więcej niż tylko uspołecznieniem procesu podejmowania decyzji. Jest ono urzeczywistnieniem kooperacji –

¹ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 241, Wrocław 2011, s. 265.

wspólnych, zintegrowanych i długofalowych przedsięwzięć, różnego rodzaju podmiotów dążących, po pierwsze, do uzyskania odpowiedniej efektywności działania, w wyniku łączenia sił i zasobów, po drugie, osiągnięcia efektu synergii. U podstaw partnerstwa leży bowiem założenie, że jest ono jednym ze skuteczniejszych sposobów rozwiązywania pojawiających się problemów społecznych, gospodarczych, środowiskowych, jak również pokonywania instytucjonalnych podziałów i izolacji². Jest ono zatem swoistego rodzaju procesem tworzenia trwałych powiązań pomiędzy podmiotami, a co za tym idzie – grupowego podejmowania przez nie decyzji w drodze konsensusu, porozumieniem w obszarze priorytetowych celów i sposobów ich realizacji³.

W Polsce trójsektorowa formuła współpracy wywodzi się głównie z doświadczeń powstałych w ramach realizacji różnorodnych inicjatyw, takich jak np. Centra Aktywności Lokalnej, EQUAL, Fundusze Grantowe i Lokalne, Lokalne Pakty na rzecz Zatrudnienia, Partnerstwa na Rzecz Rozwoju⁴. Wydaje się jednak, że kluczowe znaczenie dla rozwoju tego typu kooperacji miała, dedykowana obszarom wiejskim, Inicjatywa Wspólnotowa LEADER i powstałe na jej bazie lokalne grupy działania (LGD). LGD są bowiem zinstytucjonalizowanymi grupami *udziałowców* publicznych, społecznych i prywatnych, dążącymi do wydobycia ukrytego potencjału danego obszaru, który nie był wcześniej brany pod uwagę jako potencjalne źródło rozwoju lokalnego⁵. Tego rodzaju partnerstwa bazujące na obszarze (*area-based partnerships*) są zatem wyrazem dobrowolnego, otwartego porozumienia interesów wszystkich stron, przy zachowaniu pełnej ich autonomii⁶.

W świetle powyższego tok rozważań przyjęty w niniejszym opracowaniu ukie-
runkowany został na wskazanie istoty LGD jako rzeczywistego przykładu partner-
stwa lokalnego dążącego do projektowania, wdrażania przedsięwzięć rozwojowych,
których sens powinien wypływać ze wspólnych interesów natury publicznej całej
wspólnoty lokalnej, jak również poszczególnych *udziałowców* grupy. Analiza zna-
czenia LGD poprzedzona została identyfikacją zjawiska partnerstwa lokalnego. Na-
stępnie uwaga skoncentrowana została na syntezie LGD z terenu województwa
łódzkiego pod kątem obszarów działań, które pomimo dość sztywnych ram nakre-
ślonych przez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, wydają się dość zróżnicowa-

² Zob. także: S. Pastuszka, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2(20), s. 64.

³ M. Furmankiewicz, K. Królikowska, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 45.

⁴ *Partnerstwo międzysektorowe na rzecz zrównoważonego rozwoju w gminie*. Prezentacja w ramach projektu „Lokomotywa zrównoważonego rozwoju – partnerstwo na rzecz ekorozwoju w gminie”.

⁵ Zob. R. Lukesch, *The LAG – handbook. A guide through the stunning world of local actions groups*, Brussels 2007, s. 5.

⁶ M. Furmankiewicz, *Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2(24), s. 118.

ne, oraz ich beneficjentów. Przytoczono również wyniki badań ewaluacyjnych przeprowadzonych w 2013 r., dotyczących omawianych grup. Całość rozważań odnoszących się do problematyki LGD dotyczy okresu programowania 2007-2013.

Opracowanie nie wyczerpuje całości zagadnienia – świadomie pominięto m.in. początki wdrażania inicjatywy LEADER w Polsce, obowiązujące procedury wyboru lokalnych grup działania na realizację lokalnych strategii rozwoju. Jest ono również jednym z wielu opracowań odnoszących się do tej problematyki, co nie oznacza, że nie może być traktowane jako przyczynek do dyskusji na temat znaczenia LGD i ich roli w aktywizacji obszarów wiejskich czy też punktem wyjścia do dalszych badań tego rodzaju kooperacji międzysektorowej w skali lokalnej czy też międzyregionalnej⁷.

2. Partnerstwo lokalne – identyfikacja pojęcia

W literaturze przedmiotu i dokumentach programowych funkcjonuje wiele różnorodnych ujęć, definicji partnerstwa lokalnego. Już samo znaczenie słowa *partnerstwo* wydaje się znamienne, identyfikuje ono bowiem zjawisko współpracy, wzajemności, pomocy i zaufania. W kontekście lokalnym można je w sposób jak najbardziej ogólny tłumaczyć jako współpracę partnerów lokalnych, realizujących wspólne działania na rzecz danej społeczności lokalnej (gminy, powiatu). Jest ono strategicznym przymierzem przedstawicieli różnych sektorów życia społecznego, do którego wnoszą oni wspólne zasoby, wspólnie ponoszą ryzyko i koszty, ale także wspólnie dzielą się korzyściami. W sposób bardziej szczegółowy partnerstwo lokalne można określić jako wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia, inicjatywy, wspólnie planowane, projektowane, wdrażane i realizowane w sposób systematyczny, trwały z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków, ukierunkowane na rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego oraz budowę tożsamości lokalnej i spójnego społecznie środowiska lokalnego⁸. Jest ono wspólną, długoterminową koalicją partnerów (publicznych, społecznych, prywatnych) na rzecz określonego obszaru, przy zachowaniu zasady równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści⁹.

Omawiany rodzaj partnerstwa według R. Lukescha jest koncepcją przymierza partnerów powiązanych wspólnymi dążeniami, objętego akceptowanymi regułami. Idąc dalej, partnerstwo jest najlepszym spoiwem oddolnego charakteru uczestnictwa

⁷ Szerzej na ten temat pisze K. Zajda, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

⁸ A. Sobolewski (red.), *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 10.

⁹ A. Biderman, B. Kazior, R. Serafin, P. Szmigielski, *Building Partnerships. A Practical Manual*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2004.

podmiotów lokalnych z odgórnym, zdecentralizowanym wsparciem i finansowaniem podejmowanych programów. Co więcej, to wokół niego tworzy się sieć powiązań pomiędzy podmiotami lokalnymi i partnerami zewnętrznymi. Zawiązana sieć na bazie partnerstwa sprzyja więc, poprzez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia wszystkich partnerów sieci, kreowaniu innowacyjnych rozwiązań, będących wartością dodaną dla danej społeczności lokalnej¹⁰. Dzięki tego typu współpracy wzmocnieniu ulega koordynacja działań lokalnych, kooperacja, jak również sama aktywność społeczna¹¹.

Tabela 1. Potencjalni partnerzy partnerstw lokalnych

Sfera publiczna	władze lokalne	administracja gminna, powiatowa
		związki gmin, powiatów
	instytucje użyteczności publicznej	gminne powiatowe jednostki organizacyjne świadczące usługi publiczne
	agendy rządowe	lokalne i regionalne agendy rządowe
	instytucje naukowo-badawcze	instytuty naukowo-badawcze
		szkoły wyższe
Sfera społeczna	mieszkańcy	mieszkańcy
		formalne lub nieformalne grupy mieszkańców (np. lokalne rady, grupy nacisku)
	organizacje reprezentujące interesy mieszkańców	organizacje pozarządowe
		stowarzyszenia zawodowe
		związki zawodowe
		organizacje wyznaniowe
Sfera gospodarcza	podmioty gospodarcze	przedsiębiorstwa o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym
		spółdzielnie
	instytucje gospodarcze	związki pracodawców
		izby handlowe
		stowarzyszenia gospodarcze
	instytucje finansowe	banki
		instytucje wsparcia biznesu
Inicjator partnerstwa	władze lokalne	przedstawiciele władz gminnych, powiatowych, instytucje publiczne
	lokalni liderzy	organizacje pozarządowe
		mieszkańcy
	środowiska gospodarcze	przedsiębiorcy
		organizacje gospodarcze i zawodowe
		instytucje wsparcia biznesu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003, s. 13.

¹⁰ Tą wartością dodaną mogą być: zrównoważony rozwój, wzrost prestiżu partnerów lokalnych, zwiększenie aktywności i świadomości mieszkańców.

¹¹ R. Lukesch, wyd. cyt., s. 3-5.

Definicje partnerstwa lokalnego, mimo swojej na pozór odmienności, odwołują się jednak do tych samych zasad, wymogów czy charakterystycznych cech. Kluczową zasadą jest różnorodność partnerów, będąca warunkiem koniecznym zaistnienia w ogóle jakiegokolwiek partnerstwa. W przypadku partnerstwa lokalnego partnerzy wywodzą się ze sfery publicznej, społecznej i gospodarczej, przy czym katalog instytucji, organizacji, podmiotów oraz grup mogących zawiązywać tego rodzaju partnerstwa wydaje się obszerny i otwarty (tab. 1).

Przedstawiciele wymienionych sfer są także potencjalnymi inicjatorami tworzenia partnerstw lokalnych (inicjatywa powołania partnerstwa lokalnego nie musi zawsze leżeć po stronie władz lokalnych). Źródło inspiracji partnerstwa ma jednak niemały wpływ na proces jego późniejszego funkcjonowania. Partnerstwa będące efektem siły sprawczej władz lokalnych cechują się dobrze zorganizowaną strukturą informacyjną, decyzyjną oraz administracyjną. Wadą jest natomiast nadmierne zburokratyzowanie struktury partnerstwa, a co za tym idzie – przenoszenie sztywnych, urzędniczych procedur i praktyk. Bezdyskusyjnie najbliższe problemów społeczności lokalnych są partnerstwa inicjowane przez lokalnych liderów. Te modelowe partnerstwa, będące rezultatem oddolnych działań, są najbardziej rozwojowe. Ich mankamentem, w odróżnieniu od tych wcześniej wspomnianych, są jednak nierzadko braki kompetencji organizacyjnych, jak również w zarządzaniu. Sprawne i efektywne wykonywanie sformułowanych zadań zapewniają niewątpliwie partnerstwa powstałe na bazie środowisk gospodarczych. Reprezentują one bowiem zadaniowy sposób funkcjonowania, ponadto mają dobrze rozwiniętą strukturę wewnętrzną. Powstają jednak w jednostkach dobrze rozwiniętych gospodarczo, z silnym sektorem biznesowym i licznymi podmiotami gospodarczymi. Ich wadą może być przesunięcie ciężaru działań na sprawy gospodarcze, co za tym idzie – zaniechanie tych korzystnych z punktu widzenia społeczności lokalnej¹² (tab. 2).

Sektor, z którego wywodzą się partnerzy, nie pozostaje bez wpływu na typ partnerstwa. Zasadniczo w literaturze w zakresie partnerstw lokalnych wyróżnia się dwa podstawowe ich rodzaje: publiczne i publiczno-prywatne¹³. Wspomniana różnorodność partnerów pozwala jednak na określenie kolejnych, a mianowicie: publiczno-społecznego czy najbardziej rozbudowanego – publiczno-społeczno-prywatnego. Należy jednak pamiętać, że dobór partnerów nie może być przypadkowy (tab. 3). Konfiguracja partnerów musi gwarantować wypracowanie dobra wspólnego dla danej społeczności lokalnej. Dobro wspólne jest bowiem fundamentem każdego partnerstwa, łączy partnerów, niejednokrotnie pomimo występujących rozbieżności i sprzeczności interesów. Cechą charakterystyczną partnerstwa jest więc integracja, jedność i spójność działań partnerów¹⁴.

¹² A. Sobolewski (red.), wyd. cyt., s. 11.

¹³ W niektórych opracowaniach do partnerstwa typu publiczno-prywatnego zalicza się, obok podmiotów ze sfery publicznej i prywatnej, także organizacje pozarządowe.

¹⁴ Zob. B. Hudson, M. Exworthy, S. Peckham, *The Integration of Localised and Collaborative Purchasing: a Review of the Literature and Framework for Analysis*, Nuffield Institute for Health,

Tabela 2. Mocne i słabe strony stron partnerstwa trójsektorowego

Strona partnerstwa	Mocne strony	Słabe strony
Sektor publiczny	1. Mandat społeczny 2. Decyzyjność administracyjna i finansowa 3. Dostęp do źródeł informacji 4. Tworzenie i egzekwowanie prawa	1. Upolitycznienie 2. Biurokracyzm 3. Kadencyjność 4. Korupcja
Sektor społeczny	1. Wrażliwość społeczno-środowiskowa 2. Zapal i zaangażowanie 3. Niezależność 4. Wiedza ekspertów	1. Brak stabilizacji finansowej 2. Brak profesjonalnego wizerunku 3. Brak wiarygodności 4. Niesprawne zarządzanie
Sektor prywatny	1. Środki finansowe 2. Profesjonalizm w działaniu i organizacji 3. Tworzenie miejsc pracy 4. Innowacyjność	1. Niski stopień wrażliwości społeczno-środowiskowej 2. Nastawienie na zysk 3. Egoizm

Źródło: R. Serafin, B. Kazior, A. Jarzębska, *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania – praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2005. Za: M. Furmankiewicz, K. Królikowska, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 49.

Tabela 3. Typy partnerstw lokalnych

Typ partnerstwa	Reprezentanci
Publiczne	obejmuje reprezentantów sfery publicznej (np. organy władzy gminnej i powiatowej)
Publiczno-społeczne	obejmuje reprezentantów sfery publicznej i społecznej (np. organy władzy lokalnej, organizacje pozarządowe, grupy mieszkańców)
Publiczno-prywatne	obejmuje reprezentantów sfery publicznej i prywatnej (np. organy władzy gminnej, podmioty gospodarcze, instytucje finansowe)
Publiczno-społeczno-prywatne	obejmuje reprezentantów wszystkich sfer

Źródło: opracowanie własne.

By jednak partnerstwo prawidłowo funkcjonowało, musi zaistnieć równość partnerów względem siebie. Równość ta objawia się, po pierwsze, zaangażowaniem wszystkich partnerów na każdym etapie podjętych działań, po drugie, takimi samymi możliwościami podejmowania decyzji i proponowania własnych rozwiązań, jak również wspólną odpowiedzialnością. Nie oznacza to jednak, iż partnerstwo w swoim założeniu eliminuje lidera. Wręcz przeciwnie, z punktu widzenia efektywności

partnerstwa jest on naturalnym jego elementem niezbędnym w procesie budowania wzajemnych więzi, powiązań, a także zaufania (zasada równości i zaufania)¹⁵.

Drugim niezwykle ważnym aspektem jest cel zawiązywanego partnerstwa – koncentrujący się przede wszystkim na potrzebach społeczności lokalnej jako całości, a nie partnerstwa jako takiego (zob. tab. 4). Rozwiązywanie problemów lokalnych powinno mieć zatem charakter oddolny (silnie ten wymóg akcentuje wspomniany R. Lukesch), ponieważ to pozwala na poprawną ich identyfikację, tym samym wła-

Tabela 4. Partnerstwo lokalne – główne cechy

Partnerzy	władze publiczne, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne, liderzy lokalni, mieszkańcy, instytucje publiczne, instytucje wsparcia biznesu, instytucje finansowe, kościoły	Wiedza, doświadczenie, wartości, pomysły, idee, praktyka, rozwiązania
Cel działania	wspólne dokonanie określonej zmiany rozwojowej w lokalnym środowisku społeczno-gospodarczym	budowanie tożsamości lokalnej, spójnego środowiska lokalnego, partycypacja, świadczenie usług publicznych, pakt na rzecz zatrudnienia, wprowadzanie innowacyjnych metod zarządzania
Charakter działań	planowane, projektowane, wdrażane długofalowe, systematyczne, celowe, kompleksowe, nowatorskie działania i inicjatywy w obszarze społeczno-gospodarczym	diagnoza problemów społecznych, mapy zasobów i potrzeb społeczności, opracowanie strategii działań, działania wsparcia wyodrębnionych grup, podniesienie jakości świadczonych usług publicznych
Obszary funkcjonowania	gospodarka, rynek pracy, kultura, sport, rekreacja, edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna, identyfikacja i tożsamość społeczna	promowanie przedsiębiorczości, pobudzanie aktywności gospodarczej mieszkańców, wspieranie nowych miejsc pracy, aktywizacja zawodowa mieszkańców, doradztwo zawodowe, ochrona dziedzictwa kulturowego, promocja lokalnych zasobów kulturowych, wsparcie edukacji dzieci i młodzieży, promocja i wsparcie edukacji ustawicznej, promowanie nowych form edukacji szkolnej i pozaszkolnej, pomoc osobom wykluczonym, promowanie zdrowego stylu życia
Atrybuty	Wzajemne zaufanie i szacunek partnerów, wspólne i uzgodnione cele działania, wzajemna komunikacja, równość i zaangażowanie partnerów, konsensus	

Źródło: opracowanie własne. Zob. także: R. Carnwell, A. Carson, *The concepts of partnership and collaboration*, <http://www.mcgraw-hill.co.uk/openup/chapters/9780335229116.pdf> (21.11.2013).

¹⁵ *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 25.

ściwe zaprogramowanie stosowanych działań. Stąd bardzo ważne jest, by partnerstwo opierało się na nierozzerwalnej zgodzie wszystkich partnerów na działania prospołeczne i prorozwojowe oraz rzeczywistym, a nie deklaratywnym zainteresowaniu stron podjętą współpracą (zasada oddolnego partnerstwa i konsensusu)¹⁶.

Kolejnym, niezwykle istotnym wątkiem związanym z partnerstwem są działania, a właściwie ich charakter. Muszą być one celowe, kompleksowe i systematyczne. Mają one przynieść korzyści zaangażowanym w ich realizację partnerom oraz, co już podkreślano wcześniej, odbiorcy *spoza partnerstwa*, a mianowicie beneficjentom i dalej w konsekwencji całej społeczności lokalnej. W swojej wymowie projekty kreowane przez partnerstwo powinny być nowatorskie, daleko wykraczające poza stosowane schematy i standardy realizacji poszczególnych lokalnych polityk publicznych (zasada kompleksowości i innowacyjności działań).

Partnerstwo lokalne nie wymaga sformalizowania, może być ono realizowane na podstawie nieformalnego porozumienia partnerów, nieskutkującego tym samym oficjalnymi zobowiązaniami, a odwołującego się raczej do dobrych relacji między partnerami i wspólnego dążenia do realizacji wyznaczonych celów. Najczęściej jednak jest ono sformalizowanym (szczególnie, gdy jednym z partnerów jest przedstawiciel sfery publicznej) przejawem działań i powiązań¹⁷. Najprostszą formą współpracy pomiędzy partnerami są umowy i porozumienia zawierane na gruncie prawa cywilnego (formalne partnerstwo bez osobowości prawnej). Stronami takiej umowy mogą być zarówno jednostki publiczne, jak i organizacje pozarządowe czy przedsiębiorcy. Tego rodzaju rozwiązanie pozostawia partnerom stosunkowo dużą elastyczność w formułowaniu kierunków współdziałania oraz wzajemnych zobowiązań. Inną możliwą formą jest formalne partnerstwo z osobowością prawną (w praktyce najczęściej stowarzyszenia, rzadziej fundacje).

Budowanie partnerstwa lokalnego wymaga dużej wiedzy i doświadczenia, skupia ono bowiem reprezentantów różnych środowisk wokół wspólnych interesów. Fundamentem partnerstwa jest zatem siła i potencjał partnerów, co tworzy podstawy do współodpowiedzialności za przedsięwzięcia rozwojowe i przyszłość lokalnego społeczeństwa. Korzyści, jakie wynikają z partnerstwa, w głównej mierze rodzą się już z samego faktu działania w grupie i wykorzystania tkwiącego w jej członkach potencjału. Paradoksalnie jednak różnorodność uczestników grupy może także generować potencjalne zagrożenia naruszające konstrukcję partnerstwa, jak również utrudniać urzeczywistnianie wyznaczonych celów (tab. 5).

Nie mniej istotne od tych wskazanych powyżej są zagrożenia pochodzące spoza partnerstwa. J. Wójtowicz wskazuje tutaj na dwie zasadnicze ich grupy, a mianowicie zagrożenia natury politycznej oraz ekonomicznej. Te pierwsze rozumiane są jako niechęć władz lokalnych do podejmowania partnerstwa w ogóle lub rozwijania aktywności już istniejącego. Bariery natury ekonomicznej wskazują natomiast na

¹⁶ Zob. J. Wójtowicz, *ABC partnerstwa lokalnego (1)*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, s. 3.

¹⁷ M. Furmankiewicz, wyd. cyt., s. 119.

Tabela 5. Korzyści i słabości partnerstwa

Korzyści	Słabości
<ol style="list-style-type: none"> 1. Efekt synergii (grupa osiąga lepsze wyniki niż najefektywniejsza pojedyncza jednostka) 2. Efekt skali (wzrost wielkości grupy powoduje wzrost rezultatów jej działań) 3. Efekt masy krytycznej (grupa uzyskuje pewien minimalny poziom określonych zasobów niezbędnych do rozpoczęcia działań) 4. Redukcja kosztów transakcyjnych przedsięwzięć 5. Wartość dodana 6. Zwiększenie konkurencyjności regionu 7. Tworzenie innowacyjnych rozwiązań 8. Dostęp do większej ilości zasobów natury technicznej, ludzkiej, finansowej oraz do wiedzy, wnoszonych przez poszczególne sektory – lepszy dostęp do informacji i sieci powiązań 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niewłaściwy dobór partnerów 2. Brak korzyści dla partnerów wynikających z partnerstwa 3. Niewystarczająca wiedza i kompetencje partnerów do realizacji niektórych działań 4. Niska aktywności partnerów 5. Niewystarczające środki finansowe na działalność partnerstwa 6. Sprzeczność interesów partnerów 7. Brak lidera partnerstwa lub nadmiar przywództwa

Źródło: opracowanie własne.

brak wystarczających środków utrudniających lub wręcz uniemożliwiających działalność kooperacyjną¹⁸.

Jak pokazują jednak doświadczenia wielu krajów europejskich, korzyści płynące z tego rodzaju partnerstw bilansują ewentualne negatywne ich przejawy. W istotny sposób wspierają one działalność jednostek samorządu terytorialnego, a ich niewątpliwą siłą jest właściwa reakcja na złożone problemy społeczności lokalnych, te natury zarówno społecznej jak i ekonomicznej. Są one bowiem spoiwem łączącym wolę sprawujących władzę z potrzebami i oczekiwaniami całej społeczności lokalnej. Ponadto można je traktować jako źródło nowych rozwiązań, bazę dobrych praktyk dla wszystkich zainteresowanych stron.

3. Lokalne grupy działania jako wyraz partnerstwa lokalnego

Jednym z wymiernych przejawów partnerstwa lokalnego są, zasygnalizowane już, lokalne grupy działania generowane w ramach wspólnotowej inicjatywy LEADER od 1992 r.¹⁹ Jako partnerstwa są one bardzo różnicowane w poszczególnych krajach europejskich, podobnie jak ich rola i znaczenie. Wynika to choćby z faktu istnieją-

¹⁸ J. Wójtowicz, wyd. cyt., s. 11.

¹⁹ Nazwę LEADER tworzą pierwsze litery francuskich słów stanowiących pełną nazwę programu: Związki Pomiędzy Działaniami na Rzecz Rozwoju Gospodarczego Wsi.

cych już w niektórych z nich długoletnich tradycji samostanowienia czy też dopiero rozpoczętego procesu decentralizacji struktur administracyjnych²⁰. We wszystkich krajach są one jednak niekwestionowanym animatorem życia społeczno-gospodarczego danego obszaru.

LGD ze swojej istoty odzwierciedlają konkretne środowisko społeczno-kulturowe, w którym są osadzone. Nie mogą się one jednak w nie całkowicie wtopić. Ich zasadniczym celem jest bowiem wytworzenie wartości dodanej, a nie – cytując R. Lukescha – więcej tego samego (*more of the same*)²¹. Stąd też niezwykle ważną staje się ocena zgodności celów LGD z rzeczywistymi potrzebami lokalnego środowiska społeczno-gospodarczo-kulturowego. Widać zatem wyraźnie, iż LGD jako partnerstwo lokalne reprezentują różne poziomy złożoności, charakteryzujące się odmiennym tematem głównym, a co za tym idzie – innym sposobem (trybem) zarządzania. Przywoływany już R. Lukesch wyróżnił w tym aspekcie aż 8 takich poziomów, przy czym – co należy podkreślić – nie są to poziomy hermetycznie zamknięte. W praktyce występuje bowiem najczęściej ich połączenie, czyniąc tym samym dany obszar niepowtarzalnym (tab. 6.)²².

Partnerstwa lokalne nie są w Polsce zjawiskiem nowym, ale także nie są one jeszcze na tyle dobrze rozwinięte, by móc mówić o spektakularnym sukcesie. Większość z nich powstała po akcesji do Unii Europejskiej jako ramy organizacyjne niezbędne do wykorzystania funduszy unijnych przeznaczonych na stymulowanie oddolnego rozwoju lokalnego. Dotyczy to przede wszystkim omawianych LGD, które w polskich warunkach związane są z realizacją programu LEADER²³. Program w

²⁰ W okresie programowania 2007-2013 państwa członkowskie miały do dyspozycji kilka modeli w zakresie podejścia LEADER. W modelu bazowym (model pierwszy) podstawowe funkcje i zadania LGD polegają na opracowaniu LSR i realizacji jej założeń. W takim kształcie jest on realizowany m.in. w Polsce, Niemczech, krajach skandynawskich i bałtyckich. LGD mogą jednak zostać wyposażone w dodatkowe funkcje, np. instytucji zarządzającej lub agencji płatniczej. Model drugi, tzw. model grantu globalnego, zakłada, że do zadań LGD, oprócz oceny i selekcji projektów, należy także dokonanie płatności na rzecz beneficjenta. Z funkcji realizacji płatności przez LGD wynika także obowiązek przeprowadzenia niezbędnych weryfikacji aplikacji i kontroli na poziomie odpowiadającym wymogom agencji płatniczej (Wielka Brytania, Belgia, Holandia). Istnieje jeszcze trzeci model, w którym zadaniem LGD jest ocena aplikacji i wydanie decyzji o przyznaniu wsparcia. W ramach tego rozwiązania możliwe są dokonanie płatności przez LGD albo realizacja płatności przez oddzielną agencję płatniczą (Hiszpania bez Galicji i Katalonii, Portugalia, Włochy, Francja). Zob. *Leader subcommittee focus group on the implementation of the bottom-up approach extended report*, 2011, s. 6.

²¹ R. Lukesch, wyd. cyt., s. 14.

²² Tamże, s. 15.

²³ W Polsce pierwsze projekty Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004-2006 nie zakładały realizacji inicjatywy LEADER. Pojawia się pilotażowy program LEADER+ jako działanie 2.7., który wdrażany był dwóch schematach. Dla powstania LGD istotny był schemat I realizowany w latach 2004-2005, który zakładał stworzenie sieci LGD oraz przygotowanie ich do opracowania Zintegrowanych Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich. W latach 2006-2008 powstałe partnerstwa podjęły działania ukierunkowane na wielosektorowy rozwój obszarów wiejskich, opierając się na partnerstwach podmiotów po-

Tabela 6. Osiem sposobów (trybów) zarządzania w odniesieniu do LGD jako partnerstwa lokalnego wg R. Lukescha

Poziom	Główny temat	Tryb zarządzania	Podjęcie	Rola lub funkcje partnerstwa lokalnego	Uwagi
1	Przetrawianie	Utrzymanie	Kontekst niemający zastosowania	Nie występuje zjawisko partnerstwa lokalnego	Sposób zarządzania występujący bardzo rzadko, przeważnie w trakcie klęsk żywiołowych, wojen lub po nich itp.
2	Tożsamość	Lojalność	Podjęcie oparte na obszarze	Partnerstwo lokalne sprzyja poczuciu przynależności, identyfikacji	Wspólna tożsamość, niezależnie od granic administracyjnych, jest podstawowym czynnikiem rozwoju lokalnego
3	Sila	Charyzma	Podjęcie oddolne	Partnerstwo lokalne artykułuje potrzeby lokalnej ludności, wzmacnia procesy świadomości i wyrażania woli	Zdolność wspólnot lokalnych do wyrażania swoich potrzeb staje się punktem wyjścia dla wielu przedsięwzięć, innowacji. Artykulacja potrzeb jest niejednokrotnie odpowiedzialną na pojawiające się zagrożenia (gospodarcze, środowiskowe, społeczne). Wspólnoty lokalne nabywają siłę działania właśnie poprzez partnerstwo, porozumienie
4	Legitymizacja	Planowanie	Podjęcie partnerskie	Partnerstwo lokalne ustanawia i wdraża różnorodne projekty, przedsięwzięcia. Administracja odgrywa ważną rolę w realizacji lub nadzorowaniu działań	Dopiero w tym momencie można mówić o programach na rzecz rozwoju, ocenianych według obiektywnych kryteriów, np. wsparcia finansowego
5	Osiągnięcia	Współzawodnictwo	Integracja wielosektorowa Innowacja	Partnerstwo lokalne mobilizuje wspólnoty do kreowania nowych pomysłów, rozwiązań. Sprzyja ono przedsiębiorczości lokalnej	Podmioty gospodarcze zawiązują nowe sojusze zmierzające do tworzenia wartości dodanej i zwiększania konkurencyjności terytorialnej
6	Równość	Pojednanie	Podjęcie oddolne Podjęcie partnerskie	Partnerstwo lokalne służy jako swoistego rodzaju platforma negocjacji. Partnerzy wykorzystują różnego rodzaju nowe metody, narzędzia w celu stworzenia wspólnej wizji rozwoju obszaru	Włączone są dotychczas niewykorzystywane zasoby (np. marginalizowane grupy społeczne) jako te mogące przyczynić się do rozwoju lokalnego
7	Unikatowość	Wizja strategiczna	Integracja wielosektorowa Sieć	Partnerstwo staje się kluczowym graczem w rozwoju lokalnym. Jako inicjatywa wielosektorowa kreuje wspólną długoterminową strategię rozwoju obszaru przez działania i programy wsparcia odpowiadające wspólnym interesom	Sieć podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych generuje innowacyjne rozwiązania oparte na unikatowym potencjale obszaru
8	Zrównowazony rozwój	Wspólna odpowiedzialność	Sieć i współpraca Zdecentralizowane zarządzanie i finansowanie	Partnerstwo lokalne jest kluczowym aktorem procesu zarządzania. Uczestniczy w globalnej sieci partnerstw. Kształtuje relacje i współpracuje z innymi obszarami.	Podmioty tworzące partnerstwo pełnią ważne funkcje w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych. Wewnętrzne i zewnętrzne relacje oparte są na kontaktach, a nie na hierarchicznych więziach

Źródło: R. Lukesch, *The LAG – handbook. A guide through the stunning world of local actions groups*, Brussels 2007, s. 16.

swojej ogólnej wymowie odnosi się do wiejskich społeczności lokalnych stawiających na wielosektorową²⁴ współpracę partnerską, mającą skutkować poprawą jakości życia społeczno-gospodarczego danej wspólnoty, przy uwzględnieniu poniższych przesłanek:

- terytorialności współpracy (obszar objęty działaniami musi liczyć co najmniej 10 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 150 tys.),
- oddolności inicjatyw (mieszkańcy poprzez LGD decydują o kształcie projektów),
- integralności podejść (działania muszą obejmować szeroki kontekst spraw odnoszących się do danego obszaru),
- samodzielności zarządzania,
- innowacyjności (poszukiwanie nowych rozwiązań zidentyfikowanych problemów wspólnoty).

W perspektywie finansowej 2007-2013²⁵ program LEADER realizowany był w odmienny sposób, niż miało to miejsce dotychczas, włączono go bowiem do głównego nurtu polityki rozwoju obszarów wiejskich i realizowano jako oś IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (tab. 7)²⁶.

chodzących z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, tak by wykorzystać wiedzę, doświadczenia i posiadane zasoby wszystkich partnerów. W okresie 2007-2013 zrezygnowano z programu LEADER jako odrębnej formuły. Obecnie w Polsce jest on realizowany jako oś IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zob.: A. Kołomycew, *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstyucyjnego/ppk1/08.pdf> (10.12.2013); *Ocena funkcjonowania LGD realizujących LSR w ramach PROW 2007-2013. Raport końcowy*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 26.

²⁴ W nowej perspektywie 2014-2020 ma zostać wprowadzona nowa definicja partnerstwa lokalnego, złożonego z przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego, co oznaczać będzie odejście od dotychczas obowiązującej trójsektorowej definicji i zwiększenie udziału sektora prywatnego. Nowa definicja składu lokalnej grupy działania wskazuje na komplementarność i synergię przepisów polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności dotyczących partnerstwa lokalnego. Zob. M. Marciniak, *LEADER 2014+*. *Analiza propozycji dotyczących unijnego programu LEADER przedstawionych przez Komisję Europejską i wnioski na kolejny okres programowania po 2013 r.*, 2012, s. 4.

²⁵ Po 2014 r. Komisja Europejska proponuje modyfikację programu LEADER i stworzenie możliwości korzystania przez partnerstwa lokalne z innych funduszy unijnych na realizację małych projektów na terenach wiejskich. Wysuwane są również propozycje podniesienia dolnego limitu ludności dla obszaru objętego LSR do 30 tys. mieszkańców, przesunięcia nacisku na specyfikę i potencjał obszaru oraz włączenia miast o liczbie do 40 tys. mieszkańców, przy czym z ograniczeniem jego członkostwa i znaczenia przy ustalaniu budżetu LSR.

²⁶ Rozporządzenia wdrożeniowe dla osi 4 LEADER: (1) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (DzU 2008, nr 103, poz. 659, z późn. zm.); (2) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, objętego PROW na lata 2007-2013 (DzU 2008, nr 138, poz. 868 późn. zm.); (3) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania oraz

Tabela 7. Działania wdrażane w ramach osi 4 LEADER PROW 2007-2013

Działanie	Opis
413 – wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, w tym: 413 – małe projekty 413-311 – różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej 413-312 – tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorczości 413-313,322,323 – odnowa i rozwój wsi	Działanie umożliwia realizację projektów lokalnej strategii rozwoju opracowanych na rzecz mieszkańców. Mają się one przyczyniać się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy
421 – wdrażanie projektów współpracy	Działanie obejmuje dwa typy projektów: międzyregionalne (międzyterytorialne) i międzynarodowe (transnarodowe) oraz dwa rodzaje operacji: (1) polegające na przygotowaniu projektu współpracy i (2) polegające na realizacji projektu współpracy
431 – funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	Działanie zapewnia sprawną i efektywną pracę lokalnych grup działania oraz doskonalenie osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Przyczynia się także do budowania kapitału społecznego na wsi, pobudzania zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój obszaru oraz lepszego wykorzystania potencjału obszarów wiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mapa Polski z podziałem na lokalne grupy działania*, Ministerstwo Rozwoju Rolnictwa i Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Media/Files/mapa-LGD-PL> (9.12.2013).

Wszystkie działania w ramach wspomnianej osi IV odzwierciedlają przekrojowe, międzysektorowe partnerstwo (oraz sieć powiązań), utworzone na rzecz wypracowania, a następnie wdrażania opracowanej we współpracy z partnerami publicznymi, społecznymi i gospodarczymi lokalnej strategii rozwoju (LSR)²⁷. Co istotne, mają one charakter oddolny, czego przejawem są właśnie LGD. Oddolność inicjatyw wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi jakość zarządzania oraz kształtuje tak pożądany kapitał społeczny. Stąd też rola wybranych lokalnych grup działania²⁸ ukierunkowana została przede wszystkim na opracowanie

wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy”, objętego PROW na lata 2007-2013 (DzU 2008, nr 128, poz. 822); (4) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (DzU 2008, nr 103, poz. 660).

²⁷ Obszar opracowanej LSR musi być spójny i obejmować gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców lub gminy miejskie nie większe niż 5 tys. mieszkańców.

²⁸ Do realizacji osi IV nie zostały automatycznie przeniesione LGD powstałe w poprzednich formułach programu. Pod koniec 2008 r. samorzady województw ogłosiły konkurs na wyłonienie LGD do realizacji lokalnych strategii rozwoju. W efekcie wyłoniono 338 LGD.

i realizację szeregu przedsięwzięć zaplanowanych w LSR, łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe i historyczne, czy też wspólnych innowacyjnych projektów współpracy.

Pierwszy z wymienionych obszarów – wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, jest jednak kluczowy, przy czym w Polsce nie zdecydowano się na wariant pełnej decentralizacji przewidującej przekazanie LGD pełnych kompetencji w tym zakresie (np. dotyczących wypłaty środków)²⁹. Niemalą rolę odgrywają bowiem władze regionalne. Po pierwsze, stanowią one nadzór nad grupami. Po drugie, akceptują nabory wniosków o przyznanie pomocy oraz, wraz z Agencją Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa – w zależności od obszaru, wypłacają środki finansowe. Natomiast cały system wdrażania LSR przez LGD wynika z procedur ujętych w Ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁰.

Formą prawną przewidzianą dla LGD są przede wszystkim stowarzyszenie, związki stowarzyszeń, jak również fundacja. By jednak w pełni umożliwić LGD realizację warunków trójsektorowości współpracy, mogą one również funkcjonować, w myśl art. 15 przywołanej powyżej ustawy, jako stowarzyszenia specjalne (zmodyfikowana forma stowarzyszenia), w których członkami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Ten sam artykuł (ust. 3) dopuszcza także ewentualność prowadzenia przez grupy działalności gospodarczej służącej wykonywaniu zadań LSR w zakresie określonym w jej statucie³¹.

Obecnie w Polsce funkcjonuje 338 LGD, które swoim zasięgiem obejmują obszar 277 604,7 km², zaś liczba ludności objęta działaniem tych grup kształtuje się na poziomie 16 708,68 tys. Ponad połowa LGD charakteryzuje się populacją mieszkańców do 50 tys. Najwięcej LGD funkcjonuje na terenie województwa małopolskiego (39), mazowieckiego (35) oraz podkarpackiego i wielkopolskiego (31), najmniej zaś jest ich w województwie opolskim (11) i lubuskim (10). Województwo łódzkie plasuje się na 7 pozycji z 20 funkcjonującymi LGD, co stanowi blisko 6% wszystkich tego rodzaju grup w Polsce.

²⁹ *Ocena funkcjonowania...* s. 27.

³⁰ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (DzU 2007, nr 64, poz. 427).

³¹ Jest to regulacja odmienna od tych zwartych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach, która zakłada możliwość prowadzenia każdej działalności, jeśli tylko służyła ona realizacji celów statutowych.

4. Lokalne grupy działania województwa łódzkiego – przegląd

LGD funkcjonujące na terenie województwa łódzkiego tworzy 126 gmin, co odpowiada powierzchni 13 653 km² zamieszkiwanej przez 845 845 mieszkańców. Spośród wszystkich „łódzkich” LGD 95% prowadzonych jest w formie stowarzyszenia, dwie grupy działają natomiast na terenie tylko jednej gminy. Wszystkie różnią się między sobą zarówno pod względem liczby gmin objętych oddziaływaniem LSR (5 tworzonych jest przez 10 i więcej gmin), jak i liczbą mieszkańców (tab. 8).

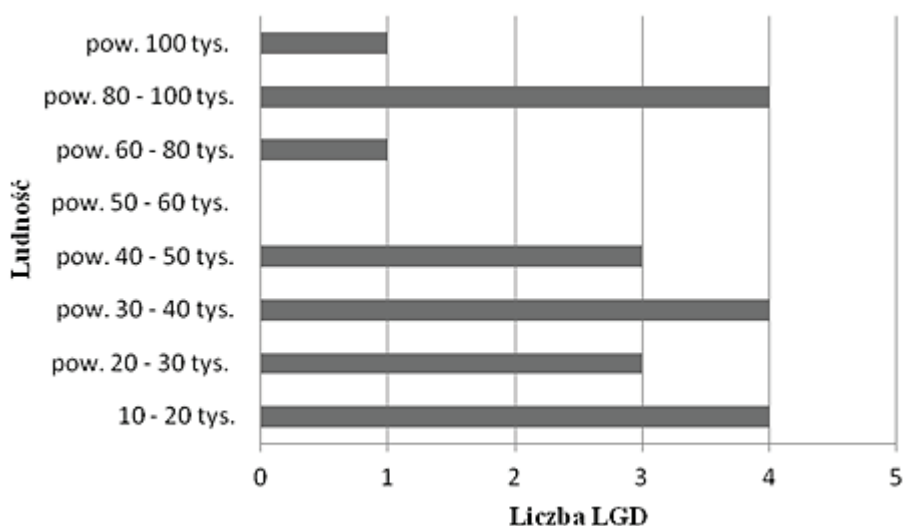
Tabela 8. Lokalne grupy działania w województwie łódzkim

LP.	Nazwa LGD	Forma prawna	Liczba gmin tworzących LGD	Liczba ludności objęta partnerstwem
1	BUD-UJ RAZEM	stowarzyszenie	16	123 620
2	Kraina Wielkiego Łuku Warty	stowarzyszenie	14	88 020
3	CENTRUM	stowarzyszenie	14	80 070
4	Gniazdo	stowarzyszenie	13	65 589
5	Dolina Pilicy	stowarzyszenie	10	82 189
6	Dolina rzeki Grabi	stowarzyszenie	9	82 320
7	Kraina Rawki	stowarzyszenie	6	35 061
8	Ziemia Wieluńska	stowarzyszenie	6	32 388
9	POLCENTRUM	stowarzyszenie	5	49 635
10	Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej MROGA	stowarzyszenie	5	41 361
11	PRYM	fundacja	5	35 209
12	Przymierze Jeziorsko	stowarzyszenie	4	38 920
13	STER	stowarzyszenie	4	26 749
14	Szlakiem Sieradzkiej E-ski	stowarzyszenie	4	24 700
15	Tradycja. Kultura. Rozwój	stowarzyszenie	4	17 153
16	Poddębice i Zadzim – kraina bez barier	stowarzyszenie	2	21 336
17	Podkowa	stowarzyszenie	2	16 125
18	Między Wartą a Nerem	stowarzyszenie	2	11 406
19	Między Prosną a Wartą	stowarzyszenie	1	45 684
20	Nad Drzewiczką	stowarzyszenie	1	11 269

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Katalog LGD – Lokalne Grupy Działania i ich działalność na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012, s. 91-110.

W przypadku kryterium liczby ludności szacuje się, że z punktu widzenia racjonalności funkcjonowania LGD powinna ona liczyć co najmniej 40 tys. mieszkańców. Potencjał ludnościowy determinuje bowiem wysokość wsparcia finansowego na bieżące funkcjonowanie (szkolenia, promocja, obsługa biura), wdrażanie lokalnej strategii rozwoju oraz współpracę międzyregionalną i międzynarodową. Przyznawane środki wsparcia przelicza się bowiem w ramach poszczególnych działań przez liczbę mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze objętym LSR. W zasadniczej części służą one wdrażaniu działań wynikających z LSR – jednostkowa kwota wsparcia w tym zakresie wynosi 116 zł, oraz funkcjonowaniu samej grupy – jednostkowa kwota wsparcia 29 zł. Na realizację projektów współpracy, w tym tych o charakterze międzynarodowym, LGD uzyskują kwotę wsparcia w wysokości zaledwie 3 zł³².

Na obszarze województwa łódzkiego jedynie 40% LGD skupia więcej niż 40 tys. mieszkańców (rys. 1).



Rys. 1. Potencjał ludnościowy LGD województwa łódzkiego

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie 5 LGD z grupy powyżej 40 tys. mieszkańców, ustalając budżet z zachowaniem zasady utrzymania ciągłości realizacji LSR na lata 2008-2015, mogło zaplanować go powyżej 10 mln zł, przy czym największe z nich Stowarzyszenie LGD BUD-UJ RAZEM na poziomie nie większym niż 18 295 760 zł. Najmniejsza spośród wszystkich LGD w Łódzkiem – LGD Nad Drzewiczką, mogła w tym okresie

³² Zob. J. Gierulski, *Podejście LEADER w Polsce*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2009.

Tabela 9. Kwoty refundacji możliwe do zaplanowania przez LGD województwa łódzkiego w ramach działań 413, 421, 431 na lata 2008-2015

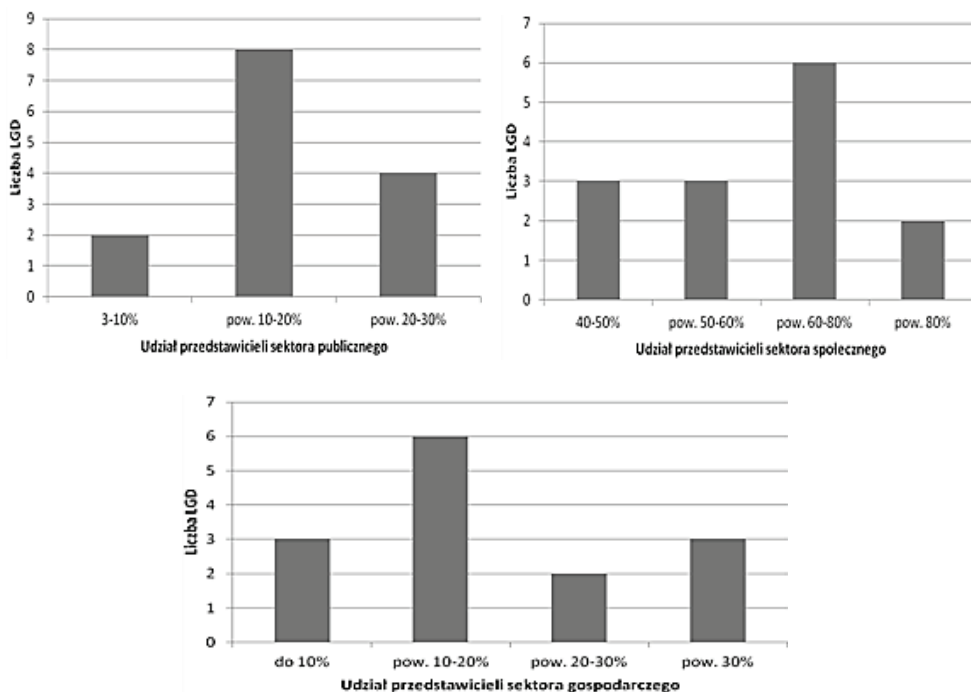
Nazwa LGD	Budżet (w zł)			
	ogółem	wdrażanie LSR	wdrażanie projektów współpracy	funkcjonowanie LGD
BUD-UJ RAZEM	18 295 760	14 339 920	370 860	3 584 980
Kraina Wielkiego Łuku Warty	13 026 960	10 210 320	264 060	2 552 580
Dolina rzeki Grabi	12 183 360	9 549 120	246 960	2 387 280
Dolina Pilicy	12 163 972	9 533 924	246 567	2 383 481
CENTRUM	11 850 360	9 288 120	240 210	2 322 030
Gniazdo	9 707 172	7 608 324	196 767	1 902 081
POLCENTRUM	7 345 980	5 757 660	148 905	1 439 415
Między Prosną a Wartą	6 761 232	5 299 344	137 052	1 324 836
Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej MROGA	6 121 428	4 797 876	124 083	1 199 469
Przymierze Jeziorsko	5 760 160	4 514 720	116 760	1 128 680
PRYM	5 210 932	4 084 244	105 627	1 021 061
Kraina Rawki	5 189 028	4 067 076	105 183	1 016 769
Ziemia Wieluńska	4 793 424	3 757 008	97 164	939 252
STER	3 958 852	3 102 884	80 247	775 721
Szlakiem Sieradzkiej E-ski	3 655 600	2 865 200	74 100	716 300
Poddębice i Zadzim – kraina bez barier	3 157 728	2 474 976	64 008	618 744
Tradycja. Kultura. Rozwój	2 538 644	1 989 748	51 459	497 437
Podkowa	2 386 500	1 870 500	48 375	467 625
Między Wartą a Nerem	1 688 088	1 323 096	34 218	330 774
Nad Drzewiczką	1 667 812	1 307 204	33 807	326 801

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kalkulator budżetu LSR*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament rozwoju Obszarów Wiejskich, Wydział Leader.

uwzględnić w swojej działalności operacje w kwocie refundacji nieprzekraczającej 1 667 812 zł (tab. 9).

Zgodnie z zasadą partnerstwa międzysektorowego lokalnych grup działania w składzie organu decyzyjnego wymagany jest co najmniej 50-procentowy udział partnerów społecznych i gospodarczych. Przegląd udziałów procentowych poszczególnych sektorów w LGD wskazuje jednoznacznie na dominację sektora społecznego. Jego udział w „łódzkich” grupach kształtował się na poziomie zdecydowanie

powyżej 50% (jedynie w nielicznych przypadkach wyniósł poniżej 50% na korzyść sektora publicznego bądź gospodarczego). Sektor gospodarczy stanowił udział min. 10-procentowy, z wyjątkiem trzech LGD, w których był on znacznie niższy. Należy jednak podkreślić, iż grupy te charakteryzują się jednym z wyższych udziałów sektora społecznego. Stosunkowo duże zróżnicowanie widoczne jest natomiast w przypadku sektora publicznego – waha się on bowiem od 3,3 do aż 28%.

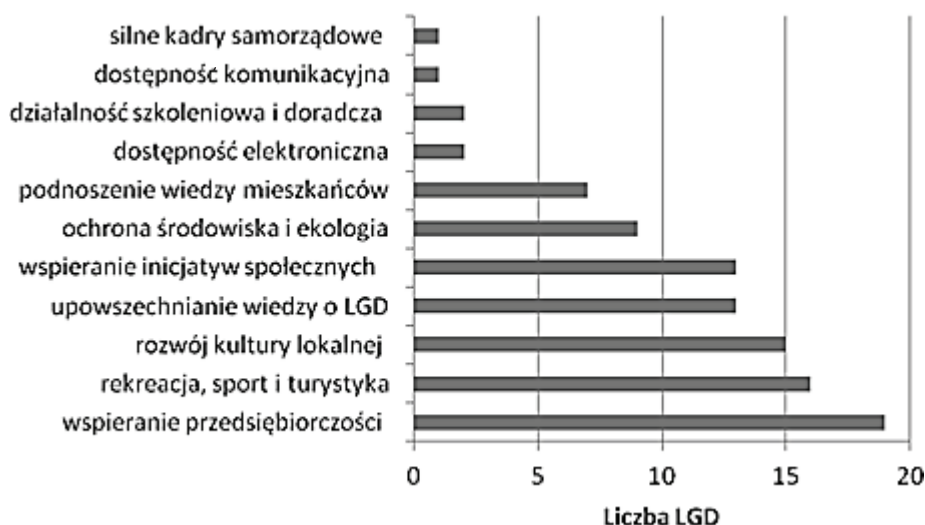


Dane dotyczą jedynie 14 LGD.

Rys. 2. Udział przedstawicieli poszczególnych sektorów w organach decyzyjnych LGD województwa łódzkiego (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie LSR LGD województwa łódzkiego.

Ideą partnerstwa w ramach LGD, o czym wspomniano wcześniej, jest wspieranie wszelkich przedsięwzięć prorozwojowych ukierunkowanych na jednolity i spójny terytorialnie obszar. Główną osią rozwojową LSR, realizowanych przez omawiane LGD, są przede wszystkim turystyka wiejska (budowa infrastruktury rekreacyjnej, sportowej i turystycznej), wspieranie wszelkich przejawów przedsiębiorczości pozarolniczej oraz rozwój kultury lokalnej i zachowanie tradycji regionalnych. Nie mniej ważne są także działania wspierające inicjatywy społeczne na rzecz rozwoju danej społeczności lokalnej i wzmacniające tożsamość lokalną



Rys. 3. Liczba LGD województwa łódzkiego realizujących określone cele szczegółowe zawarte w LSR

Źródło: opracowanie własne.

czy też promujące i upowszechniające wiedzę o funkcjonowaniu tego typu grup (rys. 3)³³.

Katalog grup docelowych LSR jest szeroki. Głównymi adresatami przedsięwzięć są jednak osoby kwalifikowane jako: młodzież do 25 roku życia, kobiety, przedsiębiorcy działający na terenie danej LGD, rolnicy i leśnicy, osoby starsze (emeryci i renciści) oraz osoby niepełnosprawne. Natomiast nieliczne LGD ukierunkowały swoje działania na organizacje pozarządowe (LGD Ziemia Wieluńska, LGD Kraina Wielkiego Łuku Warty oraz LGD Tradycja, Kultura i Rozwój).

Kolejnym obszarem działalności LGD są inicjatywy w ramach międzyregionalnych i międzynarodowych projektów współpracy. Współpraca tego rodzaju prowadzi przede wszystkim do wymiany doświadczeń, wiedzy, rozwiązań, a także integracji lokalnych społeczności w wymiarze regionalnym, krajowym czy międzynarodowym. W województwie łódzkim aktywność w tym zakresie przejawiały głównie większe LGD. Międzynarodowe projekty współpracy przygotowały 3 LGD, a mianowicie Przymierze Jeziorsko (dwa tematy z partnerami z Niemiec), Gniazdo (1 temat z partnerem z Litwy) oraz Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej

³³ Cele szczegółowe LSR przyjęte przez LGD województwa łódzkiego nie odbiegają w zasadniczy sposób od tych wcielanych przez inne grupy z terenu Polski, co wynika z faktu, iż muszą one wpisywać się w ramy przyjęte w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich. W skali wszystkich LGD funkcjonujących na terenie Polski 89% koncentruje się na rozwoju turystyki, 78% na zachowaniu kultury i tradycji, a 77% na wspieraniu przedsiębiorczości. Najmniej zaś, bo jedynie 21% LGD, jako cel szczegółowy przyjęło rozwój rolnictwa i przetwórstwa rolnego. Zob. *Ocena funkcjonowania...*, s. 26.

MROGA (1 temat z partnerem z Francji). Obejmowały one działania integrujące mieszkańców krajów uczestniczących w projekcie, jak również promowanie lokalnych zasobów turystycznych, kulturalnych, tradycji czy proekologicznych postaw. Projekty o zasięgu krajowym koncentrowały się w głównej mierze na turystyce, kulturze oraz poszerzaniu wiedzy na temat alternatywnych źródeł energii (tab. 10).

Niestety, projekty współpracy międzyregionalnej oraz międzynarodowej w przypadku LGD województwa łódzkiego w dalszym ciągu wdrażane są w stopniu niewystarczającym (dotyczy to w szczególności projektów międzynarodowych). Dodatkowo sytuację pogarsza słaba promocja LGD jako organizacji oraz jako obszaru objętego LSR czy też promocja dobrych praktyk wypracowywanych przez nie, zarówno wśród mieszkańców gmin członkowskich, jak i innych LGD krajowych i zagranicznych.

Z raportu ewaluacyjnego przeprowadzonego w 2013 r. wynika jednak, iż LGD województwa łódzkiego, pomimo wskazanych niedociągnięć, są strukturami charakteryzującymi się zgodną z przyjętymi celami, sprawną i regularną działalnością na rzecz mieszkańców objętych LSR³⁴. Stosunkowo dobrze znają one swoje otoczenie społeczne, gospodarcze i środowiskowe, co pozwala na wyodrębnienie właściwych problemów hamujących rozwój (apatia społeczna, bezrobocie, bierność, niski kapitał społeczny). Przejawem aktywności łódzkich grup w szerszej skali jest także współpraca grup w ramach nieformalnej Łódzkiej Sieci LGD, jednej z tego rodzaju inicjatyw funkcjonujących w kraju³⁵, będącej platformą wymiany informacji, doświadczeń, kreowania nowych rozwiązań, a także wspólnych inicjatyw i przedsięwzięć oraz stanowisk w bieżących sprawach.

Bardziej szczegółowa ocena LGD z obszaru województwa łódzkiego przeprowadzona w ramach ewaluacji dotyczyła wybranych czterech zagadnień związanych z bezpośrednim ich funkcjonowaniem, takich jak: (1) przygotowanie merytoryczne (znajomość przepisów prawa, procedur, umiejętność ich wykorzystania), (2) rzetelność i dokładność działania (umiejętność przygotowania dokumentów – wniosków, uchwał pod kątem rzetelności, staranności, poprawności merytorycznej), (3) terminowość (dotrzymanie obowiązujących terminów, jak również umów i ustaleń słownych i pisemnych) oraz (4) samodzielność w zakresie podejmowania decyzji³⁶. Analiza uzyskanych wyników oceny wskazuje na stosunkowo wysoki poziom przygotowania LGD w zakresie badanych cech. Aż 11 z nich uplasowało się powyżej wszystkich średnich wartości określonych dla poszczególnych cech (najlepiej w tym

³⁴ *Ewaluacja Lokalnych Grup Działania z województwa łódzkiego według stanu na dzień 31 marca 2012 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, s. 181-185.

³⁵ Łódzka Sieć LGD powstała w 2011 r. i skupia wszystkie grupy działające na terenie województwa łódzkiego.

³⁶ Ocena dokonana została przez pracowników Departamentu Funduszy Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi w styczniu 2013 r. Ocenie podlegały 4 cechy, którym w przypadku każdej LGD przyznawano od 1 do 10 punktów, gdzie 1 była oceną najbardziej negatywną, a 10 najbardziej pozytywną. Zob.: *Ewaluacja ...*, s. 186.

Tabela 10. Międzyregionalne i międzynarodowe projekty współpracy LGD województwa łódzkiego

Tytuł projektu	Liczba partnerów	Cele
Międzyregionalne		
Co kraj to obyczaj	3	Zachowanie i promowanie dziedzictwa i dorobku kulturowego
Wirtualne Zwiedzanie Lokalnych Obszarów Turystycznych – WZLOT	4	Wzrost wykorzystania turystycznych, przyrodniczych kulturowych zasobów obszarów wszystkich LGD w kierunku rozwoju ruchu turystycznego
Lokalny Atrakcyjny Szlak – LAS	3	Rozwój turystyki, w tym turystyki konnej okolic Doliny Pilicy
Odnawialne Źródła Energii Przyszłością Obszaru LGD	3	Zmiana mentalności mieszkańców, lokalnych władz i przedsiębiorców w zakresie wykorzystania alternatywnych źródeł energii, wymiana doświadczeń oraz kształtowanie proekologicznych postaw
Podniesienie Atrakcyjności Turystycznej Obszarów Stowarzyszeń – PATOS	2	Podniesienie atrakcyjności turystycznej obszarów LGD oraz zwiększenie wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich, przyrodniczych i turystycznych
Międzynarodowe		
Kulturalne Smaki Partnerstwa	2 Partner zagraniczny: LGD z regionu Molet (Litwa)	Promowanie polskiej i litewskiej kuchni regionalnej, wikliniarstwa, garncarstwa, tradycji i zwyczajów
1914-1918: Wspomnienie Dróg do Europy	2 Partner zagraniczny: LGD Pays de Vedun (Francja)	Wsparcie rozwoju turystyki poprzez wykorzystanie posiadanych zasobów historycznych, kulturowych oraz przyrodniczych w ramach wirtualnego muzeum przedstawiającego życie ludzi na terenach dotkniętych bitwami I wojny światowej
Spotkanie z Naturą 2010	4 Partnerzy zagraniczni: LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal (Niemcy), LAG Hunsruck (Niemcy)	Integracja polskiej i niemieckiej młodzieży poprzez wydarzenia sportowo-rekreacyjne, kształtowanie świadomości ekologicznej, wpajanie zasad racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych oraz promowanie aktywnego trybu życia
Młodzież z upośledzeniem i młodzież bez upośledzenia bada wspólnie energię przyszłości	4 Partnerzy zagraniczni: LAG Welterbe Oberes Mittelrheintal (Niemcy), LAG Hunsruck (Niemcy), LAG Saale Holzland (Niemcy)	Budowanie postaw proekologicznych wśród młodzieży i podnoszenie świadomości poprzez promowanie odnawialnych źródeł energii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Katalog LGD – Lokalne Grupy Działania i ich działalność na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012, s. 91-110.

zakresie wypadła LGD Kraina Rawki), a 2 – powyżej trzech. Niestety 5 LGD uzyskało wynik oceny zdecydowanie poniżej średniej dla badanych cech. Jest to o tyle niepokojące, iż dwie z nich (LGD Gniazdo, LGD Polcentrum) należą do stosunkowo dużych grup obejmujących działaniem LSR powyżej 40 tys. mieszkańców (tab. 11).

Tabela 11. Średnia ocena w zakresie badanych cech LGD

Nazwa LGD	Badana cecha LGD				Sumaryczna ocena
	przygotowanie merytoryczne	rzetelność i dokładność	terminowość	samodzielność	
BUD-UJ RAZEM	7,83	7,70	8,65	7,91	8,02
Kraina Wielkiego Łuku Warty	6,57	7,05	8,05	7,33	7,25
Dolina rzeki Grabi	7,82	7,71	8,47	7,76	7,94
Dolina Pilicy	7,45	7,45	7,73	7,32	7,49
CENTRUM	7,31	6,75	7,56	7,13	7,19
Gniazdo	4,70	3,96	4,17	4,30	4,28
POLCENTRUM	4,14	3,86	3,71	4,29	4,00
Między Prosną a Wartą	8,36	7,36	7,93	7,64	7,82
Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej MROGA	7,78	7,87	8,48	8,04	8,04
Przymierze Jeziorsko	6,75	6,55	7,30	6,70	6,83
PRYM	6,79	5,58	6,58	6,74	6,42
Kraina Rawki	8,25	8,05	8,35	8,15	8,20
Ziemia Wieluńska	4,36	4,73	5,55	5,36	5,00
STER	3,93	4,00	3,87	4,53	4,08
Szlakiem Sieradzkiej E-ski	6,93	6,87	7,80	7,13	7,18
Poddębice i Zadzim – kraina bez barier	7,00	7,35	8,06	6,94	7,34
Tradycja. Kultura. Rozwój	5,27	4,91	6,36	4,73	5,32
Podkowa	7,73	8,20	8,60	8,13	8,17
Między Wartą a Nerem	6,09	6,27	7,27	5,55	6,30
Nad Drzewiczką	6,68	6,84	7,37	6,26	6,79
Średnia dla cechy	6,59	6,45	7,09	6,60	6,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Lokalnych Grup Działania z województwa łódzkiego według stanu na dzień 31 marca 2012 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013, s. 186-190.

Powyższa ocena niewątpliwie wskazała na zróżnicowanie LGD funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego. Należy jednak pamiętać, iż wynika ono z wielu czynników nie tylko tych organizacyjnych (np. niedokładna znajomość prze-

pisów i procedur, nieracjonalność wydatkowania środków finansowych, bierność, nierzetelność), ale także mentalnych, wynikających niejednokrotnie z niezrozumienia czy też niechęci do idei partnerstwa, jego roli i znaczenia dla rozwoju obszaru. Choć zaprezentowana ocena nie wskazuje wprost na tego rodzaju bariery, to jednak pojawiają się niejednokrotnie opinie strony samorządowej dotyczące braku zasadności tworzenia LGD, szczególnie na podstawie słabych powiązań między gminami wchodzącymi w ich skład. Wszelkie identyfikacje niedociągnięć w tym zakresie wydają się zatem niezbędne w celu wzmacniania potencjału i siły sieci międzysektorowych generowanych przez LGD.

5. Konkluzja

Partnerstwo lokalne jako zjawisko wpisało się na trwałe w przemiany rozwojowe Polski, stając się jednym ze skuteczniejszych *aktywatorów* potencjału różnego rodzaju uczestników życia publicznego. Jednym z czytelniejszych przykładów takiej współpracy międzysektorowej są, przywołane w opracowaniu, LGD. Na przestrzeni realizacji w Polsce programu LEADER przestały być one poligonem doświadczalnym w zakresie umiejętności współdziałania z innymi podmiotami, reprezentującymi odmienne postawy i interesy niż strona publiczna, a stały się *partnerskim układem aktywnych intersariuszy*.

Idea tworzenia tego rodzaju grup wynika przede wszystkim z konieczności poszukiwania nowych, niejednokrotnie niekonwencjonalnych rozwiązań zidentyfikowanych na danym obszarze problemów i zagrożeń natury lokalnej. LGD mogą być także silnymi generatorami nowych umiejętności, wartości, poglądów, postaw, a także elementem budowy nowej jakości kapitału społecznego. Pod warunkiem jednak, iż nie staną się one strukturą powołaną jedynie dla pozyskania funduszy unijnych i realizacji konkretnych inicjatyw, zamkniętym na szerszą współpracę układem partnerów publicznych, społecznych i gospodarczych, działających w myśl własnych interesów, czy też zbiurokratyzowaną instytucją ukierunkowaną na rozwój wsi.

Literatura

- Biderman A., Kazior B., Serafin R., Szmigielski P., *Building Partnerships. A Practical Manual*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2004.
- Carnwell R., Carson A., *The concepts of partnership and collaboration*, <http://www.mcgraw-hill.co.uk/openup/chapters/9780335229116.pdf> (21.11.2013).
- Ewaluacja Lokalnych Grup Działania z województwa łódzkiego według stanu na dzień 31 marca 2012 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2013.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994-2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

- Furmankiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w ramach „partnerstw terytorialnych” na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2(24).
- Gierulska J., *Podejście LEADER w Polsce*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2009.
- Hudson B., Exworthy M., Peckham S., *The Integration of Localised and Collaborative Purchasing: a Review of the Literature and Framework for Analysis*, Nuffield Institute for Health, University of Leeds, University of Southampton, 1998.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 241, Wrocław 2011.
- Kalkulator budżetu LSR*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Wydział Leader.
- Katalog LGD – Lokalne Grupy Działania i ich działalność na obszarach wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
- Kołomycew A., *Lokalne grupy działania, jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk1/08.pdf> (10.12.2013).
- Leader subcommittee focus group on the implementation of the bottom-up approach extended report*, 2011.
- Lukesch R., *The LAG – handbook. A guide through the stunning world of local actions groups*, Brussels 2007.
- Mapa Polski z podziałem na lokalne grupy działania*, Ministerstwo Rozwoju Rolnictwa i Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Media/Files/mapa-LGD-PL> (9.12.2013)
- Marciniak M., *LEADER 2014+. Analiza propozycji dotyczących unijnego programu LEADER przedstawionych przez Komisję Europejską i wnioski na kolejny okres programowania po 2013 r.*, 2012.
- Ocena funkcjonowania LGD realizujących LSR w ramach PROW 2007-2013*.
- Partnerstwo międzysektorowe na rzecz zrównoważonego rozwoju w gminie*. Prezentacja w ramach projektu „Lokomotywa zrównoważonego rozwoju – partnerstwo na rzecz ekorozwoju w gminie”.
- Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003.
- Pastuszka S., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2(20).
- Serafin R., Kazior B., Jarzębska A., *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania – praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2005.
- Sobolewski A. (red.), *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (DzU 2007, nr 64, poz. 427).
- Wójtowicz J., *ABC partnerstwa lokalnego (I)*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.

THE NATURE AND IMPORTANCE OF LOCAL PARTNERSHIP – THE EXAMPLE OF LOCAL ACTION GROUPS

Summary: The subject of the article are local action groups as an example of local partnerships in Poland. Local action groups are not a new solution used to support the local development. The article is divided into three parts: first – the importance of local partnerships, second – local action groups as an expression of local partnership and third – functioning of local action groups in the Lodz Voivodeship.

Keywords: local partnership, local government, local action groups.