

Partnerstwa terytorialne

na obszarach wiejskich w Polsce
w latach 1994-2006

**Marek Furmankiewicz
Karolina Królikowska**

Partnerstwa terytorialne

**na obszarach wiejskich w Polsce
w latach 1994-2006**



Wrocław

Autorzy:

dr Marek Furmankiewicz
dr Karolina Królikowska

Opiniodawcy:

prof. dr hab. Jerzy Bański
dr hab. Paweł Starosta, prof. nadzw.

Redaktor merytoryczny

dr hab. inż. Andrzej Borkowski, prof. nadzw.

Opracowanie redakcyjne

mgr Elżbieta Winiarska-Grabosz

Korekta:

dr Bogdan Tomicki (j. ang.)
mgr Anna Piskor

Łamanie

Alina Gebel

Projekt okładki

Kornel Owczarek

Monografie CI

Badania finansowane ze środków MENiSW w latach 2005–2008
jako projekt badawczy własny nr 2P06R04729

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2010

ISSN 1898-1151

ISBN 978-83-7717-021-2

WYDAWNICTWO UNIwersytetu PRZYRODniczego WE WROCLAWIU

Redaktor Naczelny – prof. dr hab. Andrzej Kotecki

ul. Sopocka 23, 50-344 Wrocław, tel. 71 328-12-77

e-mail: wyd@up.wroc.pl

Nakład 100 + 16 egz. Ark. wyd. 16,8. Ark. druk. 13,75

Druk i oprawa: F.P.H. „ELMA”

SPIS TREŚCI

1. Założenia badawcze pracy.....	7
1.1. Przesłanki podjęcia tematu	7
1.2. Cele pracy i problemy badawcze.....	9
1.3. Przedmiot i zakres pracy	9
1.4. Literatura dotycząca rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce.....	11
1.5. Wybrane koncepcje teoretyczne analizujące rolę współpracy instytucji i społeczności lokalnych w gospodarowaniu zasobami lokalnymi	12
1.6. Metody badań.....	30
2. Partnerstwo terytorialne jako narzędzie rozwoju lokalnego	39
2.1. Krótka charakterystyka dotychczas stosowanych metod aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych.....	39
2.2. Definicja partnerstwa.....	45
2.3. Rola partnerstwa w rozwoju lokalnym.....	47
2.4. Idee partnerstwa terytorialnego w Europie.....	51
2.4.1. Inicjatywy wspierające rozwój partnerstwa lokalnego	51
2.4.2. Inicjatywa Wspólnotowa LEADER.....	53
2.4.3. Zasady europejskich programów typu LEADER.....	56
3. Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce.....	61
3.1. Rozwój partnerstw terytorialnych w Polsce	61
3.1.1. Współpraca międzysektorowa w latach 1994–1998	61
3.1.2. Wdrażanie współpracy międzysektorowej w latach 1999–2004.....	62
3.1.3. Wdrażanie współpracy międzysektorowej w latach 2005–2006.....	69
3.2. Ogólna charakterystyka partnerstw terytorialnych w Polsce.....	71
3.2.1. Partnerstwa terytorialne w 2004 roku	71
3.2.2. Partnerstwa terytorialne w 2006 roku	76
4. Lokalna współpraca międzysektorowa – studia przypadku	97
4.1. Historia działalności i ogólna charakterystyka analizowanych partnerstw	97
4.2. Porównanie badanych cech w analizowanych partnerstwach	104
4.3. Problemy partycypacji społecznej w działaniach lokalnych – wyniki badań kwestionariuszowych mieszkańców	136
4.4. Działania lokalnych organizacji a potrzeby mieszkańców	149

5. Ocena rozwoju partnerstw lokalnych w Polsce.....	153
5.1. Ocena wdrażania zasad programu LEADER	153
5.2. Bariery wdrażania koncepcji partnerstwa i możliwości ich eliminacji lub złagodzenia.....	156
5.3. Główne sukcesy i szanse rozwoju partnerstw	164
5.4. Perspektywy rozwoju partnerstw.....	166
5.5. Partnerstwa terytorialne w świetle koncepcji naukowych	168
5.6. Perspektywy badawcze.....	172
6. Podsumowanie i wnioski.....	175
7. Literatura.....	183
Załącznik.....	201

1. ZAŁOŻENIA BADAWCZE PRACY

1.1. Przesłanki podjęcia tematu

Koncepcja współpracy lokalnych podmiotów reprezentujących różne sektory gospodarki w zarządzaniu posiadanymi zasobami, podkreślająca udział przedstawicieli mieszkańców w tym procesie, wiąże się z zagadnieniem decentralizacji gospodarki. W krajach wysoko rozwiniętych jest podejściem wdrażanym na większą skalę od końca XX w. Najczęściej zjawiska te odnosi się do koncepcji rozwoju endogenicznego, a więc opartego na czynnikach wewnętrznych, np. zasobach lokalnych [por. Ray 2005]. W naukach politycznych autorzy mówią o procesach przejścia od władzy (*government*) do rządzenia (ew. współrządzenia) (*governance*), a więc od modelu państwa, w którym stosowane jest podejście sektorowe z dominującą rolą władz (czy to samorządowych, czy centralnych) do modelu, w którym przy zarządzaniu zasobami lokalnymi znacznie wzrasta rola społeczności lokalnych, szczególnie tych zorganizowanych w ramach organizacji pozarządowych [por. Marsden i Murdoch 1998, Goodwin 1998, Armstrong i Stratford 2004, Adamski 2008]. W tym podejściu władza ma mieć głównie rolę inicjatora wspierającego, stymulującego i podtrzymującego takie oddolne inicjatywy [Warner 2001]. Partycypacyjny model rządzenia zakłada, że rozwiązywanie problemów wymaga współdziałania władzy publicznej z partnerami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi czy gospodarczymi, biznesem i mediami [Wódcz i Wódcz 2007].

Koncepcja współrządzenia ma szerokie zastosowanie, jednak w ostatnich latach nabrała szczególnego znaczenia jako metoda mająca dużą rolę w aktywizacji obszarów charakteryzujących się niskimi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi i małą aktywnością społeczną. Idea szerokiej współpracy lokalnych podmiotów reprezentujących różne sektory gospodarki w zarządzaniu zasobami lokalnymi, w ramach mniej lub bardziej sformalizowanych organizacji zwanych najczęściej „partnerstwami” (z jęz. ang. *partnerships*), wprowadzana jest na poziomie lokalnym w wielu wysoko rozwiniętych krajach świata o tradycjach demokratycznych. Powiązania instytucjonalne mają polepszać warunki do wymiany informacji i pomysłów, sprzyjać wzajemnemu zaufaniu i współpracy gospodarczej, pobudzając zjawiska innowacyjne i nowe formy przedsiębiorczości [Grosse 2002].

Tego typu organizacje na większą skalę tworzone były od lat osiemdziesiątych XX w. m.in. w Nowej Zelandii, Kanadzie, USA, Wielkiej Brytanii i Irlandii [OECD 1990, Moseley 2003]. W Unii Europejskiej od połowy lat dziewięćdziesiątych partnerstwo zaczęło być postrzegane jako kluczowy element wizji demokracji europejskiej – sieciowego

zarządzania publicznego (*networked governance*), czego rezultatem było zwracanie szczególnej uwagi na tworzenie powiązań pomiędzy różnymi szczeblami władzy i różnymi sektorami np. w inicjatywach URBAN, INTERREG, LEADER i EQUAL lub w programach POVERTY, NOW i HORIZON [Wódz i Wódz 2007]. Dla rozwoju partnerstw na obszarach wiejskich kluczowe znaczenie miały 3 kolejne edycje Inicjatywy Wspólnotowej LEADER nadzorowanej przez Komisję Europejską i realizowanej przez społeczności lokalne w 3 kolejnych edycjach w latach 1991–2006. Program ten wspierał tworzenie i funkcjonowanie tzw. lokalnych grup działania (a więc lokalnych partnerstw międzysektorowych) na obszarach wiejskich całej ówczesnej Unii Europejskiej [por. Moseley 2003, Halamska 2005a, b]. Pozytywne oceny realizacji tego programu skłoniły instytucje Unii Europejskiej do włączenia podejścia LEADER do jednej z głównych osi budżetowych w programach finansowanych z funduszy strukturalnych w okresie programowania 2007–2013.

Inicjatywy terytorialnej współpracy międzysektorowej podejmowane są na szerszą skalę od początku XXI w. także w Polsce. Ich niezwykle dynamiczny rozwój w latach 2004–2006 będący wynikiem wdrażania polityki Unii Europejskiej, a jednocześnie dość uboga początkowo polska literatura na temat tego typu inicjatyw, skłoniły autorów do podjęcia w 2005 r. szczegółowych i niezależnych od instytucji wdrażających programy typu LEADER badań rozwoju tego modelu współpracy na obszarach wiejskich.

W niniejszym rozdziale przedstawiono cele, przedmiot, zakres pracy, a następnie omówiono krótko literaturę dotyczącą rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce. Następnie dokonano przeglądu koncepcji teoretycznych, które najczęściej były wykorzystywane w literaturze w odniesieniu do partnerstw terytorialnych oraz przedstawiono metodykę badań. Na początku rozdziału 2. omówiono krótko metody aktywizacji społeczności lokalnych stosowane dotychczas w Polsce i na świecie, a następnie definicje i znaczenie partnerstwa terytorialnego jako nowego modelu zarządzania zasobami lokalnymi (w tym opisywane korzyści i zagrożenia wynikające z ich rozwoju). Opisano także główne zasady i historię wdrażania tego modelu na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej. W rozdziale 3. przedstawiono wyniki badań dotyczących historii i stanu rozwoju partnerstw terytorialnych typu LEADER na obszarach wiejskich w Polsce. W pierwszej kolejności omówiono historię wdrażania tego typu form współpracy lokalnej. Następnie zaprezentowano stan rozwoju partnerstw terytorialnych w latach 2004 i 2006, na podstawie wyników ogólnopolskich badań ankietowych tego typu organizacji, przeprowadzonych w ramach niniejszej pracy. W dalszej kolejności przedstawiono trzy studia przypadku, wybierając partnerstwa reprezentujące inicjatywy o różnej genezie i różnym doświadczeniu (Partnerstwo Doliny Środkowej Odry, Partnerstwo Doliny Strugu i Partnerstwo Doliny Pilicy). Analizując badane grupy, omówiono powiązania instytucjonalne pomiędzy współdziałającymi jednostkami, a także szczegółowo zbadano ich cele, działalność i zaangażowanie we wspólne prace. W rozdziale 4. przedstawiono wyniki badań aktywności społecznej na terytorium analizowanych partnerstw, a także porównano potrzeby wyrażane przez mieszkańców z zakresem działań podmiotów wchodzących w skład partnerstw terytorialnych. Na koniec, w rozdziale 5., podjęto próbę oceny, jakie były główne problemy funkcjonowania badanych organizacji i jaką mogą

mieć one w przyszłości rolę w rozwoju społeczno-ekonomicznym obszarów wiejskich. Dużo uwagi poświęcono praktycznym problemom wdrażania terytorialnej współpracy międzysektorowej, formułując wnioski i zalecenia na przyszłość.

1.2. Cele pracy i problemy badawcze

Podstawowym celem pracy jest analiza głównych problemów i pierwszych efektów wdrażania modelu lokalnego partnerstwa międzysektorowego w działaniach na rzecz aktywizacji obszarów wiejskich w Polsce w latach 1994–2006. Do podstawowych celów niniejszego opracowania należało:

- określenie podstawowych struktur organizacyjnych partnerstw terytorialnych w skali kraju, z uwzględnieniem zagadnień wpływu poszczególnych podmiotów na podejmowane decyzje;
- ocena zakresu oraz pierwszych efektów działań podejmowanych w ramach partnerstw terytorialnych;
- identyfikacja czynników politycznych, społecznych, techniczno-organizacyjnych i prawnych mających największy wpływ (pozytywny lub negatywny) na zakres i rozwój współpracy w ramach partnerstw;
- ocena wiedzy o partnerstwie i rzeczywistego zaangażowania społeczności lokalnych w działania partnerstwa (na wybranych przykładach) oraz zgodności celów liderów partnerstwa z celami mieszkańców;
- określenie typów podmiotów, które dzięki zaufaniu społecznemu miałyby największe szanse na aktywizację lokalnych społeczności;
- wskazanie działań, które zdaniem autorów mogłyby zwiększyć efektywność funkcjonowania analizowanych partnerstw i wpłynąć na większą aktywność społeczną na obszarach wiejskich, a przynajmniej na większe zaangażowanie podmiotów z sektorów pozarządowego i prywatnego.

Takie określenie głównych celów wynikało między innymi ze szczególnych problemów obszarów wiejskich, które często charakteryzują się względnie małą aktywnością społeczną i niskimi wskaźnikami rozwoju społeczno-ekonomicznego (w porównaniu z obszarami miejskimi) oraz z wyrażanymi w literaturze nadziejami co do możliwej pozytywnej roli partnerstw w aktywizacji tych obszarów w Polsce [np. Budzich-Szukała 2004, 2005, Kamiński 2006a, b]. Pozostałe, szczegółowe cele przedstawione zostały przy omawianiu metodyki badań w podrozdziale 1.6.

1.3. Przedmiot i zakres pracy

Przedmiotem rozważań autorów są lokalne koalicje (grupy) podmiotów i osób fizycznych działających na rzecz rozwoju określonych subregionów (obejmujących obszar co najmniej 1 gminy), określane czasem w literaturze anglojęzycznej jako partnerstwa dosł. „obszarowe” (*area-based partnerships*) [Scott 2003, 2004], a w programach typu LEADER nazywane „lokalnymi grupami działania” (dalej: LGD; z jęz. angielskiego *Local*

Action Group). Organizacje te w niniejszej pracy określane są jako „partnerstwa terytorialne”, analogicznie do międzygminnych „zrzeszeń terytorialnych” [Furmankiewicz 2006]. Szersze rozważania dotyczące definicji partnerstwa przedstawiono w rozdziale 2.

Niniejsze opracowanie świadomie koncentruje się na partnerstwach terytorialnych działających na obszarach wiejskich i nie obejmuje innego typu grup międzysektorowych, m.in.:

- koalicji formowanych przy powiatowych urzędach pracy (np. „pakty” lub „porozumienia na rzecz zatrudnienia”), które miały nieco inne, wąskie cele działania i w większości nie utworzyły trwałych organizacji o charakterze terytorialnym [Błąd i Kamiński 2005, Knieć 2005];
- lokalnych organizacji turystycznych (LOT), które często mają charakter terytorialnych organizacji międzysektorowych, ale ograniczają się do jednego celu działania (głównie rozwoju i promocji turystyki), chyba że dana LOT formalnie uczestniczyła w programie typu LEADER;
- koalicji miejskich lub działających na obszarze jednej miejscowości albo dzielnicy, takich jak np. „Koalicja na rzecz Ochoty”, „Partnerstwo dla Nowej Huty” czy też „Centra Aktywności Lokalnej” [por. Skrzypczak 2001, Biderman i in. 2004, Gnatowska 2004, Jordan 2004].

Rok 1994 przyjęto umownie jako początkowy, ponieważ jest to data powstania pierwszej opisywanej w literaturze ponadgminnej organizacji o charakterze partnerstwa terytorialnego (współpraca w regionie „Doliny Strugu” koło Rzeszowa), celowo wzorującej się na doświadczeniach tzw. lokalnych grup działania funkcjonujących w Europie Zachodniej [Kata 2005, Borek i in. 2006]. Praca analizuje stan rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce w roku 2004 oraz w połowie 2006 r., w praktyce przed i po zakończeniu realizacji Schematu I Programu Pilotażowego LEADER+ (dalej: PPL+), opierając się na ogólnopolskich badaniach ankietowych. Należy jednak pamiętać, że publikacja nie jest bezpośrednio oceną wdrażania tego programu, gdyż badania obejmowały wszystkie organizacje odnotowane w bazie danych Fundacji Fundusz Współpracy jako partnerstwa terytorialne, a więc także te, które próbowały funkcjonować z różnych względów bez wsparcia tego programu. Faktycznie jednak organizacje, które uczestniczyły w PPL+, stanowiły dominującą większość partnerstw terytorialnych w Polsce, stąd nie sposób nie uwzględnić ocen tego programu. Dodatkowo opracowanie obejmuje 3 celowo wybrane studia przypadku opisujące organizacje uczestniczące we wspomnianym programie, w których szczegółowo zanalizowano cele, działania i relacje pomiędzy partnerami, a także lokalną aktywność społeczną.

Częstkowe wyniki badań opublikowano do momentu ukończenia pisania niniejszej monografii w pracach: Furmankiewicz [2006, 2007], Furmankiewicz i Foryś [2006], Furmankiewicz i Slee [2007], Furmankiewicz i in. [2010] oraz Furmankiewicz i Stefańska [2009, 2010].

1.4. Literatura dotycząca rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce

Początkowo literatura dotycząca partnerstw terytorialnych tworzonych na obszarach wiejskich w Polsce obejmowała głównie poradniki popularyzujące idee współpracy międzysektorowej i tworzenia grup partnerskich [np. Duriasz-Bułchak i Milewski 2003, Biderman i in. 2004, Serafin i in. 2005, Adamczyk i in. 2006, Hadyński i in. 2006, Futymski i Kamiński 2008]. Wraz z masowym powstawaniem tego typu organizacji w latach 2004–2005, najczęściej w ramach Programu Pilotażowego LEADER+, liczni autorzy rozpoczęli badania partnerstw w ramach studiów przypadku obejmujących od jednej do kilku organizacji [np. Kata 2005, Wasielewski 2005, Hanke i Piotrowska 2006, Furmankiewicz i Foryś 2006, Gramzow 2006, Hadyński i in. 2006, Furmankiewicz i Slee 2007]. Dużo uwagi poświęcano także celom, procedurom i sposobom wdrażania programów typu LEADER w Polsce lub na świecie [np. Budzich-Szukała 2004, 2005, 2008b, Borek i in. 2006, Bład 2006, Bład i Kamiński 2006a, 2006b, Hadyński 2006a, Hadyński i in. 2006, Hadyński i Harasimowicz 2006, Hanke 2006, Kamiński 2006a, 2006b, 2007, Porębski 2005]. Analizy zróżnicowania regionalnego badanych partnerstw w skali całego kraju podejmowane były rzadziej [np. Borek i in. 2006, Bład i Kamiński 2006, Knieć i Hałasiewicz 2008]. W latach 2003–2005 przygotowano dwa niepublikowane raporty, które obejmowały większą część partnerstw terytorialnych istniejących w Polsce – w 2003 r. badania takie przeprowadził Tendera [2003] na zlecenie Fundacji Partnerstwo dla Środowiska, natomiast w 2005 r. ogólnopolskie badania zrealizowała firma Market Service [2005] na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Analizę zgodności strategii (ZSROW) partnerstw uczestniczących w Programie Pilotażowym LEADER+ z ideą rozwoju zrównoważonego przeprowadzili Borowy i Sawicka [2007]. Na uwagę zasługuje także zbiór artykułów poświęconych partycypacji lokalnej i zagadnieniom kapitału społecznego pod redakcją Podedwornej i Ruszkowskiego [2008], w którym opublikowano analizy partnerstw oparte najczęściej na studiach przypadku i odnoszące się zwykle do koncepcji kapitału społecznego [Adamski 2008, Goszczyński 2008, Hanke 2008].

Większa liczba prac dotyczących ocen wdrażania Programu Pilotażowego LEADER+, powiązań w ramach partnerstw i efektów ich działań zaczęła być publikowana po zakończeniu tego programu w 2008 r. Knieć i Hałasiewicz [2008] zanalizowali ogólnie efekty tego programu w kontekście budowania „potencjału społecznego”. Kierunki rozwoju wsi prezentowane przez wybrane lokalne grupy działania (LGD) realizujące Program Pilotażowy LEADER+ w Polsce omówiła Śpiewak [2009]. Podobnie Borowska [2009] analizowała działania podejmowane przez LGD w kontekście rozwoju obszarów wiejskich. Najwięcej prac odnosiło się do koncepcji kapitału społecznego, szczególnie w ramach badań prowadzonych w województwie łódzkim, np. potencjał tego typu kapitału w lokalnych grupach działania województwa łódzkiego analizowała Hanke-Zajda [2009], natomiast ich wpływ na tworzenie kapitału społecznego Hałaska [2009].

W 2009 r. ukazał się zbiór rozpraw dotyczących doświadczeń w tworzeniu partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich w Polsce pod redakcją Wasielewskiego [2009], w którym znalazło się 12 prac obejmujących m.in. zagadnienia teoretyczne

w odniesieniu do teorii wymiany [Hanke 2009], koncepcji kapitału społecznego [Goszczyński 2009] i zagadnień kompetencji społecznych jednostki [Rosiński 2009]. Zanalizowano główne idee Programu Pilotażowego LEADER+ w kontekście zjawisk obserwowanych w praktyce [Wasielewski 2009a], przedstawiono opinie na temat jego wdrażania [np. Juroszek 2009, Kamiński 2009], problemy ewaluacji efektów działania partnerstw [Augustyn 2009], jak i wyniki badań tego typu organizacji obejmujące zwykle studia przypadku [Strzelbicka-Pietrowicz 2009] lub kilka do kilkunastu wybranych partnerstw w danym regionie albo w Polsce [Knieć 2009, Rosińska 2009]. Przedstawiono także zagadnienia tworzenia regionalnych i ogólnokrajowych sieci współpracy partnerstw jako organizacji [Magryś 2009].

Generalnie, do momentu zakończenia badań terenowych przez autorów w końcu 2007 r., brak było publikowanych opracowań analizujących szczegółowo rzeczywiste struktury instytucjonalne i efekty działań partnerstw w skali całego kraju. Podobnie wyniki badań różnych autorów, publikowanych w latach 2008–2009, opierały się zwykle na analizach od jednego do kilkunastu partnerstw. Niniejsze opracowanie, oparte na ogólnopolskich badaniach ankietowych i uzupełnione o szczegółową analizę trzech wybranych organizacji tego typu, jest próbą częściowego wypełnienia tej luki.

1.5. Wybrane koncepcje teoretyczne analizujące rolę współpracy instytucji i społeczności lokalnych w gospodarowaniu zasobami lokalnymi

Teorie wymiany

W drugiej połowie XX w. wielu autorów zaczęło przyjmować, że użytecznym podejściem do wyjaśniania zachowań ludzkich w kontekście gospodarowania zasobami jest koncepcja „człowieka ekonomicznego” (*homo oeconomicus*). Według niej, w uproszczeniu, działania człowieka determinowane są własnym interesem, chęcią maksymalizacji korzyści i racjonalnym wyborem, przy założeniu, że ludzie mają uporządkowane preferencje [Wilkin 2005]. Zdaniem Turnera [2004] tego typu podejście, charakterystyczne szczególnie dla klasycznych ekonomistów, wywodzi się jeszcze z XVIII-wiecznych poglądów Adama Smitha, który jako pierwszy sformułował prawa popytu i podaży, ale jednocześnie zastanawiał się nad „niewidzialną ręką porządku”, która pojawia się, gdy racjonalni aktorzy dążą do realizacji swoich interesów na otwartych i wolnych rynkach. Działania te wiążą się z koniecznością podejmowania nieustannych wyborów w warunkach różnego rodzaju ograniczeń, takich jak wielkość posiadanych zasobów, wiedza i otoczenie instytucjonalne. Jakkolwiek podejście to było krytykowane [por. Turner 2004], niektóre jego zmodyfikowane założenia odnaleźć można także w wielu innych koncepcjach analizujących zagadnienia relacji pomiędzy podmiotami (zarówno jednostkami ludzkimi, jak i organizacjami) gospodarującymi zasobami lokalnymi. We współczesnych naukach społecznych przyjęto część tego typu założeń pochodzących od koncepcji klasyków ekonomii jako podstawy teorii wymiany [Kempny i Szmátka 1992, Turner 2004].

Jednymi z prekursorów teorii wymiany byli George C. Homans i Peter M. Blau. W ich pierwotnym podejściu charakterystyczne były trzy podstawowe założenia filozoficzne [Kempny i Szmata 1992]:

- indywidualizm, uznający za realnie istniejące jednostki ludzkie, ich zbiory oraz relacje pomiędzy jednostkami;
- redukcjonizm, mówiący iż zjawiska społeczne powinny być wyjaśniane za pomocą twierdzeń o jednostkach ludzkich;
- behawioryzm, według którego zachowania ludzkie mogą być wyjaśniane w kategoriach psychologicznych.

Ich zdaniem podstawową własnością „uniwersum społecznego” jest wymiana dóbr między aktorami, którzy w stosunkach pomiędzy sobą kierują się potrzebą uzyskania nagród czy korzyści [Turner 2004, Blau 1992, 2006]. Aktorami uczestniczącymi w procesach wymiany i różnych powiązanych ze sobą transakcjach (związanych także z usługami) mogą być także formalne podmioty (organizacje) traktowane jako zorganizowane zbiorowości [Blau 1992]. Na przykład organizacje zajmujące się opieką społeczną i ochroną zdrowia przekazują sobie czasem klientów, a urzędy gminne mogą zlecać zadania lokalnym organizacjom pozarządowym, unikając rozrostu administracji urzędu. Transakcje pomiędzy takimi zbiorowościami mogą przyczyniać się do tworzenia powiązań o charakterze społecznym, które je jednoczą, tak jak wymiana społeczna pomiędzy jednostkami rodzi więzi integrujące. O ile jednak w wymianie ekonomicznej transakcje opierają się na umowie formalnej, która dokładnie określa wielkości, jakie należy wymienić, o tyle typowa wymiana społeczna opiera się na zasadzie, że jedna osoba wyświadcza drugiej przysługę, oczekując na jej odwzajemnienie w przyszłości, nie wiedząc jednak, jaki będzie dokładnie charakter tego odwzajemnienia. Stąd tak ważnym elementem koncepcji powiązanych z teorią wymiany jest zaufanie, które polega na przeświadczeniu, że inni w większości wypełnią swoje zobowiązania [Blau 2006].

Ograniczanie się do wyjaśniania zachowań społecznych wyłącznie w kontekście psychologicznym i indywidualistycznym charakteru modeli zachowania ludzkiego były przedmiotem częstej krytyki, jednak w nowych podejściach teorii wymiany zachowywane są pewne podstawowe założenia filozoficzne tego typu koncepcji [Kempny i Szmata 1992]. Według Turnera [2004] podstawowe założenia współczesnych teorii wymiany można określić następująco:

1. Ludzie zawsze podejmują próby uzyskania pewnych korzyści w swych transakcjach z innymi, choć nie muszą zawsze dążyć do maksymalizacji korzyści.
2. Dokonują racjonalnej kalkulacji kosztów i zysków w transakcjach społecznych, choć w tym postępowaniu mogą się mylić.
3. Chociaż działający nie posiadają bezbłędnej informacji na temat wszystkich dostępnych możliwości, to zazwyczaj są świadomi co najmniej niektórych z nich, co jest podstawą szacowania zysków i strat.
4. Ludzie współzawodniczą ze sobą w dążeniu do uzyskania korzyści w ramach przeprowadzanych transakcji, jakkolwiek mogą istnieć naciski zewnętrzne powodujące określone zmiany w ich działaniach.

5. Ludzie zawsze dążą do osiągnięcia zysku z transakcji, lecz rozpoczynając stosunek wymiany, są zawsze ograniczani przez zasoby, którymi dysponują.
6. Pomimo że transakcje ekonomiczne na określonym rynku odbywają się we wszystkich społeczeństwach, są one jedynie szczególnym przypadkiem bardziej ogólnych stosunków wymiany zachodzących między jednostkami we wszystkich kontekstach społecznych.
7. Chociaż cele materialne należą do podstawowych czynników wymiany na rynku ekonomicznym, jednostki wymieniają także inne, niematerialne dobra, takie jak uczucia, różnego rodzaju usługi i symbole.

Do ważnych teorii wymiany wywodzących się z takiego ekonomicznego podejścia i zajmujących się mechanizmami podejmowania decyzji, zagadnieniami władzy, współdziałania i wzajemnych relacji w procesie gospodarowania zasobami w naukach społecznych i ekonomicznych należą także m.in. teoria wyboru racjonalnego (w tym teoria wyboru publicznego i teoria wyboru społecznego), teoria gier, a także teorie sieci wymian [Kempny i Szmatka 1992, Turner 2004, Wilkin 2005].

Teoria wyboru racjonalnego

Teoria wyboru racjonalnego oparta jest na założeniu, że podstawą wszystkich prywatnych i publicznych decyzji jest własny interes jednostki. Wyjaśnia ona zachowania grup społecznych, w tym funkcjonowanie biurokratycznych organizacji formalnych. Buchanan i Tullock [za: Wilkin 2005] wymieniają dwa podstawowe założenia tej teorii:

- 1) jednostka kieruje się własnym interesem i dąży do „maksymalizacji użyteczności”, a więc podejmuje działania, które maksymalizują jej indywidualne korzyści i minimalizują jej koszty;
- 2) decyzje podejmują tylko jednostki, a nie grupy. Decyzje grupowe są zbiorem wyborów indywidualnych, a nie cechą szczególną grupy.

Pierwotne modele teorii wyboru racjonalnego przyjmowały, iż jednostki miały kompletne informacje i stale dążyły do uzyskania maksymalnych korzyści materialnych. Modele drugiej generacji biorą w większym stopniu pod uwagę kontekst wspólnych decyzji, a więc specyficzne uwarunkowania, w których dokonywane są wybory aktorów indywidualnych lub zbiorowych. Zwiększa to prawdopodobieństwo prawidłowej oceny zjawisk, lecz komplikuje ich wyjaśnianie [por. Feiock 2007].

Według teorii racjonalnego wyboru grupy tworzone są po to, by dostarczać dobra, które mogą być wytworzone tylko dzięki działaniom zbiorowym. Podstawowe problemy badawcze teorii racjonalnego wyboru dotyczą kwestii wytwarzania i wykorzystania dóbr publicznych, a także pojawiania się osób, które ze względu na racjonalne próby maksymalizacji korzyści będą chciały uczestniczyć w konsumpcji dóbr publicznych bez ponoszenia kosztów związanych z ich wytwarzaniem [Turner 2004]. Unikanie kosztów związanych z udziałem w produkcji jest dylematem „pasażera na gapę” (*free-rider*). Z punktu widzenia jednostki zachowanie takie jest korzystne, jednak gdyby wszyscy przyjęli taką postawę, określone dobro nie zostałoby nigdy wytworzone. Dodatkowo, ze względu na ograniczenia w eksploatacji systemów ekologicznych, wraz ze wzrostem wielkości grupy mniejsze są indywidualne korzyści z dóbr publicznych, co prowadzi do mniejszego zainteresowania jednostki angażowaniem się w tworzenie dobra wspólnego.

Z punktu widzenia interesu zbiorowego ważna staje się zatem aktywizacja jednostek, by angażowały się w wytwarzanie dóbr publicznych. Wielkość grupy jest jednym z istotnych czynników decydujących o tym, czy racjonalna, zorientowana na uzyskanie własnych korzyści jednostka dobrowolnie podejmie działania na rzecz zbiorowości. Z punktu widzenia grupy korzystne jest zatem ustalanie norm lub podejmowanie działań zmniejszających liczbę „pasażerów na gapię”, czego przykładem może być wspieranie przedsiębiorczości. Takie rozumowanie uzasadnia także tezę, iż małe grupy interesu mogą w wielu przypadkach realizować swoje cele sprawniej niż grupy duże [Olson 2006].

Jak podaje Wilkin [2005], teoria racjonalnego wyboru w ujęciu Colemana opiera się na kilku głównych elementach, z których najważniejsze to:

1. Indywidualizm metodologiczny, według którego sposób i efekty funkcjonowania grup społecznych i organizacji (w tym np. partnerstw terytorialnych) można rozpatrywać przez pryzmat preferencji i działań jednostek wchodzących w skład tych organizacji.
2. Zasada optymalizacji Pareta (koncepcja optimum społecznego), według której za stan optymalny przyjmuje się taki stan, w którym nie można już poprawić sytuacji (dobrobytu) jednej osoby bez pogarszania sytuacji innych osób.
3. Koncepcja równowagi systemu (równowaga Nasha), w której w stanie równowagi społecznej (która nie musi być w stanie społecznego optimum w sensie Pareta) żadna jednostka działająca indywidualnie nie jest w stanie poprawić swojej sytuacji, ze względu na skłonności systemu do wygaszania bodźców do zmian. Wyjście z tego typu równowagi w celu poprawy sytuacji uczestników działań wymaga w takim wypadku celowej i skoordynowanej współpracy w grupie.
4. Możliwość uzyskania korzyści przez zrzeczenie się kontroli nad niektórymi zasobami i procesami. W ujęciu nauk społecznych transfer uprawnień może być racjonalnym wyborem, gdy ten, kto przejmuje kontrolę nad zasobami, ma lepszy dostęp do informacji lub lepsze umiejętności zarządzania.
5. Koncepcja kapitału społecznego, który ma być wynikiem współdziałania i wzajemnego oddziaływania w ramach jakiejś grupy społecznej oraz tworzenia różnego rodzaju sieci powiązań. Ponieważ koncepcja ta jest bardzo często wykorzystywana do rozważań związanych z funkcjonowaniem partnerstw terytorialnych, dalej będzie szerzej omówiona.
6. Założenie o społecznych źródłach uprawnień, których alokacja jest wynikiem złożonych procesów społecznych, w których występuje także konflikt. Problem alokacji uprawnień jest ważnym elementem teorii wyboru publicznego.
7. Koncepcja roli instytucji w determinowaniu działań jednostek, mówiąca, iż wszelkie działania jednostek mają miejsce w ramach ograniczeń i możliwości stwarzanych przez instytucje formalne (np. prawo i organizacja państwa) oraz nieformalne (normy społeczne, tradycje, wierzenia).

Odmianami teorii wyboru racjonalnego są teoria wyboru publicznego i teoria wyboru społecznego. Teoria wyboru publicznego zajmuje się głównie procesem kształtowania instytucji w sferze polityki, stosując metody opisowo-wyjaśniające i predykcyjne. Często stosuje metody empiryczne, stanowiące ważną podstawę decyzji strategicznych i planistycznych. Natomiast teoria wyboru społecznego zajmuje się w większym

stopniu zagadnieniami funkcjonowania grup społecznych. Częściej analizuje modele idealizacyjne, które przedstawiane są w postaci postulatów matematycznych, przy wykorzystaniu do analiz matematycznej teorii gier [Wilkin 2005].

Główne założenia teorii wyboru publicznego w kontekście organizacji biurokratycznych sformalizował na podstawie opisu matematycznego Niskanen [za: Wilkin 2005]. Zaproponował on wykorzystanie takich zmiennych jak: wynagrodzenie, dochód dodatkowy, władza, prestiż, przywileje, reputacja publiczna i efekty działania danego urzędu – jako mierników wspomnianej „użyteczności”. Uznawał, że jakkolwiek mogą istnieć urzędnicy dbający o „dobro publiczne”, to jednak nie są oni w stanie skutecznie promować interesu publicznego, z powodu ograniczeń posiadanych przez nich informacji i z powodu konfliktu między interesami różnych obywateli. W rezultacie urzędnicy dążą do maksymalizacji swoich budżetów przez oferowanie znacznej liczby usług publicznych. Ich działania wynikają głównie z przesłanek wyborczych, gdyż organizacje biurokratyczne gwarantują korzyści w postaci kontraktów, stanowisk pracy i usług, które są ważne dla wyborców. Z czasem Niskanen uznał, że urzędnicy dążą raczej do uzyskania maksymalnej kontroli nad budżetem niż do zwiększania absolutnej wielkości budżetu [za: Wilkin 2005].

Z teorią wyboru racjonalnego (a właściwie z teorią wyboru publicznego) w naukach społecznych wiąże się, często podejmowana w kontekście analizy partnerstw terytorialnych i współpracy w zarządzaniu zasobami lokalnymi, koncepcja *governance* [por. Scott 2004, Feiock 2007, Böcher 2008, Munro i in. 2008] tłumaczona na jęz. polski jako „rządzenie”, „współrządzenie”, „negocjowana demokracja” czy „zarządzanie publiczne” [por. Wódz 2007, Wódz i Wódz 2007, Adamski 2008]. W podejściu tym istotnym elementem analizy są zagadnienia wpływu różnych grup interesu na decyzje podejmowane przez uczestników procesu zarządzania zasobami [w kontekście partnerstw por. np. Derkzen i in. 2008, Furmankiewicz i in. 2010].

Opieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego na działaniach podmiotów lokalnych, często zorganizowanych w ramach różnego typu formalnych zrzeszeń lub nieformalnych sieci współpracy, wiąże się także z koncepcją rozwoju endogenicznego (endogennego), który w ostatnich latach również zyskał duże zainteresowanie badaczy i praktyków [van der Ploeg i Long 1995, Shucksmith 2000]. Według Raya [2005] współczesny rozwój neoendogeniczny opiera się na dwóch podstawowych założeniach: po pierwsze jest zorientowany na maksymalizację korzyści uzyskiwanych na poziomie lokalnym poprzez właściwą ocenę i wykorzystanie zasobów lokalnych, co wyraźnie nawiązuje do założeń teorii wyboru racjonalnego. Po drugie rozwój ten opiera się na udziale lokalnych społeczności w planowaniu i wdrażaniu działań, z uwzględnieniem wartości kulturowych, środowiskowych i społecznych. W tym ujęciu duże znaczenie mają własne zasoby społeczne, wynikające ze spontanicznych lub zorganizowanych działań mieszkańców w kierunku realizacji podzielanego typu zainteresowań, wspólnoty interesów oraz zbieżności dążeń [Machaj 2000]. Dużą rolę przypisuje się w tym podejściu organizacjom pozarządowym, które zdaniem Grochowskiego i Regulskiej [2000] w procesie decentralizacji państwa powinny stać się takim samym lub nawet silniejszym reprezentantem interesu społecznego niż państwowe instytucje publiczne i partie polityczne.

W literaturze naukowej dotyczącej partnerstw terytorialnych wykorzystuje się rzadziej koncepcję rozwoju zrównoważonego [por. Chatterton i Style 2001, Armstrong i Stratword 2004, Borowy i Sawicka 2007], którą także można wiązać np. z rozważaniami na temat racjonalnego gospodarowania zasobami. Metodyczna ocena tego zagadnienia wbrew pozorom wcale nie jest prosta, gdyż problem stanowi już samo zdefiniowanie rozwoju zrównoważonego. Kistowski [2003] przytacza ponad 20 definicji tego terminu. Już samo tłumaczenie pojęcia z jęz. angielskiego (*sustainable development*, a więc dosłownie „rozwój samopodtrzymywalny”, a nie „zrównoważony”) jest krytykowane, nie wspominając o różnicach w poglądach na temat znaczenia i wzajemnych relacji terminów „ekorozwój” i „rozwój zrównoważony”. Jeżeli jednak uznać generalnie, iż ideą rozwoju zrównoważonego jest łączenie oraz równoważenie zagadnień społecznych, ekonomicznych i przyrodniczych w procesie podejmowania decyzji dotyczących gospodarowania zasobami lokalnymi, wtedy można uznać, iż idea partnerstwa terytorialnego może znacząco sprzyjać wdrażaniu tego typu rozwoju lokalnego (w tym szczególnie idea planowania o charakterze zintegrowanym, którą można odnosić także do koncepcji rozwoju zrównoważonego). Podczas konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Rio w 1992 r. (Szczyt Ziemi), poświęconej sprawom środowiska i rozwoju, współpraca partnerska angażująca sektory publiczny, gospodarczy i organizacje pozarządowe została uznana za podstawę w dążeniu do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego [Tennyson 2003]. W praktyce koncepcja rozwoju zrównoważonego była w Polsce w latach 2000–2004 główną ideą propagowaną przy tworzeniu partnerstw terytorialnych z udziałem Fundacji „Partnerstwo dla Środowiska”.

Kapitał społeczny

Organizowanie się społeczności w formalne grupy w ramach sektora pozarządowego, mogącego współdziałać z samorządami lokalnymi i biznesem, jest uznawane za jeden z mierników tzw. kapitału społecznego, postrzeganego zazwyczaj jako pozytywny czynnik rozwoju lokalnego [por. Shucksmith 2000, Kołodziejczyk 2003]. Partnerstwa terytorialne, jako zrzeszenia podmiotów lub osób reprezentujących różne sektory gospodarki, często opisywane są w kontekście kapitału społecznego, tym bardziej, że w Polsce formalnie były one rejestrowane jako fundacje i stowarzyszenia, a więc organizacje pozarządowe [por. Shucksmith 2000, Bład i Kamiński 2005, Fedyszak-Radziewska 2005, Hanke 2008, Goszczyński 2008, 2009; Halamska 2009, Hanke-Zajda 2009, Furmankiewicz i Stefańska 2010, Nardone i in. 2010].

Koncepcja kapitału społecznego wywodzi się z nauk socjologicznych i, jak już wspomniano, wiązana jest z teorią wyboru racjonalnego [Wilkin 2005]. Zarycki [2004] oraz Frykowski i Starosta [2005] wskazują na istnienie co najmniej dwóch podejść do zagadnienia kapitału społecznego. W pierwszym zwraca się uwagę głównie na relacje takie jak np. zaufanie społeczne, normy itp., zaś w drugim na sieci związków instytucjonalnych i indywidualnych pomiędzy jednostkami posiadającymi określone zasoby. Ujęcie sieciowe jest szczególnie charakterystyczne dla Bourdieu [1985], jednakże także klasycy drugiego kierunku zwracają uwagę na ten element kapitału społecznego.

Bourdieu [1985] interpretuje kapitał społeczny jako zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, które związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu lub – inaczej mówiąc z członkostwem w grupie, która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw. Uważa on także, iż sieć związków jest wytworem strategii inwestycyjnych, indywidualnych lub zbiorowych, świadomie albo nieświadomie nakierowanych na wyrobienie lub reprodukcję związków społecznych, które dadzą się bezpośrednio wykorzystać w krótkim lub długim czasie.

Z kolei Coleman [1988], który jest jednym z najczęściej cytowanych autorów w kontekście kapitału społecznego, definiuje go jako strukturę relacji pomiędzy „aktorami” (podmiotami działającymi), którymi mogą być zarówno pojedyncze osoby, jak i instytucje wspierające jakieś działania (w tym także produkcyjne). Struktury te kształtowane są przez takie relacje jak zobowiązania, oczekiwania, zaufanie, kanały przepływu informacji, normy i sankcje. Coleman łączy kapitał społeczny z umiejętnościami współpracy międzyludzkiej, która służy realizacji wspólnie zdefiniowanych celów w obrębie grup i organizacji.

Duży wpływ na wykorzystanie koncepcji kapitału społecznego w badaniach społeczno-ekonomicznych miał Putnam [1995, 1996, 2008]. Odnosił on omawiane pojęcie do takich cech organizacji społecznej (*social organization*) jak zaufanie, normy i sieci powiązań (*networks*), które mogą polepszyć efektywność działań grupy poprzez ułatwienie koordynacji i współpracy. W kontekście koncepcji kapitału społecznego wyróżnia się 3 główne role sieci [Bartkowski 2007]:

- 1) podtrzymywanie i wytwarzanie innych form kapitału społecznego jako nośnika zaufania lub sankcji za odstępstwo od norm związanych ze współdziałaniem i współpracą,
- 2) ułatwianie i przyspieszanie obiegu informacji,
- 3) tworzenie pomostów i łączników między rozproszonymi elementami innych kapitałów (np. kapitałem ludzkim).

W nawiązaniu do wspomnianych prac Putnama najczęściej wyróżnia się trzy rodzaje kapitału społecznego [por. Fedyszak-Radziejowska 2005, Goszczyński 2008]:

- Wiążący (ew. spajający) (*bonding*), w którym następuje wytworzenie silnych więzi w obronie interesów zamkniętej grupy, którą może być np. rodzina, grupa interesu, grupa sąsiedzka, a nawet grupa przestępcza. Coleman nazywa ten typ kapitału „negatywnym kapitałem społecznym”.
- Pomostowy (*bridging*), w którym następuje tworzenie otwartej, społecznej sieci wymiany. Połączenia mają być tworzone ponad podziałami społecznymi, politycznymi czy geograficznymi etc., co sprzyjać ma sprawnemu zarządzaniu zasobami lokalnymi i innowacyjności.
- Łączący (*linking*), który tworzy relacje wzajemności pomiędzy jednostkami bądź grupami o różnej pozycji i zasobach władzy.

Kapitał społeczny różni się od kapitału ludzkiego tym, że jest tworzony i przekazywany za pośrednictwem mechanizmów kulturowych, religii, tradycji, nawyków etc., a więc jest oparty na cechach społecznych, a nie indywidualnych [Fukuyama 1997, Shucksmith 2000, Kołodziejczyk 2003]. Kapitał ludzki ma charakter prywatny, z czasem

jego poziom może spadać (np. poprzez wzrost nieaktualności nieuzupełnianej wiedzy), ale może być on odtwarzany i powiększany w wyniku indywidualnych decyzji. Natomiast kapitał społeczny związany jest zawsze z grupą osób, nie jest transferowalny, nie wymaga materialnych inwestycji oraz nie zużywa się w trakcie jego wykorzystania, ale wręcz odwrotnie – może zanikać, jeżeli się go nie używa, np. poprzez stopniowy zanik podtrzymywanych kontaktów czy osłabienie przestrzegania norm i zwyczajów [por. Bartkowski 2007, Korenik 2008, Mempel-Śnieżyk 2008].

Koncepcja kapitału społecznego nadaje się do analizowania procesu instytucjonalizacji potrzeb i interesów mieszkańców danego terytorium, zachodzącego poprzez tworzenie różnych grup interesu czy zrzeszeń. Mieszkańcy ci mogą wywierać wpływ na kierunki i tempo rozwoju lokalnego systemu (zamieszkiwanego obszaru) oraz wykazywać wolę współdziałania z władzą lokalną w celu rozwiązywania lokalnych problemów i realizacji zbieżnych interesów [Machaj 2000]. Implikacją uznania wartości kapitału społecznego jako ważnego czynnika rozwoju lokalnego w polityce regionalnej lub lokalnej jest zwrócenie większej uwagi na oddolne inicjatywy mieszkańców danego terytorium, dla których narzędziem instytucjonalnym mogą być formalne organizacje pozarządowe, w tym np. lokalne „towarzystwa miłośnicze” [Partycki 2000]. W krajach postsocjalistycznych, takich jak Polska, autorzy wskazują na względnie niski poziom kapitału społecznego, w porównaniu z wysoko rozwiniętymi krajami o długich tradycjach demokratycznych [Fukuyama 1997, Paldam i Svendsen 2001, Chloupkova i in. 2003]. Poziom kapitału społecznego mierzony jest najczęściej takimi wskaźnikami jak zaufanie do instytucji publicznych, udział w wyborach czy przynależność do organizacji pozarządowych [Paldam i Svendsen 2001, Oorschot i in. 2006, Swianiewicz 2007]. Niskie wartości tych wskaźników mają wpływać negatywnie na możliwości rozwoju endogenicznego. Przykładowo, brak zaufania może przyczynić się do wzrostu kosztów transakcyjnych, osłabienia przepływu informacji, obniżenia zdolności do podejmowania ryzyka gospodarczego oraz utrudnia wprowadzanie innowacji [por. Goszczyński 2008]. Putnam [1995] sugeruje, że istnieje powiązanie pomiędzy czasem trwania dyktatur a zmniejszaniem się zaufania do władzy i osłabianiem dobrowolnej współpracy, zaś Chloupkova i in. [2003] porównując działalność spółdzielczą w Polsce i w Danii, uzasadniają niski poziom kapitału społecznego w Polsce historycznym wpływem ustroju komunistycznego. W tym kontekście rozwój współpracy w ramach partnerstw terytorialnych, której jednym z celów jest aktywizacja lokalnych społeczności oraz budowanie zaufania pomiędzy osobami i podmiotami reprezentującymi różne sektory gospodarki, można z powodzeniem uznać za element wzmacniania kapitału społecznego na danym obszarze [Kovacs Katona i in. 2006].

Z punktu widzenia przeprowadzonej w niniejszej pracy analizy studiów przypadku partnerstw, może mieć znaczenie regionalne zróżnicowanie kapitału społecznego w Polsce. Co interesujące, w literaturze spotyka się odmienne, a w niektórych regionach wręcz sprzeczne oceny jego poziomu, w zależności od tego, czy analizy oparto głównie na frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych [Bład i Kamiński 2005], czy też na liczbie formalnych organizacji pozarządowych takich jak stowarzyszenia i fundacje [Kołodziejczyk 2003]. Interesującą analizę związaną z tym zagadnieniem przeprowadza Herbst [2005], bazując na teorii społeczeństwa obywatelskiego. Rozpatruje on dwa skrajne modele takiego społeczeństwa: „stowarzyszeniowy” i „mobilizacyjny” (spośród

4 wyróżnionych). Modele te bazują na odmiennych wskaźnikach syntetycznych analizowanych w odniesieniu do wszystkich województw Polski, opartych na wybranych dla danego modelu danych statystycznych. Model stowarzyszeniowy posługuje się takimi wskaźnikami cząstkowymi jak aktywność mieszkańców w formalnych organizacjach pozarządowych typu stowarzyszenia „obywatelskie” oraz poziomem napięć społecznych (im mniej, tym wyższy wskaźnik). W drugim modelu – „mobilizacyjnym” – istotna jest ocena zdolności lokalnych społeczności do reprezentacji interesów swoich członków (mierzonej liczbą organizacji samopomocowych, spółdzielni, przedsiębiorstw, poziomem uczestnictwa w realizacji inwestycji w gminie). Zdaniem Swianiewicza [2007] pierwszy model można łączyć z kapitałem pomostowym, a drugi z kapitałem wiążącym według terminologii Putnama. W modelu stowarzyszeniowym według Herbst najwyższe wartości wskaźnika syntetycznego osiągają w uproszczeniu tereny zachodniej Polski i Galicja, natomiast w modelu mobilizacyjnym – obszary wschodnie i centralne. Wyjątkiem jest Wielkopolska uzyskująca wysokie wskaźniki w przypadku obu sposobów analizy. W podobnej metodycznie analizie kapitału społecznego w Polsce, choć opartej na zestawie nieco innych wskaźników cząstkowych, Herbst i Swianiewicz [2008] stwierdzają, że wysokie wartości wskaźników syntetycznych charakteryzujących „połączony wymiar” kapitału pomostowego i łączącego występują w województwach zachodniej Polski, a średnie w województwach południowo-wschodniej Polski (mniej więcej dawny zabór pruski i Galicja). Natomiast poziom kapitału wiążącego jest oceniany jako najwyższy w województwach południowo-wschodniej Polski oraz podlaskim i wielkopolskim. Ich zdaniem takie przestrzenne zróżnicowanie wskaźników odtwarza dobrze znany polskim regionalistom podział na wschodnią i zachodnią część kraju, związany z historyczno-kulturowymi uwarunkowaniami rozwoju regionów. Goszczyński [2008] przypuszcza, że ogólnie w Polsce dominuje wiążąca forma kapitału społecznego (więzy rodzinne), przy jednocześnie zbyt słabym poziomie form pomostowych i łączących (w porównaniu do rozwiniętych demokracji krajów zachodnich).

W pracy nie koncentrujemy się na badaniach kapitału społecznego, pomimo że jest to najczęściej podejmowane zagadnienie w literaturze polskiej dotyczącej partnerstw terytorialnych [Błąd i Kamiński 2005, Goszczyński 2008, 2009, Hanke 2008, Hanke-Zajda 2009, Halamska 2009]. Zwracamy raczej uwagę na problematykę praktycznych aspektów tworzenia nowych struktur instytucjonalnych, które mogą być czynnikiem wpływającym na rozwój kapitału społecznego poprzez tworzenie sieci powiązań i aktywizację społeczności lokalnych.

Teoria sieci wymiany

Teoria sieci wymiany stworzona została przez R.M. Emersona w latach sześćdziesiątych [Turner 2004]. Wcześniej w teoriach wymiany akcentowano głównie powody wchodzenia ludzi w stosunki wymiany. W swojej teorii Emerson zwrócił uwagę przede wszystkim na wartości i preferencje w istniejących już stosunkach wymiany oraz na to, jakie zmiany zajądą w nich z czasem. Dopóki transakcje wymiany pomiędzy aktorami są incydentalne, nie są one przedmiotem analizy tej teorii, natomiast stają się one przedmiotem tej analizy, gdy mają charakter wielokrotnie powtarzalny w długim okresie czasu. Wymiana może zachodzić pomiędzy różnymi kategoriami (np. pieniądze za usługi,

porady za szacunek) lub wewnątrz danej kategorii (rzeczy za rzeczy, informacje za informacje). Podejście Emersona zwraca uwagę na związki istniejące pomiędzy normami regulującymi taką wymianę oraz strukturalnymi właściwościami charakteryzującymi zarówno pojedyncze stosunki wymiany, jak i sieci wymian w całości [Emerson 1992, Turner 2004].

Podstawowe założenia omawianej teorii mówią, że większość relacji społecznych ma charakter wymiany oraz że w relacjach tych aktorzy preferują większe korzyści nad mniejsze i jakiegokolwiek korzyści nad żadne. W teorii tej wykorzystuje się przede wszystkim następujące pojęcia [Lovaglia 2006, Emerson 1992, Sewell 2006]:

- aktor – jednostka, grupa lub organizacja zajmująca pozycję w sieci wymiany;
- wymiana – przekazanie jednego rodzaju zasobów w zamian za inne lub podział między sobą pewnej puli zasobów, co przynosi korzyści obu stronom uczestniczącym w wymianie;
- sieć – układ potencjalnych relacji pomiędzy aktorami;
- pozycja – specyficzny wzór potencjalnej wymiany łączący danego aktora z innymi w sieci;
- władza – przewaga pozycji aktora w sieci, która umożliwia mu uzyskiwać w procesie wymiany więcej niż połowę zasobów z puli przeznaczonych do podziału lub wysokość potencjalnego kosztu, do którego zaakceptowania jeden aktor może skłonić drugiego;
- korzyści – zasoby materialne lub niematerialne, które dany aktor uzyskał w rezultacie wymiany;
- pula zasobów – całkowity zbiór zasobów, których podział negocjują między sobą aktorzy podczas rundy negocjacyjnej;
- runda negocjacyjna – czas, w którym aktorzy dokonują próby podziału puli zasobów (wymiana może nie nastąpić w danej rundzie z różnych powodów);
- struktura – schematy powiązań i zasoby wymieniane w sieci lub części sieci, które mogą dawać niektórym aktorom przewagę w osiągnięciu korzyści z wymiany.

Teoria sieci wymiany koncentruje się przede wszystkim na wyjaśnianiu, w jaki sposób wymiana powoduje wytworzenie władzy, jakie są różnice pomiędzy poszczególnymi pozycjami w sieci i formułuje przewidywania co do korzyści uzyskiwanych przez aktorów znajdujących na różnych pozycjach w tej sieci [Lovaglia 2006].

W teorii Emersona stosunek wymiany podlega dwóm podstawowym zasadom: 1) stosowania władzy i 2) równoważenia. Przewaga we władzy jest traktowana jako nierównoważony stosunek wymiany, a uczestniczący w nim aktorzy będą dążyli do osiągnięcia równowagi [Turner 2004]. Aktorzy mają władzę w takim stopniu, w jakim inni są zależni od nich pod względem dostępu do zasobów. Teoria analizuje przede wszystkim:

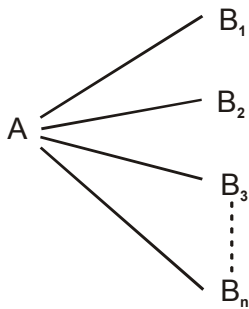
- 1) warunki, które prowadzą do tego, iż aktorzy w sieciach angażują się w wymianę z określonymi partnerami;
- 2) wpływ centralności w sieciach na dystrybucję władzy;
- 3) związki pomiędzy używaniem władzy a postrzeganiem równości i sprawiedliwości;
- 4) dynamikę wymian bezpośrednich (ograniczonych) i niebezpośrednich (nieograniczonych).

Duże znaczenie w teorii sieci wymian ma pojęcie władzy, która jest definiowana jako przewaga danego aktora, którą może osiągnąć w negocjacjach na skutek zajmowania określonej pozycji w strukturze sieci. Związana jest ona zatem z możliwością uzyskiwania przez danego aktora większej liczby zasobów w procesie wymiany, niż uzyskuje partner tej wymiany albo z możliwością kontrolowania dostępu innych aktorów do transakcji wymiany [Lovaglia 2006]. Największą władzę posiadają aktorzy, którzy zajmują centralne miejsce w strukturze sieci. Przykładem takiej sieci może być monopol jednostronny Emersona, w którym występuje wymiana pomiędzy odrębnymi kategoriami (ryc. 1). Polega on na tym, że dany aktor (na rycinie oznaczony jako A) jest źródłem wartościowych zasobów dla aktorów $B_1, B_2 \dots B_n$. Aktorzy $B_1, B_2 \dots B_n$ także dostarczają nagród A, lecz ponieważ A posiada kilka źródeł nagród, natomiast dla B źródłem nagród jest jedynie A, są oni od niego w większym stopniu uzależnieni. W warunkach lokalnych można wyobrazić sobie sytuację, że A może być samorządem gminnym, zaś B posiadającymi niewielkie zasoby organizacjami pozarządowymi. Ponieważ w sytuacji monopolu jednostronnego A może wybierać, z którymi aktorami $B_1 \dots B_n$ będzie dokonywał transakcji (np. przekazanie środków finansowych w zamian za określone usługi), oznacza to, że posiada władzę. W podejściu Emersona taka sytuacja określana jest jako nie zrównoważona i wobec tego omawiana struktura relacji będzie miała tendencję do zmian, które mogą prowadzić np. do podziału pracy (specjalizacji aktorów B) lub do uformowania koalicji aktorów $B_1 \dots B_n$. W sytuacji podziału pracy każdy aktor $B_1 \dots B_n$ dostarcza A swoje własne unikatowe zasoby, stając się aktorem nowego typu – A nie ma już tak dużej przewagi władzy (por. ryc. 1). Natomiast w sytuacji utworzenia koalicji grupa staje się nowym aktorem kolektywnym B, wobec którego A także nie ma już tak uprzywilejowanej pozycji.

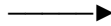
Głównym osiągnięciem teorii sieci wymiany jest wyjście poza analizę stosunków w diadach (sytuacja wymiany pomiędzy dwoma aktorami) i zainteresowanie bardziej złożonymi systemami, takimi jak sieci wymiany czy grupy działające jako podmioty zbiorowe (*corporate groups*). Dodatkowo, w koncepcji tej zerwano z indywidualistyczną wizją, w której elementem większego układu mogły być tylko jednostki. Natomiast za główną słabość tej teorii uznaje się założenie, iż sieci wymian kształtowane są głównie przez endogenne czynniki o charakterze behawioralnym, a nie zewnętrzne układy strukturalne, co prowadziło do najprawdopodobniej do tworzenia się niestabilnych układów relacji pomiędzy aktorami, opartych na przymusie [Kempny i Szmatka 1992]. Według Lovaglia [2006] teoria ta należy do najszybciej rozwijających się współczesnych teoretycznych programów badawczych.

Zagadnienia rozwoju partnerstw terytorialnych w sieciowym ujęciu teorii wymiany podejmuje w Polsce Hanke [2009]. W kontekście teoretycznym omawia ona zagadnienia: zasobów materialnych i niematerialnych wymienianych w sieci, kanonu sprawiedliwej wymiany i władzy. W niniejszych rozważaniach nie stosujemy typowych analiz teorii sieci wymiany, które opierają się np. na indeksach siły (*Graph-theoretic Power Index*) i matematycznych narzędziach teorii gier [por. Lovaglia 2006], jednak wykorzystujemy w analizach niektóre założenia i wnioski wynikające z analiz podstawowych modeli badanych w tej teorii.

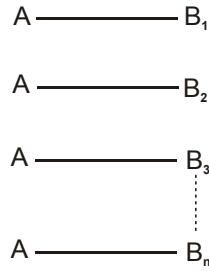
**monopol jednostronny
unilateral monopoly**



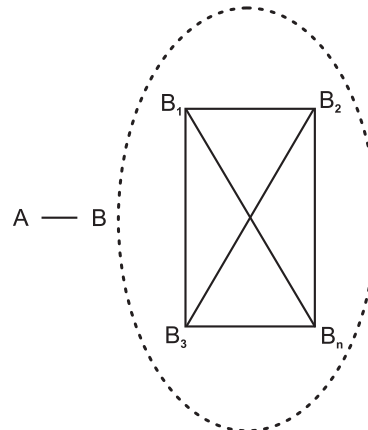
**procesy
równoważenia
balancing
operations**



podział pracy – division of labor



utworzenie koalicji – coalition formation



Ryc. 1. Schematy monopolu jednostronnego i mogących powstać w wyniku procesów równoważenia struktur podziału pracy lub koalicji wobec dominującego pierwotnie aktora A [na podstawie: Emerson 1992, Turner 2004]

Fig. 1. Diagrams of a unilateral monopoly and of the division of labour structures or the coalition against the initially dominant actor A, which may arise as a result of the balancing process [based on: Emerson 1992, Turner 2004]

Analiza sieciowa

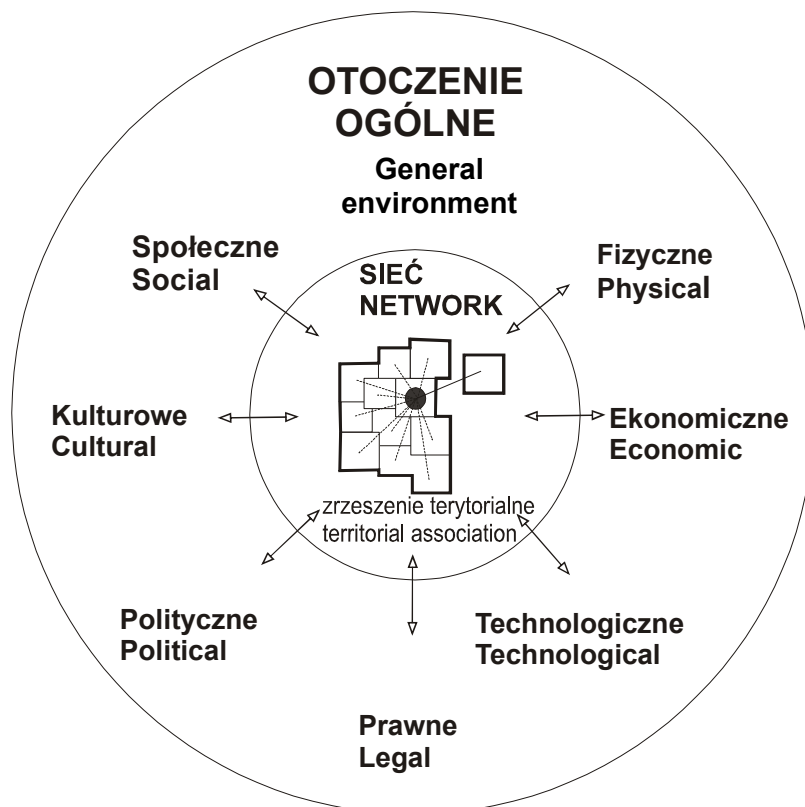
Istotnym elementem partnerstw międzysektorowych są relacje kooperacji i koordynacji pomiędzy podmiotami reprezentującymi różne sektory gospodarki, a więc powiązania o charakterze sieciowym związane z jakością komunikacji społecznej w grupie [por. Bartkowski 2007]. W tym kontekście partnerstwa można opisywać jako sieci społeczne lub instytucjonalne [Stenlas 1999, Furmankiewicz i Stefańska 2010]. Według Turnera [2004] sieciowe podejście analityczne wiąże się przede wszystkim z teoriami strukturalistycznymi, ale narzędzia empiryczne analizy sieciowej wykorzystywane były także w teorii sieci wymian czy też w badaniach powiązań w kontekście koncepcji kapitału społecznego [por. Swianiewicz i in. 2008]. Zastosowanie tego typu metodyki wywodzi się z poglądu, iż główną cechą struktur społecznych jest ich sieciowa charakterystyka, która obejmuje zbiór powiązań pomiędzy aktorami zajmującymi w sieci pozycje pozostające wobec siebie w określonych relacjach i wymieniającymi ze sobą różne zasoby. Metody analizy sieciowej są często wykorzystywane w badaniach społecznych [por. Borgatti i in. 2009].

Według podstawowej definicji sieć to specyficzny typ relacji łączący zbiór osób, obiektów lub zdarzeń [Knoke i Kukliński 1982 za: Murdoch 1995], natomiast w instytucjonalnym ujęciu Stonehouse i in. [2001] jest to zbiór porozumień zawieranych przez różne podmioty w celu zdobycia przewagi konkurencyjnej. W geografii przemysłu Grzeszczak [1999] podaje, że sieci można ogólnie podzielić na skupione i rozproszone albo na lokalne, regionalne, krajowe, ponadkrajowe i globalne. Partnerstwa terytorialne będą przykładem skupionej sieci lokalnej lub regionalnej. Nawiązując do podziałów sieci Jönssona i in. [2000], można uznać, że samorzady lokalne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy i inne podmioty w ramach sformalizowanych partnerstw terytorialnych tworzą sieć instytucjonalną. Partnerstwo terytorialne jako sieć będzie w tym wypadku zbiorem podmiotów połączonych relacjami związanymi z ich działalnością społeczno-gospodarczą na rzecz realizacji na danym terytorium celów długookresowych, mających na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców tego obszaru [por. Stryjakiewicz 2001, Furmankiewicz 2003, 2006]. W ujęciu sieciowym istotna jest analiza różnych typów relacji pomiędzy badanymi jednostkami oraz stwierdzenie, w jakim stopniu różne struktury umożliwiają dostęp do zasobów oraz kontrolę nad tymi zasobami dla poszczególnych węzłów sieci [Niesporek 2008].

Jednym z atrybutów sieci jest jej zakorzenienie (*embeddedness*). Pojęcie to wprowadził do badań społeczno-ekonomicznych Granovetter [1985]. Najczęściej tłumaczone jest ono na język polski jako „zakorzenienie” [np. Zarycki 2004, Niesporek 2008] lub „umocowanie” działalności społeczno-ekonomicznej w określonym środowisku albo otoczeniu (*milieu, environment*) [Grzeszczak 1999, Stryjakiewicz 2001]. Stryjakiewicz [1999] interpretował je także jako „*wyposażenie danego obszaru w elementy sprzyjające (bądź niesprzyjające) kształtowaniu się różnych typów relacji*”. Pojęcie umocowania można także rozumieć jako zespół powiązań sieci organizacyjnej z jej „otoczeniem”, czyli w pewnym sensie jako uwarunkowania obserwowanych struktur sieci [Furmankiewicz 2002a, 2003].

W literaturze dotyczącej geografii przemysłu autorzy piszą najczęściej o umocowaniu społecznym i instytucjonalnym [Stryjakiewicz 1999]. Do umocowania społecznego

zalicza się takie cechy jak: duch przedsiębiorczości, zdolności innowacyjne, kultura przemysłowa, samoidentyfikacja, solidarność społeczna, interaktywność komunikacyjna, środowisko zaufania itp. Natomiast do umocowania instytucjonalnego zaliczyć można instytucje finansowe, badawczo-rozwojowe, a także te, których celem jest pobudzanie współpracy między danymi podmiotami (np. niektóre fundacje, agencje rozwoju).



Ryc. 2. Umocowanie sieci organizacyjnej w strukturach otoczenia według M.J. Hatch [2000, s. 80]
 Fig. 2. The embeddedness of the organizational network in the environmental structures according to M.J. Hatch [2000, p. 80]

W teorii organizacji wyróżnia się więcej czynników oddziałujących na sieć organizacyjną: uwarunkowania kulturowe, polityczne, społeczne, fizyczne (dotyczące środowiska przyrodniczego), ekonomiczne, prawne i technologiczne (które obejmuje także techniki zarządzania organizacją) [Hatch 2002, por. ryc. 2]. W naukach ekonomicznych tego typu struktury mające wpływ na funkcjonowanie organizacji często określa się jej „otoczeniem” lub „środowiskiem” (*environment, milieu*) [Hatch 2002, Kupiec i Gołębiewska 2004]. Metody analizy sieciowej można wykorzystywać w badaniach powiązań pomiędzy członkami partnerstwa [Stenlas 1999, Furmankiewicz i Stefańska 2010].

Badanie struktur sieciowych partnerstw terytorialnych z wykorzystaniem podstawowych współczynników, takich jak gęstość sieci czy współczynniki centralizacji, może pomóc w zweryfikowaniu, czy w istocie funkcjonują one jako twory niehierarchiczne grupujące przedstawicieli różnych sektorów. Analizy sieciowe stosowano np. w badaniach partnerstw działających w zakresie opieki zdrowotnej [np. Lewis i in. 2008]. W literaturze polskiej wskaźnikowe analizy sieciowe wykorzystano np. w badaniach powiązań pomiędzy organizacjami aktywnymi w zakresie polityki rolnej na terenie Polski [Osa i in. 2008]. Autorzy analizowali w nich przede wszystkim kanały komunikacji, konflikty oraz sieć wymiany zasobów i personelu. W dużej skali stwierdzono m.in., iż organizacje w sieci komunikacyjnej koncentrują się w gromadach tworzących się wokół ograniczonej liczby wpływowych aktorów. Swianiewicz i in. [2008] porównywali sieci społeczne w realizacji polityki regionalnej (w ramach tzw. ZPORR) w województwach dolnośląskim i małopolskim. Autorzy stwierdzili m.in. policentryczny charakter tych sieci i peryferyjną pozycję większości organizacji pozarządowych (z wyjątkiem związków zawodowych). Z kolei powiązania władz samorządu lokalnego, które mogą mieć duży wpływ na funkcjonowanie partnerstw terytorialnych, analizował na przykładzie gminy z północno-wschodniej Polski Sadowski [2008]. Stwierdził on m.in. hierarchiczny układ powiązań z niezwykle silną pozycją wójta. Niska aktywność społeczności lokalnej wpływała na kształtowanie się w gminie ładu opartego na dominacji elit. W niniejszej pracy analizujemy szczegółowo powiązania w 3 lokalnych grupach działania, które można uznać za formy pośrednie pomiędzy sieciami lokalnymi i regionalnymi.

Teoria gier

Do opisu problemów strategii podejmowania decyzji i kolektywnego działania w badaniach socjologicznych i ekonomicznych, także w kontekście omówionych krótko teorii wyboru racjonalnego i społecznego, często wykorzystywana jest matematyczna teoria gier. W teorii tej rzeczywiste relacje między jednostkami oraz ich działania są traktowane jako kolejne posunięcia w grze uzależnione od wyników uzyskiwanych w poprzednich ruchach, które można modelować matematycznie. Gracz to jednostka lub grupa, która świadomie albo nieświadomie podejmuje decyzje najbardziej dla siebie korzystne, w sposób niezależny od tego, co robią pozostali gracze [por. Malawski i in. 2006].

Podstawy teorii gier przedstawione zostały w 1944 r. w publikacji Von Neumana i Morgensterna „Teoria gier i postępowanie ekonomiczne” (“Theory of Games and Economic Behaviour”) [za: Malawski i in. 2006]. Teorię tę dzieli się na teorię gier niekooperacyjnych (*non-cooperative games*) i kooperacyjnych (*cooperative games*). W pierwszym przypadku zakłada się, że działania wszystkich podmiotów podejmowane są indywidualnie, jednocześnie i całkowicie niezależnie od innych graczy. Natomiast w grach kooperacyjnych strony najpierw negocjują pewne porozumienie, które może być potem przestrzegane lub nie. Dużą uwagę poświęca się w tej koncepcji zagadnieniu podziału korzyści (wyплаты, wygranej, premii) [Malawski i in. 2006].

Klasycznymi i najbardziej znanymi modelami w omawianej teorii jest gra „dylemat więźnia” (*prisoner dilemma game*), która rozpropagowana była w pracy Axelroda [1984] i „gra kurczą” (*chicken game*, zwana także w jęz. polskim grą „w cykora”) [Malawski

i in. 2006]. Załóżmy, że dwie jednostki (gracze) wybierają między dwiema strategiami: „A” i „B”. Gracze wybierają swoją strategię jednocześnie, nie znając decyzji przeciwnika. Para takich działań, jedna dla każdego gracza, nazywa się wektorem strategii. Z każdym wektorem związana jest premia (tzw. wypłata) dla gracza, która może być zapisana w formie prostej macierzy 2x2 (tab. 1). Rzędy to wybór gracza 1, kolumny – gracza 2. Pierwszy zapis każdej komórki jest premią dla gracza 1, zaś drugi dla gracza 2.

Tabela 1
Table 1

Macierz gry 2 x 2
The matrix of the 2 x 2 game

		gracz 2	
		A	B
gracz 1	A	x, x	z, y
	B	y, z	w, w

Źródło: Taylor 1992, s. 14
Source: Taylor 1992, p. 14

W przypadku gry „dylemat więźnia” mamy do czynienia ze strategiami nazywanymi umownie „współpracą” (W) i „zdradą” (Z). Jeżeli obaj gracze współpracują (W), obaj otrzymują premię równą $x=3$. Dylemat polega na tym, iż wybór „zdrady” (Z), a więc strategii opisanej wypłatami ($y=4, z=1$) i ($z=1, y=4$), przy wyborze „współpracy” (W) przez przeciwnika, daje graczowi zdradzającemu największą premię $y=4$, korzystniejszą, niż gdy obaj wybiorą strategię współpracy (W). Jednak jeżeli obaj „zdradzają” (Z), obaj otrzymują niską premię $w=2$ [Taylor 1992]. Tak więc każdy z graczy w oczekiwaniu na większą premię ma skłonności do zdrady – jest to tzw. strategia dominująca. W konkretnym przykładzie macierz wypłat może wyglądać jak w tabeli 2.

Tabela 2
Table 2

Macierz gry „dylemat więźnia”
The matrix of the prisoner dilemma game

		gracz 2	
		W	Z
gracz 1	W	3, 3	1, 4
	Z	4, 1	2, 2

Źródło: Taylor 1992, s. 35
Source: Taylor 1992, p. 35

W kontekście zagadnień dotyczących współpracy w grupie ważne jest zauważenie, iż z punktu widzenia gracza indywidualnego oplaca się „zdradzać”, gdy drugi gracz „współpracuje” (premia zdradzającego równa jest 4, suma wypłat obu graczy równa jest wówczas 5). W kolejnej interakcji jest jednak prawdopodobne, że gracz „zdradzony” – także „zdradzi”, żeby uniknąć uzyskania najniższej premii. Wówczas obaj gracze uzyskają niską premię równą 2. Tak więc biorąc pod uwagę sumę wypłat dla obu graczy razem, korzystniej jest współpracować (jakkolwiek każdy otrzymuje tylko premię 3, to

suma wypłat jest wyższa – równa 6). Ten prosty model pokazuje więc korzyści ze współpracy z punktu widzenia dobrobytu zbiorowości. Jakkolwiek jednorazowa interakcja sprzyja stosowaniu strategii „zdrada”, to jednak w przypadku powtarzalności interakcji suma wypłat będzie najwyższa przy stosowaniu strategii „współpraca”, przez co racjonalnie jest ona najbardziej opłacalna w długoterminowej perspektywie [Axelrod 1984].

Z rozważań Axelroda [1984] wynika, że najlepsze efekty w dwuosobowej grze „dylemat więźnia” osiąga długoterminowa strategia „wet za wet”, której podstawą jest strategia współpracy w pierwszym ruchu, a potem odwzajemnianie ruchów przeciwnika. Wnioskuje on także, iż ewolucja współpracy wymaga, by jednostki miały dużą szansę spotkać się ponownie. Tak długo jak relacje nie są powtarzalne, współpraca jest bardzo trudna. Przy krótkotrwałych relacjach korzystniejsza jest „zdrada”, a nie współpraca. Wraz ze zwiększeniem częstości kontaktów, wzrasta prawdopodobieństwo wyboru strategii „współpraca”. Każda forma specjalizacji grup lub zwiększenie powtarzalności wzajemnych relacji sprzyjają współpracy. Zdaniem Axelroda jest to teoretyczne potwierdzenie tendencji szybszego pojawiania się lokalnej współpracy społeczności lokalnych w małych miejscowościach niż w dużych miastach. Wynika to z faktu, że zwiększenie liczby graczy prowadzi do zmniejszenia prawdopodobieństwa powtarzalności kontaktów i możliwości obserwacji ruchów innych graczy przez daną jednostkę, a zatem do zmniejszenia prawdopodobieństwa współpracy. W promowaniu współpracy niezwykle ważne jest nastawienie na zysk w przyszłych ruchach z gotowością do rezygnacji z maksymalnych zysków w ruchach bieżących.

W zależności od wysokości premii dla graczy za wybór w danym momencie określonych strategii – można analizować także inne gry. Przykładem jest „gra kurczaków” (tab. 3), w której strategia oznaczona w macierzy jako „Z” jest znacznie silniej preferowana przez obu graczy, niż w grze „dylemat więźnia”.

Tabela 3
Table 3

Macierz „gry kurczaków”
The matrix of the chicken game

		gracz 2	
		W	Z
gracz 1	W	3, 3	2, 4
	Z	4, 2	1, 1

Źródło: Taylor 1992, s. 36
Source: Taylor 1992, p. 36

Gry dwuosobowe takie jak „dylemat więźnia” i „gra kurczaka” można odnieść do działań społeczności lokalnych. Przyjmijmy, że dwie gminy intensywnie się promują w celu przekonania danego inwestora do wybudowania zakładów produkcyjnych na swoim terenie, co jednak wymaga ponoszenia znacznych kosztów. Jeśli jedna dyskredytuje konkurenta („zdradza”), gdy druga nie prowadzi takiej negatywnej polityki, może „wygrać” i przyciągnąć inwestora na swoje terytorium. Jednak gdy jedna i druga dyskredytują konkurenta, może to spowodować, że inwestor zrezygnuje całkowicie z inwestycji. Jeżeli obie gminy współpracują, obniżają koszty poprzez wspólną promocję, obie

uzyskają korzyści, choć indywidualnie niższe, niż gdyby „zdradzały”. Inne przykłady podaje Jakubowski [2005]. Analizuje on grę „dylemat więźnia” i „w kurczaka” w kontekście ponoszenia przez gospodarzy kosztów remontu wspólnej drogi. W sytuacji gry „dylemat więźnia” założone uwarunkowania powodują, że żaden gracz nie angażuje się w dostarczanie dobra wspólnego, bo wydaje mu się, że jeśli się nie zaangażuje, to skorzysta, bo ten drugi zapłaci za remont. Dobro publiczne nie zostaje więc wytworzone pomimo korzyści z tego płynących. W grze w „kurczaka” dobro zostaje dostarczone przede wszystkim dzięki działaniom jednego z graczy. Drugi „jedzie na gapę” (ang. *free-ride*), wykorzystując starania tego pierwszego. Współpraca byłaby bardziej „sprawiedliwa”, ale efekt dla grupy jest taki sam [Wilkin 2005]. Tego typu gry są niezwykle popularne w analizach łączonych z teorią wymiany, gdyż odzwierciedlają niektóre istotne aspekty rzeczywistości ekonomicznej [Małowski i in. 2006].

Konflikty między indywidualną racjonalnością (dążenie do maksymalizacji wygranej) a wspólnym interesem występują wszędzie tam, gdzie różne podmioty gospodarcze eksploatują pewien dostępny dla wszystkich zasób. Ze względu na podobieństwo do dylematu więźnia nazywa się je czasem dylematem wspólnych zasobów. Zasobem takim mogą być łąwisko, źródła wody, infrastruktura, rynek etc. [Małowski i in. 2006]. Stąd modele teorii gier można odnosić do różnego typu zrzeszeń terytorialnych, które podejmują decyzje w sprawie gospodarowania ograniczonymi zasobami lokalnymi. W ich kontekście jest zrozumiałe, że dążenie do uzyskiwania dominacji w partnerstwach terytorialnych przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków z programów typu LEADER mogą być „strategiami dominującymi”, ze względu na naturalne tendencje podmiotów indywidualnych do maksymalizacji swoich korzyści. Tymczasem jak wynika z modeli teorii gier, z punktu widzenia całej grupy, długoterminowo korzystniejsza byłaby współpraca i dzielenie się korzyściami, co jest jedną z idei programów typu LEADER. Oczywiście należy pamiętać, że przytoczone gry dwuosobowe są modelami niezwykle uproszczonymi i nie dają dobrych wyników w obrazowaniu rzeczywistych interakcji społecznych, jednak przybliżają one w sposób teoretyczny pewne ekonomiczne aspekty współpracy [Taylor 1992].

W klasycznej pracy "The Tragedy of the Commons" Harding [1968] przedstawił skutki przedkładania własnego interesu ponad dobro wspólne. Zbiorowe koszty decyzji podejmowanych przez osoby kierujące się własnym interesem opisał on jako tragedię wspólnoty (*the tragedy of the commons*). Analizował on prosty model, w którym pięciu gospodarzy ma po dwie krowy i użytkuje wspólne pastwisko. Racjonalnie każdy z nich stara się maksymalizować swoją korzyść z tego publicznego zasobu przez umieszczenie na pastwisku jak największej możliwej ilości sztuk bydła. Jednak problem polega na tym, że wydajność pastwiska spada ze wzrostem liczby wypasanych krów, a więc jeśli każdy hodowca będzie stale wypasał maksymalną ich liczbę, to nastąpi znaczny spadek zysków. W tym przypadku zmniejszenie częstości wypasu byłoby korzystne dla wszystkich, nikt jednak nie ma bodźca do podjęcia takich działań indywidualnie. Dzięki takim i innym, uproszczonym modelom uzasadnia się konieczność tworzenia instytucjonalnych i zwyczajowych mechanizmów eliminowania lub ograniczania tego typu indywidualnych strategii poprzez np. odpowiednie prawo, normy, instytucje etc. [Małowski i in. 2006].

Modele oparte na teorii gier ułatwiają zrozumienie i analizowanie niektórych zachowań społecznych i działań podmiotów gospodarczych, aczkolwiek nie zawsze w pełni sprawdzają się w rzeczywistości, gdzie porozumienia i związki podmiotów osiągają zarówno sukces, jak i rozpadają się przy tych samych założeniach i korzyściach ekonomicznych wynikających z zastosowanego modelu. Carlsten [2000] stwierdza, że teoria gier w znacznym stopniu upraszcza rzeczywiste zjawiska, gdyż bierze pod uwagę głównie matematyczno-ekonomiczne aspekty współpracy, nie uwzględniając roli realnych porozumień, negocjacji czy wielu czynników o charakterze społeczno-psychologicznym. Mimo problemów współczesne metody i modele matematyczne stosowane w teorii gier znacznie lepiej opisują interakcje społeczne niż np. pierwotna gra „dylemat więźnia” [Carlsten 2000, Malawski i in. 2006]. W dalszej części monografii nie są wykorzystywane modele matematyczne tej teorii, aczkolwiek w analizie przedmiotu badań, w kontekście obserwowanych zjawisk, odnosimy się czasem do niektórych opisanych sytuacji modelowych.

1.6. Metody badań

W niniejszej pracy omawiany jest stan rozwoju lokalnych, co najmniej dwusektorowych partnerstw terytorialnych (zwanych także „grupami partnerskimi” i „lokalnymi grupami działania”), które zostały utworzone na obszarach wiejskich w Polsce do połowy 2006 r. Pierwszy etap badań przeprowadzono w 2005 r. na grupie partnerstw o ustalonych strukturach organizacyjnych, utworzonych do końca 2004 r. Dwustronicowa ankieta (wzór nr 1 przedstawiony w załączniku do niniejszej monografii) zawierała pytania dotyczące m.in. struktury organizacyjnej partnerstwa, czynników identyfikacji grupy, głównych efektów współpracy, największych zrealizowanych projektów, współpracy krajowej i międzynarodowej, głównych trudności funkcjonowania partnerstwa i planów na przyszłość. Kwestionariusze wysłano pocztą elektroniczną, a następnie (w przypadku braku odpowiedzi) pocztą zwykłą do łącznie 15 organizacji, na podstawie listy teleadresowej opublikowanej przez Bidermana i in. [2004], uzyskując 11 odpowiedzi zwrotnych [Furmankiewicz 2006]. Badania te miały charakter wstępny – na podstawie ich wyników przygotowano dopiero główny projekt badawczy zrealizowany praktycznie w latach 2006–2007.

Badania ogólnopolskie obejmujące także grupy powstałe w latach 2004–2006 przy wsparciu Programu Pilotażowego LEADER+ (dalej: PPL+) – przeprowadzono również metodą ankietową na podstawie listy teleadresowej przygotowanej przez Fundację Fundusz Współpracy¹. Według danych z września 2006 r. na obszarach wiejskich Polski istniało (lub było w fazie tworzenia) co najmniej 213 organizacji terytorialnych opartych na współpracy międzysektorowej (minimum 2 sektory), działających na obszarze od jednej do kilkunastu gmin. Badaniem objęto 207 organizacji (pominięto 5 grup z woje-

¹ Baza ta zawierała błędy, ale była najlepszą dostępną bazą adresów partnerstw terytorialnych w III kwartale 2006 r., kiedy realizowano badania ogólnopolskie. Danych teleadresowych partnerstw z wniosków do Programu Pilotażowego LEADER+ nie uzyskano wówczas z instytucji wdrażającej program (FAPA) pomimo oficjalnych pism. Dopiero w 2007 r. FAPA udostępniła je w Internecie, praktycznie po zakończeniu badań autorów.

wództwa opolskiego, które w 2006 r. dopiero zaczęły być tworzone w ramach programu tamtejszego urzędu marszałkowskiego). Ankiety rozesłano pocztą elektroniczną (lipiec –wrzesień 2006), przypomnienia (do organizacji, które nie odpowiedziały) listownie (grudzień 2006) i ponowne prośby o odpowiedź pocztą elektroniczną (styczeń–czerwiec 2007). Kilkanaście ankiet wypełniono także bezpośrednio na spotkaniach z przedstawicielami partnerstw na konferencjach i na spotkaniach dotyczących PPL+. Łącznie uzyskano 100 odpowiedzi, czyli 48% zwrotów (tab. 4)².

Tabela 4
Table 4

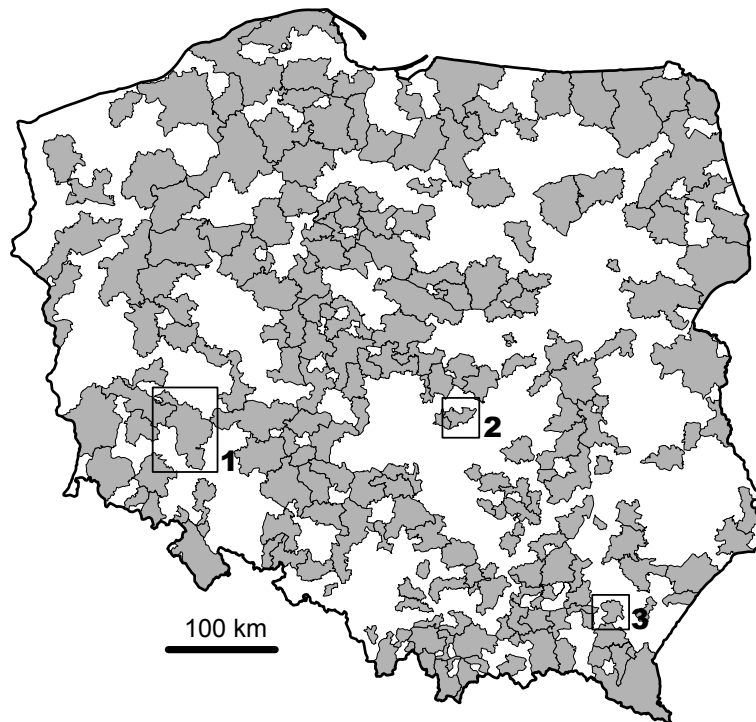
Liczba partnerstw terytorialnych w bazie danych (2006 r.) oraz liczba i procent uzyskanych zwrotnych odpowiedzi według województw
The number of area-based partnerships in the database (2006) and the number and percentage of received answers according to voivodships

Województwo Voivodship	Liczba organizacji w bazie Number of organisations in the database	Liczba odpowiedzi Number of answers	Procent zwrotów Percentage of answers
dolnośląskie	12	12	100
kujawsko-pomorskie	15	7	47
lubelskie	10	3	30
lubuskie	5	2	40
łódzkie	14	6	43
małopolskie	24	7	29
mazowieckie	20	5	25
opolskie	8	5	63
podkarpackie	18	14	78
podlaskie	10	4	40
pomorskie	11	5	45
śląskie	10	8	80
świętokrzyskie	13	8	62
warmińsko-mazurskie	10	4	40
wielkopolskie	20	8	40
zachodnio-pomorskie	7	2	29
Razem – Total:	207	100	48

Uzyskane dane umożliwiają sformułowanie ogólnych wniosków dotyczących rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce, jednak ze względu na znaczne zróżnicowanie poziomu zwrotów w różnych województwach – nie pozwalają na przeprowadzenie metodycznych analiz regionalnych i przestrzennych. W ankiecie proszono o podanie danych dotyczących badanych organizacji według stanu na połowę 2006 r. Pytania dotyczyły statusu prawnego partnerstwa, podmiotów współpracujących w ramach grupy, inicjatora

² Do czerwca 2007 r. uzyskano 96 zwrotnych odpowiedzi, które wstępnie opracowano, a wyniki opublikowano w materiałach pokonferencyjnych [Furmankiewicz 2007]. W niniejszym, końcowym opracowaniu zdecydowano się na włączenie do obliczeń 4 spóźnionych ankiet, które przekazano autorowi w okresie lipiec–listopad 2007.

partnerstwa, czynnika identyfikacji grupy, kontaktów i aktywności głównych typów podmiotów, struktur organizacyjnych, realizacji projektów, celów i efektów współpracy, trudności i współpracy z innymi organizacjami tego typu (wzór nr 2 w załączniku do niniejszej monografii). W opracowaniu, w przypadku obliczania frekwencji odpowiedzi, wyrażano ją najczęściej w procentach, podając jednocześnie liczbę uzyskanych prawidłowych odpowiedzi, dla których udział był obliczany ($N \leq 100$).



Ryc. 3. Partnerstwa terytorialne, do których wysłano ankiety badawcze w latach 2006/2007 i lokalizacja 3 wybranych studiów przypadku: 1) Partnerstwo Doliny Środkowej Odry, 2) Partnerstwo Doliny Pilicy i 3) Partnerstwo Doliny Strugu

Fig. 3. The area-based partnerships to which the questionnaires were sent in 2006/2007 and localisation of the 3 chosen case studies: 1) Middle Odra River Valley Partnership, 2) Pilica River Valley Partnership and 3) Strug River Valley Partnership

Następnie przeprowadzono kilkanaście wywiadów jakościowych (otwartych, niestandardyzowanych – bez listy szczegółowych pytań, tylko z listą zagadnień do omówienia) z przedstawicielami wybranych partnerstw terytorialnych (w tym z przedstawicielami lokalnych podmiotów współpracujących w ramach partnerstw)³ oraz z osobami pracującymi

³ Dodatkowe wywiady otwarte (bezpośrednie lub telefoniczne) przeprowadzono m.in. w partnerstwach: „Doliny Środkowej Odry”, „Kłodzkiej Wstęgi Sudetów”, „Doliny Pilicy”, „Doliny Strugu”, „Góry Liwocz”, „Gór i Pogórza Kaczawskiego”, „Ślązańskim”, a także w The Levels and Moors Partnership i Levels and Moors LEADER+ Partnership w hrabstwie Somerset koło Bristolu w płd.-zach. Anglii (Wielka Brytania).

w instytucjach wspierających rozwój tego typu organizacji. Pytania dotyczyły głównych problemów współpracy, relacji pomiędzy partnerami reprezentującymi różne sektory i realizacji programów wspierających partnerstwa.

Na podstawie zebranych danych wybrano do dalszych analiz (studiów przypadku) 3 organizacje (ryc. 3). Dobierając je, przyjęto następujące kryteria:

- istnienie podobnego geograficznego czynnika identyfikacji grupy (w tym przypadku dolina rzeki),
- położenie w różnych regionach historyczno-kulturowych kraju (tzw. Galicja, Ziemie Zachodnie i Królestwo Kongresowe),
- odmienna geneza, w miarę możliwości typowa dla większej grupy partnerstw w Polsce. Ostatecznie do badań szczegółowych wybrano:
 - Stowarzyszenie „Lider Doliny Strugu” (nazywane umownie Partnerstwem Doliny Strugu) jako przykład współpracy zainicjowanej jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. (woj. podkarpackie), uznawane w literaturze za partnerstwo o najstarszej genezie w Polsce;
 - Fundację „Partnerstwo Doliny Środkowej Odry” (województwo dolnośląskie) jako przykład jednej z kilkunastu organizacji zainicjowanych przy wsparciu ogólnopolskiego programu wspierania „grup partnerskich” Fundacji „Partnerstwo dla Środowiska” (lata 1999–2004);
 - Stowarzyszenie „Dolina Pilicy” (województwo łódzkie, nazywane umownie Partnerstwem Doliny Pilicy) jako przykład organizacji powstałej od podstaw w ramach Programu Pilotażowego LEADER+ (lata 2005–2006).

Celem tych badań było wykazanie, jaki jest rzeczywisty udział podmiotów reprezentujących różne sektory gospodarki w ramach struktur partnerstwa, jakie są ich wzajemne relacje w zakresie posiadanych zasobów i władzy, jakie działania podejmują dla aktywizacji społeczności lokalnych i jaki rodzaj projektów realizują (np. czy są to projekty infrastrukturalne, czy też rzeczywiście nastawione na aktywizację mieszkańców). Podjęto także zagadnienie oceny funkcjonowania partnerstwa z punktu widzenia celów programów typu LEADER.

Najważniejsze materiały do studiów przypadku pozyskano w latach 2006–2007. Obejmowały one zebranie oficjalnych dokumentów i publikacji dotyczących partnerstwa oraz wywiady kwestionariuszowe z przedstawicielami organizacji, które formalnie były wymieniane jako współpracujące w ramach partnerstwa. Zazwyczaj byli to przedstawiciele zarządów organizacji pozarządowych i innych instytucji publicznych lub osoby delegowane z tych organizacji do współpracy z partnerstwem. W przypadku gmin odpowiedzi rzadko udzielali wójtowie (burmistrzowie), najczęściej odsyłali oni do wyznaczonego urzędnika, odpowiedzialnego za kontakty z partnerstwem. Kwestionariusz wywiadu (wzór nr 3 w załączniku do niniejszej monografii) obejmował pytania dotyczące oceny celów, zaangażowania w obecne działania, efektów współpracy i planowanych działań w ramach partnerstwa, relacji pomiędzy partnerami instytucjonalnymi, zaangażowania badanych podmiotów w określone działania, projektów własnych i realizowanych jako część uzgodnionej strategii partnerstwa, oceny wpływu poszczególnych podmiotów na podejmowane decyzje i barier współpracy. Zastosowano pytania otwarte i zamknięte. Kwestionariusze wypełniane były przez przeszkolonych ankierów i autorów badań na spotkaniach z respondentami. W kilku przypadkach, gdy

spotkanie było niemożliwe, ankietę wypełniono telefonicznie. W Partnerstwie Doliny Środkowej Odry wykorzystano także metodę obserwacji uczestniczącej, poprzez udział w kilku spotkaniach i konferencjach partnerstwa dotyczących budowy strategii i funkcjonowania LAG w latach 2005–2006.

W opracowaniu badań organizacji członkowskich partnerstw liczbę poszczególnych odpowiedzi podano w liczbach bezwzględnych (frekwencja odpowiedzi), często jednak dodatkowo w procentach. Jakkolwiek w prezentacji materiału statystycznego zwykle nie podaje się udziału procentowego w przypadku niskiej liczebności całego badanego zbioru (w naszym przypadku badania dotyczyły w poszczególnych partnerstwach: 8, 15 i 20 podmiotów stanowiących całą analizowaną populację jednostek – nie jest to próba), to jednak trudno porównać badane grupy, analizując tylko frekwencję odpowiedzi. Udziały procentowe należy w związku z tym traktować jedynie jako dane pomocnicze.

W badaniach relacji pomiędzy partnerami, poza metodami typowo jakościowymi (pytania otwarte), zastosowano strukturalną analizę powiązań sieciowych [por. Turner 2004]. Każdego przedstawiciela zidentyfikowanego podmiotu działającego w partnerstwie poproszono o wskazanie tych organizacji członkowskich partnerstwa, z którymi ma on (ten podmiot) określone relacje. Odpowiedzi wpisywano do tabeli, kodując je liczbowo jako „0” w przypadku braku relacji, „1” w przypadku istnienia słabych (rzadkich relacji) i „2” w przypadku silnych (lub częstych) relacji.

Relacje podzielono umownie na „przepływy” i „interakcje”. W ramach „interakcji” w nawiązaniu do podziałów Hardina [1989] pytano o następujące kategorie:

- koordynacja działań (działania niezależne, ale z wymianą informacji, tak by nie dochodziło do konfliktów);
- kooperacja (wspólne działania na rzecz wspólnego celu, wspólne projekty);
- konflikt (czy kiedykolwiek dochodziło do sporów lub braku zgody z daną jednostką);
- kontrola (np. nadzór nad jakimś projektem, udział w radzie fundacji, udział w spółce etc.);
- konkurencja (konkurencja w występowaniu o środki z innych źródeł, o dostęp do zasobów etc.).

Dodatkowo analizowano „przepływy” (które mogą być traktowane także w kategoriach wymiany):

- informacji (np. przekazywanie lub otrzymywanie od wskazanej organizacji informacji);
- finansowe (np. otrzymywanie lub przekazywanie wskazanej organizacji środków finansowych, w tym na zlecane lub wspólne projekty);
- osób (zasoby ludzkie, np. delegowanie osób do wspólnych prac, spotkań etc.);
- rzeczowe (otrzymywanie, przekazywanie, wypożyczanie zasobów rzeczowych, np. nieodpłatne udostępnianie lokalu, urządzeń biurowych, środka transportu etc.).

W wyniku przeprowadzonych badań sporządzono dla każdego partnerstwa macierze powiązań w każdej kategorii, generalizując odpowiedzi „słabe (rzadkie)” lub „silne (częste)” interakcje do jednej kategorii o wartości „1” (ze względu na wysoką subiektywność tak określonego zróżnicowania). Zostały one zaimportowane do programu PAJEK wersja 1.24 [Nooy i in. 2005, Batagelj i Mrvar 2008], w którym sporządzono wizualizacje powiązań (socjogramy) i policzono podstawowe wskaźniki strukturalne badanych sieci. Łącznie, opierając się na wizualizacjach, analizowano po 9 macierze powiązań każdego badanego partnerstwa (w sumie 27). Szczegółowe macierze z nazwami

organizacji celowo nie są publikowane w niniejszej pracy, ze względu na dane wrażliwe, np. o konfliktach w grupie. Jednocześnie w każdym przypadku policzono dwa podstawowe wskaźniki:

– **Gęstości sieci symetryzowanej**, który określa liczbę wszystkich połączeń obecnych w sieci do liczby wszystkich możliwych połączeń, wg wzoru:

$$\Delta = 2L / n(n-1)$$

gdzie: L = liczba połączeń pomiędzy węzłami sieci, zaś n = liczba węzłów w sieci [Wasserman i Faust 1994].

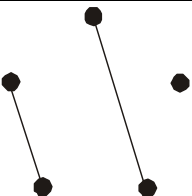
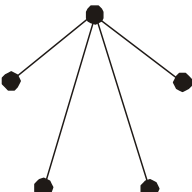
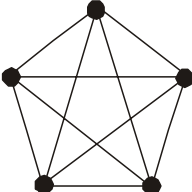
Gęstość jest maksymalna i wynosi 1, gdy każdy węzeł jest połączony z każdym, natomiast zero osiąga przy braku połączeń pomiędzy węzłami (por. tab. 5). W sieci symetryzowanej brany jest pod uwagę sam fakt występowania powiązania bez uwzględnienia danych o kierunku (a więc pomija się informację, czy jest to połączenie przychodzące, czy wychodzące, a prościej mówiąc – kto kogo wskazał w ankiecie). W niniejszej analizie uznawano powiązanie za istniejące, gdy co najmniej 1 węzeł wskazał drugi jako kontakt. Im gęstość sieci jest większa, tym mniej prawdopodobne jest istnienie węzłów odizolowanych z małą liczbą powiązań. W niniejszej pracy zastosowano procedurę obliczania gęstości sieci (*density*) stosowaną przez program PAJEK wersja 1.24.

– **Centralizacji sieci symetryzowanej**, który charakteryzuje zróżnicowanie liczby połączeń posiadanych przez poszczególne węzły. Centralizacja jest największa (równa 1), gdy zróżnicowanie jest duże (np. jeden węzeł skupia wiele połączeń, a pozostałe mają po jednym), a zerowa gdy każdy węzeł ma tyle samo połączeń (por. tab. 5). W kontekście teorii sieci wymiany węzeł skupiający wiele połączeń będzie posiadał władzę umożliwiającą dominację [Emerson 1992]. Wskaźnik centralizacji może być interpretowany także jako zdolność podmiotów do wywierania bezpośredniego wpływu na swych sąsiadów lub pozostawania pod wpływem sąsiadów [Borgatti 2005]. W niniejszej pracy zastosowano procedurę obliczania centralizacji (*degree centralization*) sieci symetryzowanej stosowaną przez program PAJEK wersja 1.24 [por. Nooy i in. 2005, Wasserman i Faust 1994].

Równoległe przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe z mieszkańcami obszarów wiejskich na terenie gmin członkowskich wymienionych wyżej partnerstw. Ich celem było sprawdzenie, na ile społeczności lokalne orientują się w działaniach lokalnych organizacji pozarządowych (w tym także partnerstwa jako organizacji), czy ich cele są zbieżne z celami lokalnych organizacji i partnerstwa. Pytano także o działania, w które mieszkańcy ewentualnie mogliby się zaangażować i do jakich podmiotów mają największe zaufanie (a więc jakie podmioty byłyby w stanie najłatwiej zachęcić ich do podejmowania nowych działań). W pytaniu dotyczącym aktywności lokalnej oceniano raczej potencjalną skłonność respondenta do zaangażowania się w jakąś aktywność społeczną niż aktualny poziom tego typu działalności, dlatego pytano o podejmowanie działań „kiedykolwiek”, a nie w ściśle sprecyzowanym okresie czasu przed badaniem. Wynikało to z przeświadczenia, że osoby kiedykolwiek działające społecznie, łatwiej dadzą się zaangażować ponownie, na co wskazuje m.in. Putnam [2008]. Kwestionariusze wypełniane były przez przeszkolonych ankieterów. Wzór kwestionariusza przedstawiono w załączniku do niniejszego opracowania (wzór nr 4 w załączniku).

Tabela 5
Table 5

Przykłady różnych struktur sieciowych
Examples of different network structures

Typ sieci Type of network	Wizualizacja powiązań Visualisation of connections	Wskaźnik gęstości sieci Network density value	Wskaźnik centralizacji sieci Network centrality value
Sieć z małą liczbą powiązań A network with a low number of connections		niski low	średni middle
Sieć scentralizowana A centralised network		średni middle	wysoki high
Sieć kompletna A complete network		najwyższy the highest	najniższy the lowest

W badaniach społeczności lokalnych zastosowano metodę doboru udziałowego respondentów (zwaną również doбором kwotowym), przeprowadzając wywiad kwestionariuszowy z próbą mieszkańców obszarów wiejskich badanego obszaru (z całkowitym wyłączeniem miast), według gmin, płci i grup wiekowych jako cech niezależnych, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31.12.2005 r. Badania prowadzono w tzw. wiążkach realizacyjnych w losowo wybranych sołectwach, maks. 5 osób na sołectwo. Zgodnie z założeniami doboru kwotowego przeprowadzono 200 wywiadów, w tym 96 w Partnerstwie Doliny Środkowej Odry, 53 w Partnerstwie Doliny Strugu oraz 51 w Partnerstwie Doliny Pilicy. Mimo iż jest to w rzeczywistości schemat nielosowy, daje dobre rezultaty w badaniach niskobudżetowych [Sawiński 2005, Babbie 2004]. Próby kwotowe są często stosowane w praktyce badawczej, jednak nie można do nich stosować tych samych procedur, co do prób reprezentatywnych losowych. Ponieważ próba kwotowa nie jest w rzeczywistości losowa, nie można dla niej określić granicy błędu, ani metodycznie uogólniać wyników na całą populację. Dlatego przedstawione w rozdziale IV wyniki zawsze odnoszą się do próby badanych respondentów, choć oczywiście mogą obrazować w przybliżeniu poglądy całej populacji. W kwestionariuszu

wywiadu w przypadku kilku zagadnień dotyczących aktywności społecznej wzorowano się na pytaniach wykorzystywanych przez Lewicką [2000]. Część materiałów zebrano we współpracy z polskim zespołem europejskiego projektu badawczego CAVES (w projekcie tym wykorzystano niektóre dane z Partnerstwa Doliny Środkowej Odry), a także z J. Stefańską w ramach przygotowywanej przez nią pracy doktorskiej (dane dotyczące powiązań sieciowych w partnerstwach). W pracy wykorzystano wybrane materiały dotyczące Partnerstwa Doliny Środkowej Odry zgromadzone w ramach pracy magisterskiej Nowak [2007].

W analizie i w części tabel porównawczych zastosowano akronimy do oznaczenia partnerstwa: „PD Strugu” – obszar działania Stowarzyszenia „Lider Doliny Strugu”; „PD Odry” – Fundacji „Partnerstwo Doliny Środkowej Odry”; „PD Pilicy” – Stowarzyszenia „Dolina Pilicy”. Pisząc umownie o wynikach badań w „PD Strugu”, „PD Odry” i „PD Pilicy”, w niniejszej pracy autorzy biorą oczywiście pod uwagę deklarowany przez partnerstwa obszar działania, wyznaczony granicami gmin członkowskich formalnej organizacji, a nie jednostki fizyczno-geograficzne.

2. PARTNERSTWO TERYTORIALNE JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU LOKALNEGO

2.1. Krótka charakterystyka dotychczas stosowanych metod aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych

Partnerstwa terytorialne w literaturze postrzegane są jako narzędzia mające pobudzić rozwój społeczny i zaangażowanie lokalnych społeczności w proces zarządzania zasobami lokalnymi, co ma zwiększyć jego efektywność [por. Wasielewski 2009b]. Tego typu podejście do rozwoju lokalnego zwracające szczególną uwagę na zagadnienia społeczne Wierzbicki [1973] określa jako „*aktywizację i rozwój społeczności lokalnych*”, co ma odpowiadać terminowi „*community development*” stosowanemu początkowo głównie w USA. Jego zdaniem pojęcie to oznacza „*działalność ludzi zamieszkanych na określonym terytorium, którzy wspólnym wysiłkiem pragną zaspokoić swe potrzeby oraz poprawić zarówno warunki swojego życia, jak i warunki bytowania grupy lokalnej, głównie poprzez tworzenie nowych struktur; w procesie ich powstawania członkowie nabywają nowych umiejętności, postaw i poglądów*” [Wierzbicki 1973, s. 20]. Definicja ta sugeruje w pewnym stopniu procesy samoorganizacji grupy, która w ten sposób osiąga nowe struktury rozwoju, przyczyniające się do efektywniejszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Jednak w praktyce, jak wskazuje omawiana wcześniej teoria wyboru racjonalnego, dążenie jednostek do osiągania maksymalnych korzyści indywidualnych może powodować pojawienie się problemu „jazdy na gapę” (gdy jednostka nie angażuje się w prace grupy, ale chce korzystać z efektów pracy grupy) czy też problemu wykluczenia społecznego (gdy jednostka zostaje wykluczona z uzyskiwanych korzyści na skutek indywidualnych lub grupowych działań maksymalizujących korzyści innych jednostek). Jak już wspomniano, modele matematyczne stosowane w teorii gier udowadniają, że pojawianie się jednostek stosujących świadomie lub nieświadomie strategię bierności, wykluczania albo dominacji nie zawsze jest korzystne dla osiągania długoterminowych korzyści w grupie. Stąd konieczne stają się aktywne działania inicjowane oddolnie lub z zewnątrz (np. w przypadku gdy grupa nie rozwija się na skutek osiągnięcia równowagi Nasha) w celu zwiększenia liczby osób aktywnych, działających zgodnie z przyjętymi zasadami optymalizującymi korzyści osiągnane przez całą grupę.

Zdaniem Skrzypczaka [2001, 2004] najczęściej stosowane narzędzia organizowania i pobudzania rozwoju społeczności lokalnej wiążą się z zagadnieniami:

- edukacji społecznej,
- animacji społeczno-kulturalnej,
- akcji społecznych,
- z działaniami samorządu lokalnego w zakresie planowania społecznego,
- ze wsparciem przedsiębiorczości,
- z rozwijaniem działań społecznych w ramach formalnych i nieformalnych organizacji pozarządowych, grup sąsiedzkich etc.

Narzędzia te można podzielić na dwie główne grupy, z których pierwsza dotyczy działań, w których społeczność lokalna jest głównie biernym przedmiotem wsparcia, gdyż inicjatywy planowane i realizowane są przede wszystkim przez władze lokalne lub inne instytucje o charakterze publicznym:

a. Edukacja społeczna

Metoda ta polega na prowadzeniu działań edukacyjnych dla mieszkańców, edukacji wspólnotowej i pobudzaniu kształcenia indywidualnego. Jest to jedna z najstarszych metod próbujących podwyższyć poziom rozwoju społecznego danych obszarów i obejmuje np. tworzenie szkół i uniwersytetów ludowych, towarzystw i wszechnic oświatowych, wsparcie bibliotek i czytelni publicznych, szkolenia i staże. Niektóre tego typu działania i lokalne instytucje wykorzystywane były już od co najmniej XIX w., ale nadal uznaje się je za ważny element rozwoju społecznego, powodujący zwiększanie się poziomu kapitału ludzkiego istotnego dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce interesujące są doświadczenia Centrum Edukacji Obywatelskiej i Federacji Inicjatyw Oświatowych. Na uwagę zasługują też doświadczenia z wielu krajów Unii Europejskiej, a także USA dotyczące edukacji międzykulturowej i kształcenia grup marginalizowanych, poszukujących nowych źródeł integracji w środowisku lokalnym.

b. Animacja społeczno-kulturalna

Działania aktywizacyjne tego typu opierają się na wspieraniu działalności społeczno-kulturalnej na poziomie lokalnym, np. poprzez funkcjonowanie domów kultury, wsparcie lokalnych zespołów, rękodzielnictwa i tradycji ludowych. Celem tego typu działań jest kreowanie lub ochrona określonych elementów systemów wartości społeczności lokalnych. Poprzez np. wykształcenie krytycznych postaw wobec obcych wzorców zachowań albo poprzez kreowanie nowych norm ogranicza się zachowania postrzegane jako negatywne z punktu widzenia rozwoju społecznego i pobudza wykształcenie własnej tożsamości lokalnej (regionalnej). Przykładem takich inicjatyw może być tworzenie tzw. ekomuzeów na obszarach wiejskich [Kazior 2002].

c. Planowanie społeczne samorządu lokalnego

Planowanie społeczne jest formą działań lokalnych, która realizowana jest przez władze lokalne. Polega ona na zebraniu i analizowaniu lokalnej sytuacji dotyczącej np. sfery mieszkaniowej, zdrowia, opieki socjalnej, bezrobocia, patologii społecznych, bezpieczeństwa, ubóstwa i innych problemów społecznych, a następnie na zaplanowaniu długoterminowych działań zmierzających do wyeliminowania najbardziej uciążliwych

problemów społecznych. Takie podejście ma zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów gminnych. Planowanie społeczne jest szczególnie wykorzystywane w praktyce działania urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, policji i straży. Główną rolę koordynującą ma w tej strategii samorząd terytorialny, który powołuje komisje robocze zajmujące się tworzeniem i stymulowaniem powstawania planów przeciwdziałających różnym negatywnym zjawiskom społecznym. W metodzie tej stosuje się formalne i strukturalne podejście do problemów, z wyraźną dominacją władz lokalnych w podejmowaniu kluczowych decyzji, co czasem utrudnia odniesienie się do rzeczywistych potrzeb społecznych i praktyczne pobudzenie aktywności społecznej.

d. Wsparcie przedsiębiorczości i działań o charakterze gospodarczym

Jest to metoda wywodząca się z USA. W związku z powojennymi problemami gospodarczymi zaczęto tam łączyć zagadnienia rozwoju społeczno-kulturowego z pobudzaniem przedsiębiorczości lokalnej. Strategie tego typu realizowano poprzez działania edukacyjne i pobudzanie przedsiębiorczości mieszkańców określonego terytorium (dzielnicy, miejscowości, gminy), cechujących się pewnym minimalnym poczuciem tożsamości lokalnej. Celem tej metody była wielowymiarowa współpraca różnych podmiotów i osób na płaszczyźnie gospodarczej i kulturowej, które tworzyły sieci nastawione na realizację określonych celów prorozwojowych. W USA mieszkańcy organizowali swoje struktury niezależnie od biurokratycznych struktur władz publicznych dzięki lokalnym organizacjom rozwoju (*Community – Base Development Organization*) czy całym korporacjom sąsiedzkim (*Community Development Corporation*) [Lewenstein 2001]. Organizacje te uzyskiwały dotacje rządowe, ale także czerpały zyski z prywatnej działalności biznesowej. Najczęściej działania te były związane z budową mieszkań, tworzeniem miejsc pracy i wspieraniem przedsiębiorczości. Działania opierano na funkcjonowaniu formalnych organizacji z silną kadrą kierowniczą i sprawnie administrowanymi programami pomocy.

Podobne metody zaczęto od lat dziewięćdziesiątych stosować także w Polsce, jednak ograniczały się one do programów pilotażowych sponsorowanych ze środków zagranicznych, które miały dość krótkotrwały okres finansowania. Najważniejszym programem tego typu w Polsce był Program Inicjatyw Lokalnych (PIL) realizowany w latach 1993–1996 z funduszy PHARE w 11 gminach. Celem programu było „*promowanie aktywnej odpowiedzi ze strony społeczności lokalnych na problemy rozwoju społeczno-ekonomicznego poprzez wspieranie przykładowych projektów oraz uruchomienie sieci współpracy i wymiany doświadczeń w całym kraju*” [Gorzela 2001, s. 122]. W większości środki przeznaczano na uruchomienie funduszu gwarancji kredytowych dla lokalnych przedsiębiorców, ewentualnie na uruchomienie ośrodków doradczych czy inkubatorów przedsiębiorczości. We wszystkich gminach powołano komitety lokalne składające się z maksymalnie kilkudziesięciu liderów reprezentujących kluczowe podmioty lokalne z różnych sektorów gospodarki oraz „agencję rozwoju lokalnego” (spółkę akcyjną lub fundację). Komitety miały zajmować się planowaniem i monitorowaniem działań, zwiększając partycypację społeczną w rozwoju lokalnym, natomiast agencje miały fachowo zarządzać projektami i po zakończeniu programu stać się trwałymi instytucjami

wspierającymi rozwój społeczno-gospodarczy [Gęsicka 1996]. Efekty programu zostały ocenione pozytywnie, a najsłabsze skutki gospodarcze stwierdzono w gminie, która większość środków wydała na projekty infrastrukturalne, a nie na wsparcie lokalnej przedsiębiorczości [Gorzela 2001, Marks-Bielska i Białobrzeska 2004].

W okresie socjalizmu, w Polsce inicjowanie działań społeczności lokalnych o charakterze gospodarczym następowało m.in. w ramach „czynów społecznych”. Zwykle były to jednorazowe akcje związane z remontami obiektów użyteczności publicznej oraz budową i remontami dróg [Wierzbicki 1973]. Jednak w warunkach ówczesnego ustroju typowe było administracyjne inicjowanie i kierowanie czynami społecznymi, które miały najczęściej służyć realizacji planów centralnych lub wypełniać ich luki [Wierzbicki 1973]. Tworzono również kółka rolnicze, które zajmowały się upowszechnianiem wiedzy rolniczej, wprowadzaniem nowych upraw i nowych sposobów gospodarki rolnej. Generalnie jednak organizacje te nie zajmowały się rozwojem społecznym i zwiększaniem partycypacji społecznej w zarządzaniu zasobami lokalnymi we współczesnym rozumieniu [por. Gałęski 1973].

W drugim typie metod pobudzane i wspierane są przede wszystkim różne działania oddolne, w których społeczność lokalna ma być inicjatorem zmian i zarazem samodzielnie podejmować ich realizację:

a. Akcje społeczne (*social action*)

Metoda ta opiera się na pobudzaniu jednorazowych akcji (protest, manifestacja, zajęcie lokali, strajk, ale także referenda dotyczące odwołania władz) organizowanych przez mieszkańców po to aby realizować konkretne, określone cele. Z reguły są to działania, których źródłem są konflikty lokalne, wywołujące określone działania mieszkańców, ukierunkowane na zmianę decyzji władz. Akcje są najczęściej inicjowane przez lokalne komitety i organizacje pozarządowe przeciwko władzom publicznym, ale także władze lokalne mogą inicjować protesty przeciwko władzom wyższego szczebla (np. przeciwko inwestycji rządowej etc.). Prowadzi to do zwiększenia zaangażowania mieszkańców w określone działania mające na celu zmianę danej decyzji władz. Zwykle wymaga to mediacji, które pomagają rozwiązać dany problem lokalny. W najbardziej klasycznej formule metoda ta jest znana jako tzw. Styl Alinskiego od nazwiska słynnego animatora Saula Alinskiego, który założył w Chicago pierwszą *Industrial Areas Foundation*, organizującą i mobilizującą określone społeczności wokół jednego, lokalnego konfliktowego problemu. Podstawowym celem Alinskiego było motywowanie mieszkańców do zbudowania silnej organizacji broniącej interesów mieszkańców w odpowiedzi na określony problem lokalny. Eksponowany był interes grupowy, pozwalający na zainicjowanie aktywności wielu mieszkańców danego terytorium, nawet jeżeli społeczność ta charakteryzowała się wcześniej silną pasywnością i niechęcią do współpracy. Ważną cechą stylu działania IAF była niezależność finansowa i organizacyjna powstających organizacji od władz lokalnych i sektora prywatnego. Jednak radykalny charakter wysuwanych postulatów często nie prowadził do osiągnięcia porozumienia z władzami. Organizacje nie świadczyły konkretnych usług swoim członkom, a jedynie tworzyły

potencjał do inicjowania zmian i zwiększały polityczne znaczenie mieszkańców (np. aktywizacja wyborcza). Obecnie tego typu organizacje nadal funkcjonują w USA, Wielkiej Brytanii i w Niemczech [Lewenstein 2001].

Według Skrzypczaka [2004] protesty lokalne inicjowane były w podobny sposób w związku z likwidacją szkół wiejskich, co doprowadziło do wypracowania koncepcji programu „Małej Szkoły”. Tego typu aktywność społeczna prowadzi jednak do niepotrzebnych napięć i wzrostu kosztów inwestycyjnych (np. gdy zachodzi konieczność wstrzymania rozpoczętej już budowy określonej infrastruktury). Współcześnie dąży się raczej do unikania konfliktów społecznych poprzez działania oparte na wcześniejszych negocjacjach. Różnego typu protesty są często mocno eksponowane przez media masowego przekazu, jednak według badań stowarzyszenia ASOCJACJE, w 1999 r. tego typu działania wśród np. organizacji ekologicznych stanowiły jedynie od 5 do 10% wszystkich podejmowanych przez nie inicjatyw [Frączak 2001].

b. Aktywizacja społeczności lokalnej do rozwiązywania problemów lokalnych

W metodach tego typu zmniejszono nacisk na działania podejmowane przez władze lokalne, natomiast skoncentrowano się na tworzeniu porozumień i rozwijaniu współpracy rozmaitych podmiotów działających na poziomie lokalnym. W tej koncepcji zwrócono większą uwagę na organizacje nieformalne (np. grupy sąsiedzkie) i formalne (organizacje pozarządowe), które miałyby stanowić podstawę funkcjonowania grup interesu i mobilizacji mieszkańców chcących rozwiązać określone problemy lub zaspokoić lokalne potrzeby społeczne. W tym podejściu zwraca się także uwagę na konieczność wcześniejszego zinventaryzowania przez aktywną grupę lokalnych problemów i zasobów, które mogą być wykorzystane do ich rozwiązania.

Metody tego typu zaczęto stosować w USA, gdzie w 1946 r. powołano Towarzystwo do Badań nad Organizowaniem Środowiska Lokalnego. Pierwotnie koncentrowano się na działaniach w formie środowiskowej działalności socjalnej, skupiając się na niwelowaniu najbardziej negatywnych zjawisk pojawiających się w społecznościach lokalnych (problemy ubóstwa, bezrobocia, alkoholizmu etc.). W 1962 r. działania tego typu zostały uznane przez Radę do Spraw Kształcenia w dziedzinie Pracy Socjalnej (*Council on Social Work Education*) za trzecią podstawową metodę pracy socjalnej. Początkowo metody tego typu dotyczyły organizowania społeczeństwa w niewielkie grupy sąsiedzkie, które na poziomie lokalnym angażowały się w rozwiązywanie różnych problemów społecznych. Przykładem był np. Program Działań Lokalnych (*Community Action Programme*) realizowany w USA za rządów Kennedy'ego w celu przeciwdziałania ubóstwu. Program ten uchwalony został w 1966 r. jako ustawa federalna. Z tym podejściem związany był także inny projekt federalny w USA – Wzorcowe Miasta (*Model City*), w którym w poszczególnych społecznościach lokalnych tworzone struktury sąsiedzkie, reprezentujące mieszkańców w procesie negocjacji np. z władzami przy wprowadzaniu zmian i planowaniu społeczno-gospodarczym [Lewenstein 2001].

W Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych podobny sposób działania promowała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej w programie „Dialog” finansowanym z amerykańskiego Funduszu Marshalla (poprzez USAID – Agencję Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego) i realizowanym w 6 miastach Polski. Program opierał się

na strukturach pozarządowych działających w porozumieniu z lokalnymi samorządami. Najpierw, w trakcie badań społecznych, określano problemy najbardziej uciążliwe dla mieszkańców, następnie w ramach warsztatów wyszukiwano i pozyskiwano do współpracy indywidualnych liderów lokalnych, którzy po odpowiednich szkoleniach organizowali grupy sąsiedzkie w celu rozwiązania wybranego problemu. Grupy sąsiedzkie uzyskiwały wsparcie władz lokalnych, organizacji pozarządowych i sektora przedsiębiorczości. Przykładem działań było tworzenie małych, nieformalnych wspólnot lokalnych w Sopocie, powiązanych z Ligą Wspólnot Środowiskowych, których celem były działania przeciwdziałające zjawisku narkomanii i alkoholizmu [Czyżewska 2001].

Podobne metody mogą dotyczyć także rozwiązywania innych problemów czy zaspokajania różnych potrzeb społeczności lokalnych. Do tego typu działań można zakwalifikować oddolne tworzenie różnych komitetów działających np. na rzecz budowy sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej, które mogą inicjować dane projekty, a potem uczestniczyć w ich planowaniu i realizacji. Przykładowo, w ramach programu USAID Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego wspierano idee partnerstwa (negocjowania przez różne podmioty i osoby) w planowaniu i realizacji małych projektów, takich jak uprządkowanie (zagospodarowanie) niewielkiego obszaru w dzielnicy miasta (np. w Szczecinie i Malborku) lub wsi (np. odnowa wsi w gminie Głogówek) czy realizacja inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnej (np. w Dąbrowie Zielonej, Białej Rawskiej, Węgrowie) [Chmura 2001]. Do tego typu działań można zakwalifikować programy odnowy wsi, w których także działania realizowane mają być w odpowiedzi na potrzeby mieszkańców i teoretycznie z ich czynnym udziałem [por. Bład 2006, Kuriata 2006].

c. Kompleksowa koordynacja lokalnych inicjatyw (*Comprehensive Community Initiatives*)

W metodzie tej zwrócono uwagę na konieczność wypracowania wspólnej wizji i strategii rozwojowej oraz zintegrowania działań w sferze społecznej (sektor publiczny oraz pozarządowy) i przedsiębiorczości (prywatny sektor rynkowy). Narzędziem miało być tworzenie lokalnej strategii rozwoju z szerokim udziałem mieszkańców i przedstawicieli lokalnych podmiotów gospodarczych oraz społecznych. Tworzenie strategii rozwoju było szczególnie wspierane w Polsce w II połowie lat dziewięćdziesiątych. Niestety, w Polsce na poziomie gminnym społeczności lokalne i organizacje pozarządowe często włączane były do procesu planowania jedynie w sposób bierny – poprzez informowanie, ewentualnie zbieranie danych o ich potrzebach, bez podejmowania większych starań mających na celu zwiększenie ich udziału w procesie planowania i realizacji zadań. Nawet wymagane prawem konsultacje społeczne, według przedstawicieli niektórych organizacji, traktowane były często jako „pozorne i wymuszone”, a postulaty lokalnych organizacji niejednokrotnie nie były w rzeczywistości uwzględniane [Mandrysz 2007]. Władze lokalne często po prostu zlecały tworzenie strategii wyspecjalizowanym firmom doradczym i zapewniały sobie dominujący wpływ na zapisy umieszczane w tym dokumencie. Dominowała więc raczej omawiana już metoda planowania społecznego przez władze niż rzeczywiste przekazanie odpowiedzialności za procesy planowania strategicznego grupom lokalnych działaczy i formalnych podmiotów.

Do metod kompleksowej koordynacji lokalnych inicjatyw można także zaliczyć tworzenie tzw. Centrów Aktywności Lokalnej (CAL) jako sposobu pobudzania aktywności społecznej opierającej się na spotkaniach i negocjacjach lokalnych grup interesu. W ramach CAL nie tworzone zwykle nowej organizacji formalnej, a jedynie pobudzano relacje współpracy wśród różnych lokalnych organizacji działających na obszarze dzielnicy miasta, miejscowości lub gminy (takich jak samorząd lokalny, organizacje pozarządowe, kluby osiedlowe, domy kultury, szkoły etc.), w celu kompleksowego planowania i koordynowania realizacji projektów, które wcześniej realizowane były całkowicie niezależnie i bez koordynacji [Skrzypczak 2001, Jordan 2004].

Z idei kompleksowej koordynacji lokalnych inicjatyw wywodzi się także metoda tworzenia formalnych partnerstw terytorialnych, które w zinstytucjonalizowanej formie mają być organizacjami koordynującymi i pobudzającymi wspólne działania różnych organizacji na poziomie lokalnym lub subregionalnym. Partnerstwo terytorialne jako metoda aktywizacji społeczności lokalnych i pobudzania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego omówiona jest szerzej w kolejnych podrozdziałach.

2.2. Definicja partnerstwa

W literaturze dotyczącej rozwoju regionalnego i lokalnego termin partnerstwo używany jest zazwyczaj w odniesieniu do współpracy różnych podmiotów i osób na rzecz określonych wspólnie celów, zwykle związanych z rozwojem społecznym lub (i) ekonomicznym, a także w kontekście zlecenia (współfinansowania) usług i inwestycji publicznym podmiotom spoza sektora publicznego [Pastuszka 2005]. W zasadzie można by uznać, że termin partnerstwo jest bardzo zbliżony do pojęcia współpracy (czy współdziałania), jednak w literaturze autorzy zwracają uwagę na pewne szczególne cechy partnerstwa. W odniesieniu do aktywności społecznej Woźniak [2001, 2002] uważa, że partnerstwo jest najpełniejszą formą partycypacji społecznej, której początek stanowi podjęcie wspólnej analizy i hierarchizacji potrzeb społecznych oraz wspólnego planowania sposobu ich zaspokojenia lub rozwiązywania pojawiających się przy tej okazji problemów. Wskazuje on na ewolucję kooperacji od krótkotrwałego współdziałania, poprzez długoterminową współpracę, aż po najbardziej zaawansowane partnerstwo. Pierwsza forma polega na podejmowaniu krótkotrwałych wspólnych działań bez budowania powiązań pomiędzy uczestnikami, druga – na długotrwałej kooperacji, w której wzajemne stosunki ulegają ustawicznym zmianom. Partnerstwo obejmuje natomiast proces tworzenia trwałych powiązań pomiędzy podmiotami i grupowego podejmowania przez nie decyzji w drodze *consensusu*, począwszy od analizy i hierarchizacji potrzeb społeczności lokalnych, poprzez planowanie sposobu ich zaspokojenia i rozwiązywanie pojawiających się przy tym problemów. Działania te powinny być w pełni jawne dla lokalnych społeczności oraz stanowić wynik negocjacji i dobrowolnego porozumienia stron uczestniczących w tym procesie. Zwraca się tu więc uwagę na określenie wspólnych celów, przygotowanie długoterminowych, strategicznych planów działania i udostępnienie własnych zasobów do realizacji działań [por. Baker 1993, Freshwater i in. 1993b]. Lloyd [2004] traktuje partnerstwo jako mechanizm służący negocjacyjnemu wypracowaniu porozumienia pomiędzy jednostkami i grupami, w kwestii uzgodnienia wspólnego celu oraz ustalenia, które poglądy i interesy przeważają nad innymi przy jego realizacji.

Autorzy podkreślają, że partnerstwo powinno opierać się w dużym stopniu na zaufaniu [Lloyd 2004, Żabińska 2006], choć z drugiej strony formalną umowę traktuje się czasem jako ważny wyznacznik partnerstwa [Baker 1993]. W ujęciu socjologicznym partnerstwo jest modelem relacji pomiędzy partnerami, obejmujących współdziałanie i współpracę, równość praw i obowiązków, szanowanie autonomii i inności oraz tolerancję [Starowicz, za: Hadyński 2006b]. Jakkolwiek ta ostatnia definicja dotyczy ściśle kontaktów międzyludzkich, dobrze oddaje znaczenie terminu także w przypadku współpracy instytucji. W kontekście tak przyjętych definicji, partnerstwo należy uznać za pewien specyficzny typ współpracy, spełniający określone, wymienione wyżej warunki. Oznaczałoby to, że jest to termin węższy od pojęcia współpracy.

W literaturze dotyczącej zagadnień rozwoju społeczno-gospodarczego partnerami mogą być podmioty reprezentujące różne sektory gospodarki: władze publiczne, organizacje pozarządowe czy przedsiębiorstwa [Hadyński 2006b]. W przypadku współpracy podmiotów reprezentujących jeden sektor mówi się o partnerstwie sektorowym, np. może być to współpraca pomiędzy władzami regionalnymi i centralnymi. Natomiast gdy reprezentowane są różne sektory, mówi się o partnerstwie międzysektorowym, wskazując jednocześnie, że dla procesów rozwoju najkorzystniejsze jest partnerstwo „trójsektorowe” [OECD 1990]. Skład partnerstw był określony ogólnie w rozporządzeniu regulującym działania funduszy strukturalnych UE – art. 8.1 Rozporządzenia Rady 1260/1999/WE mówi o „partnerstwie” pomiędzy „Komisją a państwem członkowskim, jak również z władzami i instytucjami desygnowanymi przez państwo członkowskie w ramach przepisów krajowych i bieżących praktyk, a mianowicie władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz innymi odpowiednimi, kompetentnymi ciałami w tych ramach”.

Jeżeli współpraca dotyczy podmiotów i działań na określonym, zwartym geograficznie obszarze, można mówić o partnerstwie terytorialnym [Furmankiewicz 2006]. Jego granice mogą mieć zasięg obejmujący fragment lub całą gminę, kilka gmin czy powiat (partnerstwo lokalne) albo regionalny (działania obejmujące region). W literaturze wspomina się także o partnerstwach międzynarodowych obejmujących np. międzynarodową i przygraniczną współpracę jednostek administracyjnych i lokalnych społeczności (np. miasta partnerskie). Jest to jednak tematyka odmienna od podejmowanej w niniejszej pracy [por. Furmankiewicz 2002].

Na potrzeby opracowania przyjęto definicję partnerstwa terytorialnego jako dobrowolnego, otwartego porozumienia co najmniej 3 zachowujących autonomię partnerów, reprezentujących co najmniej 2 sektory (z trzech: publicznego, prywatnego i pozarządowego), którzy wspólnie realizują długoterminowe działania na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego określonego terytorium obejmującego obszar co najmniej jednej gminy [por. Biderman i in. 2004, Hadyński 2006b]. Pełna definicja partnerstwa podawana przez Bidermana i in. [2004] mówi dodatkowo, że działania te mają być „doskonalone, monitorowane oraz powinna być zachowana zasada równości pomiędzy uczestnikami współpracy w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści”. Faktycznie jest to jednak definicja idealistyczna, gdyż w praktyce wiele organizacji o charakterze partnerstwa nie spełnia tych wszystkich wymogów jednocześnie. W głównych programach

wspierających tego typu współpracę (Program Pilotażowy LEADER+ czy tzw. oś 4 PROW) zasięg terytorialny partnerstw wyznaczany był zwykle granicami zaangażowanych gmin.

Ponieważ w monografii zajmujemy się jedynie organizacjami wzorowanymi na „lokalnych grupach działania” tworzonych np. w ramach Inicjatyw Wspólnotowych LEADER, pisząc o nich, zamiennie używamy pojęć: partnerstwo „międzysektorowe”, „terytorialne” i „lokalne”, w zależności od tego, które cechy tych organizacji mają być podkreślone, pomimo iż nie są to terminy tożsame. Jednak analizowane „grupy partnerskie” czy „lokalne grupy działania” zwykle mają cechy charakterystyczne dla tych wszystkich trzech typów partnerstw jednocześnie.

2.3. Rola partnerstwa w rozwoju lokalnym

W literaturze wskazuje się na liczne zalety koncepcji zorganizowanej współpracy międzysektorowej w zarządzaniu zasobami lokalnymi i rozwoju lokalnym, a jednocześnie na zagrożenia, jakie może przynieść wypaczenie idei partnerstwa [np. Freshwater 1993a,b, Hutchinson 1994, Peck i Tickell 1994, Nunn i Rosentraub 1997, Osborn 1998, Westholm 1999, Shucksmith 2000, Yarwood 2002, Duriasz-Bułhak i Milewski 2003, Considine 2003, Rokicki 2004, Furmankiewicz 2006, Furmankiewicz i Foryś 2006, Kamiński 2006a]. Lowndes i Sullivan [2004] wymieniają 3 wiodące grupy zagadnień, dla których tworzy się partnerstwa związane z efektywnością, integracją i odpowiedzialnością (ang. *efficiency, integration, accountability*).

Do korzyści związanych ze wzrostem efektywności, rozpatrywanych szczególnie w naukach ekonomicznych, należą zjawiska wynikające w większości z ogólnych zalet działania w grupie [por. Kozarowicz i Panasiewicz 1998, Furmankiewicz 2002b]:

- efekt synergii – gdy grupa osiąga lepsze wyniki niż najefektywniejsza jednostka indywidualnie;
- efekt skali – gdy wzrost wielkości grupy powoduje wzrost rezultatów jej działań większy, niż wynosiłaby suma efektów indywidualnych;
- efekt masy krytycznej (ang. *critical mass*) – gdy grupa uzyskuje pewien minimalny poziom określonych zasobów, np. umiejętności, wiedzy, środków finansowych etc., niezbędnych do rozpoczęcia danych działań (np. zebranie wysokiego minimalnego wkładu własnego do realizacji dużego projektu z programu Unii Europejskiej);
- redukcja kosztów transakcyjnych przedsięwzięć, szczególnie związanych dublującymi się czynnościami;
- sprzyjanie tworzeniu ekonomicznej „wartości dodanej” w danym subregionie;
- zwiększenie konkurencyjności regionu dzięki strategicznym działaniom grupy.

Cechy partnerstwa związane z „integracją” pozwalają na łączenie rozdrobnionego otoczenia organizacyjnego (ang. *fragmented organisational landscape*), a więc dotyczą wspierania współpracy rozmaitych usługodawców, co generalnie zwiększa efektywność zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności. Poza tym korzyści mogą obejmować:

- tworzenie nowych powiązań pomiędzy lokalnymi instytucjami, które zwiększają wymianę informacji i koordynację działań;
- ułatwianie tworzenia skoordynowanych strategii działania dla określonych obszarów objętych działaniem partnerstwa, co sprzyja realizacji celów długoterminowych;
- budowanie porozumienia i wzajemnego zaufania;
- redukcowanie konfliktów pomiędzy lokalnymi podmiotami;
- umacnianie identyfikacji lokalnej (tożsamości regionalnej) mieszkańców z regionem;
- łączenie różnych zasobów do osiągnięcia wspólnych celów.

Korzyści związane z „odpowiedzialnością” dotyczą natomiast zwiększania zaangażowania różnych podmiotów w dostarczanie usług publicznych. Poprzez współpracę w partnerstwie zaczynają one realizować nie tylko własne cele, ale ich działania włączane są w cele strategiczne partnerstwa, przez co przyjmują one część odpowiedzialności za realizację wspólnie ustalonych planów długoterminowych. Partnerstwa mają teoretycznie sprzyjać równoważeniu wpływów różnych grup interesu, np. poprzez wdrażanie demokratycznych procesów podejmowania decyzji (dotyczących strategicznych działań na terytorium partnerstwa) z udziałem przedstawicieli lokalnych organizacji. Ma to służyć szerszej dystrybucji korzyści z podejmowanych działań. Oprócz tego wskazuje się na rolę partnerstw w:

- zwiększaniu partycypacji społecznej w zarządzaniu zasobami lokalnymi;
- pobudzaniu aktywności i przedsiębiorczości lokalnych społeczności;
- włączaniu udziału sektora prywatnego w działania społeczne;
- uwrażliwianiu władz i podmiotów publicznych na potrzeby społeczne;
- wspieraniu innowacyjności działań poprzez podejmowanie ryzyka realizacji lokalnych pomysłów i projektów o nietypowym charakterze.

Serafin i in. [2005] podają silne i słabe strony sektorów publicznego, prywatnego i pozarządowego (tab. 6), wskazując, że współpraca osłabia negatywne zjawiska występujące w grupach sektorowych. Organizacje pozarządowe mają zatem wносить do wspólnych działań przede wszystkim wrażliwość społeczną i zaangażowanie indywidualne, sektor prywatny wzorce dobrego zarządzania, natomiast sektor publiczny stabilne (budżetowe) środki finansowe i dostęp do informacji. Partnerstwa terytorialne mogą mieć pozytywny wpływ na niwelowanie niekorzystnych wskaźników (szczególnie o charakterze społecznym) na obszarach problemowych w rolnictwie Polski [por. Bański 1999, Bański i Stola 2002].

W literaturze wskazuje się także na pewne zagrożenia pojawiające się przy tworzeniu partnerstw jako organizacji podmiotów o zbieżnych celach [por. Kamiński 2006a]. Po pierwsze, może zostać utworzona zamknięta grupa ograniczająca inicjatywę i interes innych podmiotów, szczególnie jeżeli część jednostek uzyskuje dominację w podejmowaniu decyzji, a struktury organizacji są zamykane dla nowych członków. Considine [2003] wskazuje na przykład w kontekście zagadnień partnerstwa publiczno-prywatnego, że jakkolwiek gęstość powiązań pomiędzy grupami firm i agencjami rządowymi wspiera rozwój ekonomiczny, to jednak może być także elementem ograniczającym udział innych podmiotów – outsiderów (*outsiders*). Jednostki współpracujące w ramach formalnej organizacji mogą być ograniczane poprzez sztywne wyznaczenie ich roli w grupie, zaś przepływ informacji może być zawężony do pojedynczych, najczęściej używanych,

tradycyjnych ścieżek. W rezultacie czynniki, które sprzyjają utworzeniu silnej grupy (w tym partnerstwa terytorialnego), mogą także prowadzić do wykluczenia, marginalizacji i tworzenia restrykcji wobec innych podmiotów i osób, a także zmniejszyć innowacyjność grupy. Na tego typu zagrożenia wskazują także Coleman [1988] i Shucksmith [2000].

Tabela 6
Table 6

Mocne i słabe strony uczestników partnerstwa międzysektorowego
według Serafina i in. [2005]
Strengths and weaknesses of cross-sectoral partnership participants, according
to Serafín et al. [2005]

	Silne strony Strengths	Słabe strony Weaknesses
Sektor publiczny Public sector	<ul style="list-style-type: none"> • Mandat społeczny Community mandate • Decyzyjność administracyjna i finansowa Administrative and financial decision-making • Dostęp do źródeł informacji Access to sources of information • Tworzenie i egzekwowanie prawa Law enacting and enforcement 	<ul style="list-style-type: none"> • Upolitycznienie Politicization • Biurokracyzm Bureaucracy • Kadencyjność Terms • Korupcja Corruption
Sektor pozarządowy Voluntary sector	<ul style="list-style-type: none"> • Wrażliwość społeczno-środowiskowa Socio-environmental sensitivity • Zapał i zaangażowanie Enthusiasm and commitment • Niezależność Independence • Wiedza ekspertów Experts' knowledge 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak stabilizacji finansowej Lack of financial stability • Brak profesjonalnego wizerunku Lack of professional image • Brak wiarygodności Lack of credibility • Niesprawne zarządzanie Mismanagement
Sektor prywatny Private sector	<ul style="list-style-type: none"> • Posiada środki finansowe Available financial resources • Profesjonalizm w działaniu i organizacji Professionalism in operation and organization • Tworzenie miejsc pracy Job creation • Innowacyjność Innovative character 	<ul style="list-style-type: none"> • Niski stopień wrażliwości społeczno-środowiskowej, Low level of socio-environmental sensitivity • Nastawienie na zysk Orientation to profit • Egoizm Selfishness

Ograniczanie wpływu części organizacji lokalnych może być związane z istnieniem określonych grup interesu, m.in. w ramach grup sektorowych (np. lobby władz lokalnych, lobby określonej organizacji pozarządowej etc.). Liderzy grupy (zarówno instytucjonalni, jak i konkretne osoby) mogą wykorzystywać określone powiązania do osiągnięcia własnych korzyści (niezależnie czy chodzi o korzyści prywatne, czy własnej instytucji),

ignorując jednocześnie inne małe podmioty i traktując je jedynie jako narzędzie do wykazywania we wnioskach „licznych” partnerów, w celu zwiększenia prawdopodobieństwa pozyskania grantów, a w rzeczywistości ograniczając ich wpływ na podejmowanie decyzji i unikając dzielenia się korzyściami z projektów. Rzeczywisty udział przedstawicieli społeczności lokalnych w tego typu strukturach może być problematyczny, ze względu na skłonności do dominacji jednostek (lub podgrup) najbardziej aktywnych, które mogą wręcz tworzyć rodzaj elity wykluczającej pomysły i interes innych podmiotów [Shucksmith 2000]. W skrajnych przypadkach mogą być tworzone grupy, które nie pasują w pełni do definicji partnerstwa, gdyż ich celem jest przede wszystkim pozyskanie środków finansowych na działania liderów, bez rzeczywistego zaangażowania większości lokalnych podmiotów [Osborn 1998, Wasielewski 2005]. Machaj [2000] twierdzi, że we władzach lokalnych często dochodzi do odsuwania na dalszy plan odpowiedzialności przed mieszkańcami, wobec zamysłów i strategii rozwoju przyjętych przez organy samorządowe. Zjawisko to może mieć znaczenie w osłabianiu osiągania jednego z podstawowych celów partnerstw terytorialnych – zwiększania partycypacji społecznej. Ideą tworzenia tych organizacji jest wszak zwiększanie zaangażowania mieszkańców w działania na rzecz gospodarowania zamieszkiwanym terytorium. Tymczasem władze samorządowe mogą czasem wykorzystywać partnerstwa do pozyskiwania środków na zadania własne (związane raczej z potrzebami elit rządzących), odsuwając w rzeczywistości na dalszy plan potrzeby mieszkańców i zagadnienia partycypacji społecznej w planowaniu lokalnym [Freshwater i in. 1993b, Halamska 2005a, Furmankiewicz i Foryś 2006, Adamski 2008]. Czasem wskazuje się na „municipalizację” partnerstw, gdy główny wpływ na decyzje i działania grupy uzyskują władze lokalne. Nie następuje więc w rzeczywistości przesunięcie władzy do społeczeństwa obywatelskiego [Halamska 2005b]. Oczywiście należy zdawać sobie także sprawę, że zbyt silny wpływ niektórych grup społecznych (np. bezrobotni, związki zawodowe, ludność o niskim wykształceniu i niskich dochodach etc.) może prowadzić do dominacji projektów czysto socjalnych, które nie generują ekonomicznych efektów rozwojowych [Gorzela 2001].

W odniesieniu do teoretycznych korzyści ze współpracy Stöhr [1993] wskazuje, że nadmierny wzrost liczby podmiotów w grupie może prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów lub zwiększać sztywność lokalnych struktur, natomiast Osborn [1998] twierdzi, że wbrew teorii czasem prowadzi to do zmniejszenia koordynacji i powoduje trudności w sprawnym podejmowaniu strategicznych decyzji.

Kolejnym zagrożeniem w funkcjonowaniu partnerstw jest ich skłonność do realizacji celów krótkoterminowych [Peck i Tickell 1994, Shucksmith 2000], nie zawsze zgodnych ze strategiami lokalnymi, co wynika m.in. z małych zasobów własnych i konieczności dopasowania się do celów wyznaczanych przez fundusze grantowe. Do tej grupy problemów można zaliczyć zagadnienia związane z procedurami określonymi przez centralne instytucje w funduszach grantowych teoretycznie wspierających współpracę międzysektorową. Typowe dla różnych programów ograniczenia formalne i wąsko zdefiniowane grupy odbiorców mogą prowadzić do wyłączenia z procesu współdziałania i uzyskiwania korzyści jednostek w rzeczywistości silnie powiązanych z tymi zakwalifikowanymi do danego programu. Przykłady takiego działania programów typu LEADER w Polsce i Wielkiej Brytanii opisują Furmankiewicz i Slee [2007]. Na podobne zagrożenia wskazują także Freshwater [1993b] oraz Grochowski i Regulska [2000].

Ograniczenia i wymogi formalne zapisane w programach mogą wpływać negatywnie na innowacyjność, np. poprzez wymuszanie działań standardowo przyjętych w procedurach programu wspierającego. Dodatkowo, wysoki poziom skomplikowania takich procedur może ograniczać spontaniczny, oddolny charakter udziału społeczności lokalnej. Wynika to z konieczności opierania działań na pracy ekspertów, a nie na aktywności mieszkańców, którzy na typowych obszarach wiejskich rzadziej mają kwalifikacje do prowadzenia spraw administracyjno-prawnych [por. Adamski 2008].

Pomimo zagrożeń – doświadczenia krajów wdrażających terytorialną współpracę międzysektorową wskazują na uzyskiwanie przez lokalne koalicje wielu pozytywnych efektów w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego. Dlatego grupy takie są aktywnie wspierane przez władze rządowe wielu krajów, a także w ramach programów i inicjatyw Komisji Europejskiej [por. Freshwater 1993a, Moseley 2003, Halamska 2005a, b, Larner i Butler 2005].

2.4. Idee partnerstwa terytorialnego w Europie

2.4.1. Inicjatywy wspierające rozwój partnerstwa lokalnego

W większości krajów demokratycznych kultury „zachodniej” do co najmniej połowy lat osiemdziesiątych rządowa polityka rozwoju społeczno-gospodarczego miała tradycyjnie charakter sektorowy, funkcjonalny i hierarchiczny (w krajach bloku socjalistycznego podobna koncepcja w skrajnej formie dominowała co najmniej do rozpoczęcia transformacji ustrojowych w latach dziewięćdziesiątych). Według McAlindena [2004] „dobrą administrację” postrzegano jako taką, która służy interesom polityki sektorowej, przy założeniu rozsądnego wykorzystywania środków publicznych. Interwencja była postrzegana jako proces „odgórny”, rozumiany jako duże programy inwestycji publicznych mających na celu ożywienie gospodarki.

W latach osiemdziesiątych Wspólnota Europejska stała się w obliczu politycznej stagnacji oraz utrzymującego się osłabienia tempa rozwoju gospodarczego w wielu uprzednio dominujących regionach i sektorach. Rządy państw członkowskich zdały sobie sprawę z niepowodzenia ich dotychczasowych działań zmierzających do niwelowania różnic między regionami i grupami społecznymi. W rezultacie zaczęto poszukiwać nowych metod wspierania rozwoju, opartych w większym stopniu na inicjatywach oddolnych, zróżnicowanych terytorialnie, o zintegrowanym (a nie sektorowym) charakterze, a także na idei partnerstwa – a więc współpracy i koordynacji działań podmiotów reprezentujących wszystkie sektory gospodarki [McAlinden 2004, Diaz-Puente 2008].

Pierwsze programy wspierające rozwój terytorialnej współpracy międzysektorowej zaczęto realizować w latach osiemdziesiątych XX w. w Nowej Zelandii, Kanadzie i USA [OECD 1990, Freshwater i in. 1993a]. Miały one bardzo zróżnicowany charakter i cele działania. Przykładowo w USA z inicjatywy Departamentu Pracy tworzono koalicje podmiotów działających na rzecz likwidacji bezrobocia strukturalnego w określonych obszarach (podobny charakter miały zawiązywane w Polsce na początku XXI w. tzw. paktów na rzecz zatrudnienia). W Kanadzie w ramach rządowego programu *Community*

Futures tworzone koalicje działające na rzecz długoterminowego rozwoju społeczno-ekonomicznego określonych regionów [Freshwater i in. 1993a]. W Europie pierwsze inicjatywy formowania takich współdziałających grup pojawiły się w Wielkiej Brytanii i Irlandii także w latach osiemdziesiątych [Moseley 2003].

W rezultacie propagowania idei partnerstwa w rozwoju lokalnym w wielu krajach Europy Zachodniej w latach dziewięćdziesiątych zaczęto realizować zarówno krajowe programy rządowe, jak i niezależnie inicjatywy Komisji Europejskiej, obejmujące wsparcie różnego typu lokalnych organizacji międzysektorowych, działających w ramach pojedynczych projektów lub długoterminowo, na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo w Irlandii Północnej w latach 1995–1999, w ramach Specjalnej Pokojowej Inicjatywy dla Irlandii Północnej (*Northern Ireland Special EU Peace Initiative*) tworzone tzw. partnerstwa okręgowe (*District Partnerships*) w celu działania na rzecz niwelowania podziałów wywołanych przez konflikty społeczne. Partnerzy działający w ramach tych formacji wywodzili się z bardzo różnych kręgów politycznych, kulturowych i społecznych, a ich zadaniem było przygotowanie działań, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby, w których podejmowano kwestię konfliktów w tym regionie – w kategoriach społeczno-kulturowych, ekonomicznych i środowiskowych. Po roku 2000 partnerstwa te zostały zrestrukturyzowane zgodnie z założeniami dla lokalnych partnerstw strategicznych (*Local Strategic Partnerships*) organizowanych w całej Wielkiej Brytanii pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Zakres działania tych organizacji obejmował opracowanie i realizację całościowej strategii rozwoju lokalnego. Partnerzy wchodzący w skład tych organizacji reprezentowali głównie władze lokalne i środowiska społeczne (w tym formalne organizacje pozarządowe) [Bailey 2003, McAlinden 2004]. W Finlandii na początku XXI w. działało co najmniej 58 partnerstw finansowanych z czterech źródeł, a Inicjatywa Wspólnotowa LEADER+ była tylko jednym z nich. W Irlandii istniało co najmniej 35 lokalnych grup działania, a środki dla części z nich pochodziły z krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich. W Hiszpanii, oprócz 145 partnerstw finansowanych z programu LEADER, działały 162 grupy w programie krajowym PRODOR oraz 10 grup w programie regionalnym AGADER [Kamiński i Kwaterna 2005]. Ich działaniami objęta była ponad połowa powierzchni tego kraju zamieszkała przez 5 mln mieszkańców [Diaz-Puente 2008]. W Wielkiej Brytanii w tym czasie istniało około 5500 różnego typu partnerstw na obszarach miejskich i wiejskich, angażując około 75 tys. osób w zarządach tych organizacji [Lowndes i Sullivan 2004].

Mniejsze znaczenie dla tworzenia międzysektorowych partnerstw lokalnych miały także inne programy Unii Europejskiej, takie jak przeznaczone dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej programy PHARE (np. PHARE Spójność Społeczna), w których realizowano pojedyncze projekty wspierające współpracę na rzecz rozwoju lokalnego. Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG promowała międzynarodową i transgraniczną współpracę podmiotów lokalnych, wspierając projekty z udziałem nie tylko sektora publicznego, ale także prywatnego i pozarządowego. Organizacje typu partnerstwa tworzone także na obszarach miejskich Unii Europejskiej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej URBAN. Jednak największy wpływ na rozwój i promowanie międzysektorowej współpracy lokalnej w zarządzaniu zasobami, planowaniu strategicznym i realizacji określonych projektów na obszarach wiejskich Europy miały trzy kolejne etapy Inicjatywy Wspólnotowe LEADER, wdrażanej od 1991 r.

2.4.2. Inicjatywa Wspólnotowa LEADER

Idee partnerstwa terytorialnego na obszarach wiejskich zostały w Europie rozpropagowane przede wszystkim dzięki Inicjatywie Wspólnotowej LEADER (z języka francuskiego: *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) Komisji Europejskiej [Moseley 2003]. Miała ona kluczowe znaczenie dla rozwoju tego typu form współpracy nie tylko w krajach członkowskich UE, ale w konsekwencji postępującej integracji europejskiej, praktycznie na całym kontynencie. Program ten traktowano początkowo jako rodzaj eksperymentu, który miał dać wskazówki co do dalszego programowania rozwoju obszarów wiejskich w Europie.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych kluczowe znaczenie dla obszarów wiejskich miała Wspólna Polityka Rolna, która z punktu widzenia efektywności produkcji żywności okazała się sukcesem, natomiast przyniosła wiele innych niekorzystnych zjawisk, zwłaszcza w zakresie spraw społecznych i stanu środowiska przyrodniczego. Pojawiły się nadwyżki niektórych produktów rolnych, których koszty magazynowania i subsydiowanego eksportu znacząco rosły [Rowiński 2004]. Coraz większa efektywność i mechanizacja produkcji rolnej, przy stałym popycie na żywność, osłabiała zapotrzebowanie na pracowników w rolnictwie. W rezultacie obszary wiejskie osiągały wyższe wskaźniki bezrobocia niż obszary zurbanizowane [van Depoele 2003]. Na skutek wzrastającej konkurencyjności miast dochodziło do znacznej migracji ludności ze wsi do miast, co prowadziło do wielu niekorzystnych zjawisk społecznych na obszarach wiejskich (procesy depopulacji, starzenie się społeczeństwa, dezintegracja społeczna, zanik instytucji życia publicznego na wsi).

Inicjatywa Wspólnotowa LEADER miała sprawdzić nowy model rozwoju obszarów wiejskich oparty na oddolnych inicjatywach, które przeciwdziałałyby opisanym, niekorzystnym zjawiskom społecznym [Kamiński i Kwatera 2005, Hadyński 2006a, Borek i in. 2006, Diaz-Puente 2008]. W inicjatywie tej zastosowano nowe podejście do rozwiązywania problemów wsi, w którym sporządzanie strategii i podejmowanie decyzji o realizowanych działaniach przekazano społecznościom i podmiotom lokalnym. Uznano bowiem, że to ta grupa ma najlepszą wiedzę o specyfice określonego subregionu, zasobach i własnych potrzebach, a nie władze centralne lub regionalne. Działania tworzonej koalicji lokalnych zwanych w programie „lokalnymi grupami działania” (w skrócie: LGD, ang. *Local Action Groups*, LAG) opierano na współpracy międzysektorowej podmiotów i osób reprezentujących różne sektory gospodarki (tzw. partnerstwo). Terytorialny zasięg partnerstwa ograniczano przy tym zwykle do granic jednostek administracyjnych zamieszkiwanych przez maksymalnie 100 tys. lub 150 tys. osób.

Pierwszy etap inicjatywy (LEADER I) zrealizowany został w latach 1991–1994 jako program pilotażowy sprawdzający nowy model rozwoju obszarów wiejskich i inicjujący lokalne porozumienia międzysektorowe. Skierowany był do beneficjentów z terenów wiejskich usytuowanych na obszarach tzw. celu 1 i 5b (wyznaczono je na potrzeby polityki regionalnej Wspólnot Europejskich – cel 1 obejmował wspieranie regionów opóźnionych w rozwoju o wartości PKB poniżej 75% średniej UE, zaś cel 5b pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich). Ze wsparcia projektu pilotażowego LEADER skorzystało 217 LGD, które obejmowały powierzchnię około 367 000 km² i otrzymały wsparcie w wysokości łącznie 442 mln euro. Lokalne grupy działania

wybierane były z udziałem Dyrekcji Generalnej Rolnictwa (*Directorate General for Agriculture*), a więc na poziomie centralnym w skali EWG [Saraceno 1999].

W lipcu 1994 r. ogłoszono kolejny etap programu (1994–1999), z którego skorzystało 998 beneficjentów (w tym 906 lokalnych grup działania i 92 inne podmioty). Lokalne grupy działania obejmowały średnio terytorium o powierzchni 1550 km², które zamieszkałe było przeciętnie przez 55 tys. osób, przy gęstości zaludnienia 35 osób/km² [Tödting-Schönhöfer i in. 2003]. Na etapie tym upowszechniano doświadczenia LEADER-a I na większym obszarze Unii Europejskiej, kładąc szczególny nacisk na innowacyjność projektów i nawiązywanie współpracy międzyterytorialnej, w tym międzynarodowej. Inicjatywa skierowana była do terenów wiejskich usytuowanych na obszarach celów 1, 5b i dodatkowo 6 (cele 1 i 5b, jak opisano wyżej, cel 6 – rozwój słabo zaludnionych regionów północnych w krajach skandynawskich). Od tego etapu wybór LGD został zdecentralizowany do poziomu regionalnego i Komisja Europejska bezpośrednio nie brała udziału w selekcji projektów [Saraceno 1999].

Trzecia faza programu nazwana LEADER+ (okres programowania 2000–2006, zakończenie i rozliczenie projektów do 2008 r.) obejmowała 893 LGD, zajmujących łącznie obszar 1 577 386 km². Całkowity planowany budżet programu wynosił 5 046,5 mln euro przy wsparciu ze środków Unii Europejskiej w wysokości 2 105,1 mln euro [Scott 2004, Rodriguez 2005]. Inicjatywa skierowana była do wszystkich obszarów wiejskich krajów członkowskich Unii Europejskiej, a jej ważnym elementem było inicjowanie współpracy krajowej i międzynarodowej partnerstw. Środki finansowe przyznawane w ramach Programu LEADER+ rozdzielono na 3 działania obejmujące:

- 1) wsparcie dla realizacji zintegrowanych strategii rozwoju;
- 2) wsparcie dla krajowej i międzynarodowej współpracy;
- 3) budowanie sieci wszystkich obszarów wiejskich w Unii (zarówno tych będących beneficjentami programu LEADER+, jak i nieobjętych programem) oraz wszystkich osób i podmiotów działających na rzecz ich rozwoju.

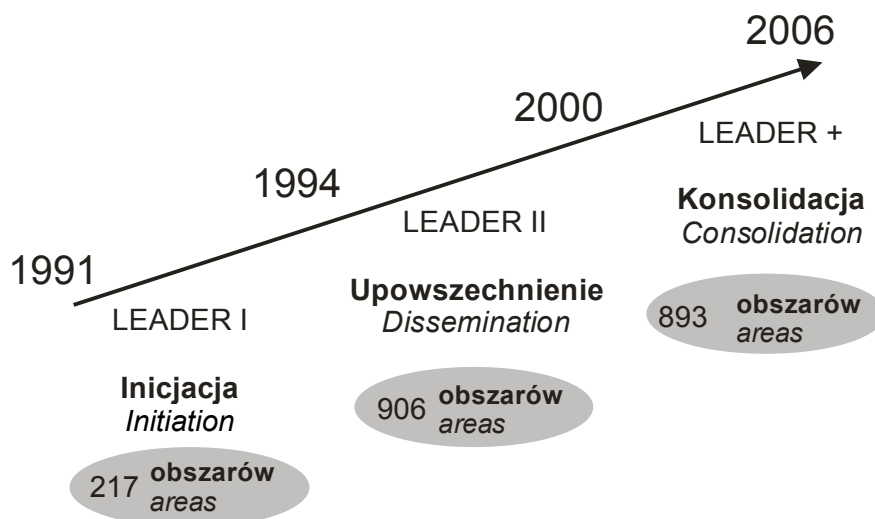
W ramach programu zakwalifikowane LGD opracowały zintegrowane strategie trwałego rozwoju, które miały zmierzać do zachowania i waloryzacji dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, wzmocnienia obszaru pod względem ekonomicznym, głównie w celu tworzenia nowych miejsc pracy i polepszenia zdolności organizacyjnych społeczności lokalnych.

Kieft i Manintweld [2004] podsumowując omawianą inicjatywę, określili główne efekty jej poszczególnych etapów jako „inicjację”, w przypadku programu LEADER I, „upowszechnienie” w programie LEADER II i „konsolidację” w LEADER+ (ryc. 4). Wśród szczegółowych rezultatów wdrażania podejścia LEADER w skali całej Unii Europejskiej wymieniane są m.in. [Grochowska i Płonka 2002, Klepacka 2003, Hałamska 2005a]:

- stworzenie nowych miejsc pracy,
- stworzenie małych przedsiębiorstw rolno-przetwórczych, usługowych i rzemieślniczych,
- przeszkolenie mieszkańców w zakresie różnego rodzaju działalności,
- rewitalizacja wsi,
- lepsze rozpoznanie zasobów własnego regionu,
- tworzenie sieci współpracujących partnerów w miejscu dotychczasowych konfliktów i współzawodnictwa,

- wymiana informacji o nowatorskich pomysłach i doświadczeniach w generowaniu rozwoju społeczno-ekonomicznego pomiędzy obszarami wiejskimi w różnych krajach Unii Europejskiej.

Inicjatywa Wspólnotowa LEADER była wielokrotnie dość dobrze oceniana, choć zauważano także pewne zagrożenia w jej wdrażaniu [Moseley 2003, Tödtling-Schönhofer i in. 2003]. W niektórych krajach Europy uruchamiano w rezultacie także rządowe programy wspierające tworzenie i funkcjonowanie organizacji typu partnerstwa terytorialne.



Ryc. 4. Trzy fazy Inicjatywy Wspólnotowej LEADER
Fig. 4. Three phases of the LEADER Community Initiative

Źródło: na podstawie Kieft i Manintveld [2004]
Source: Kieft and Manintveld [2004]

W konsekwencji pozytywnych ocen tego typu inicjatyw, na konferencji w Salzburgu w listopadzie 2003 r. do tzw. głównego nurtu programowania rozwoju obszarów wiejskich w krajach Wspólnoty Europejskiej włączono dodatkowo „czwartą oś” – podejście typu LEADER. Działania w ramach tej osi mają w „innovacyjny i oddolny sposób” wspierać realizację trzech pozostałych celów (osi priorytetowych: 1 – „poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, 2 – „poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”, 3 – „jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”). Kluczowe znaczenie dla określenia zasad wsparcia miały: Rozporządzenie 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), jak również Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 z 5 lipca 2005 r. Na realizację osi 4 zaplanowano wówczas 7% środków Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz dodatkowo 3% tego funduszu dla krajów, które w najefektywniejszy sposób wykorzystują środki LEADER.

2.4.3. Zasady europejskich programów typu LEADER

Podstawowa filozofia podejścia typu LEADER opiera się na promowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego w planowaniu i realizowaniu działań na poziomie lokalnym. Jak już wspomniano we wstępie do niniejszej pracy, stymulowanie współpracy lokalnej na rzecz rozwoju określonych obszarów jest wynikiem odchodzenia od hierarchicznego, odgórnego i redystrybucyjnego systemu władzy do systemu opartego na stymulowaniu procesów endogennych i struktur kooperacyjnych, w których rośnie rola partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji oraz zasobów lokalnych w generowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego [por. Moseley 2003, Scott 2004, Kamiński i Kwatera 2005, Furmankiewicz 2006]. Trendy takie były obserwowane w demokratycznych krajach wysoko rozwiniętych, w tym w polityce wewnętrznej Wspólnoty Europejskiej [por. OECD 1990, 2001, 2004].

W ramach Inicjatywy Wspólnotowej LEADER i programów ją naśladowujących (np. polski Program Pilotażowy LEADER+, który nie był formalnie częścią tej inicjatywy, ale formalnie niezależnym programem) tworzone były tzw. lokalne grupy działania (LGD), będące lokalnymi, międzysektorowymi koalicjami na rzecz rozwoju określonego terytorium (obszarów wiejskich), które przygotowują własne strategie rozwoju, są beneficjentami pomocy i instytucjami odpowiedzialnymi za wydatkowanie przyznanych dotacji na lokalne projekty [Halamska 2005a]. W literaturze podaje się zazwyczaj 7 głównych zasad tej koncepcji rozwoju (dokładnie od 6 do 8), które są nieco odmiennie formułowane i wyjaśniane przez różnych autorów [por. Depoele 2003, Kieft i Manintveld 2004, Halamska 2005a, Kamiński i Kwatera 2005, Porębski 2005, Kamiński 2006b, Budzich-Szukała 2008a, b]. Autorzy raportu oceniającego efekty Inicjatywy LEADER II wyróżniają osiem zasad programu, pogrupowanych w trzy główne grupy [Tödtling-Schönhofer i in. 2003]:

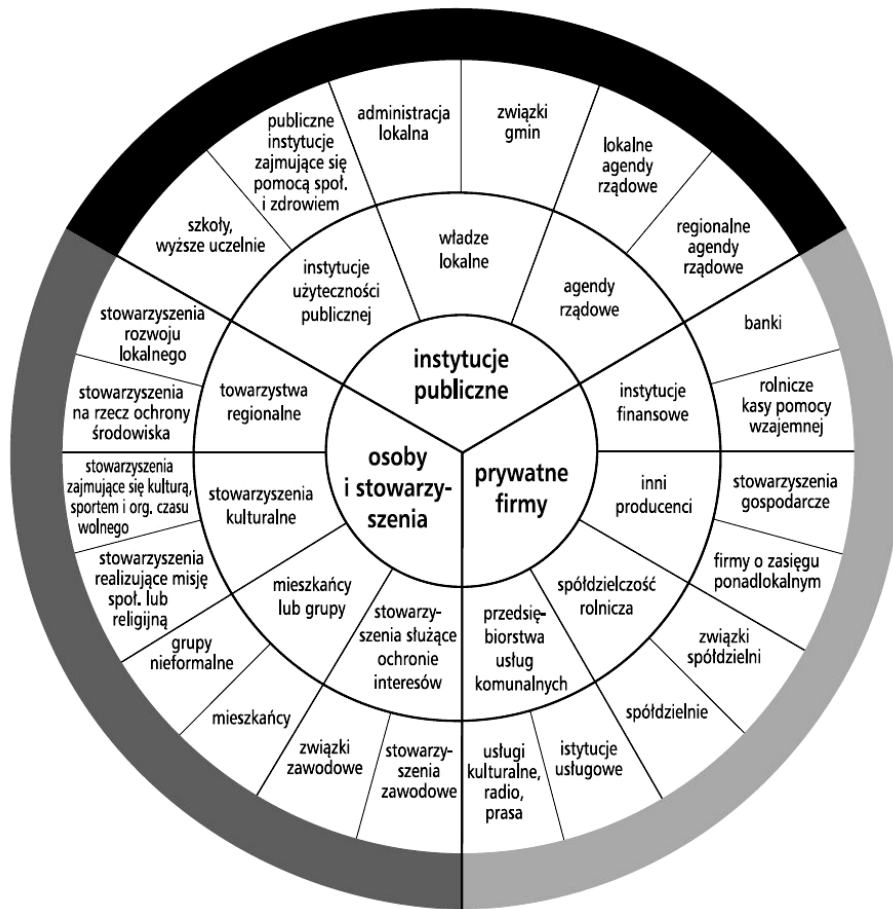
- 1) Grupa cech (zasad) lokalnych, które dotyczą grupy i strategii lokalnej: (podejście terytorialne, oddolne, partnerskie (grupy lokalnej), innowacyjne, wielosektorowo zintegrowane).
- 2) Grupa cech ponadlokalnych, która dotyczy interakcji pomiędzy grupami lokalnymi i ich strategiami (tworzenie sieci i współpraca międzynarodowa).
- 3) Cecha horyzontalna, dotycząca zasad administracyjnych, ustalanych przez instytucje wdrażające inicjatywę, w ramach których grupy lokalne podejmowały swoje działania (zdecentralizowane zarządzanie i finansowanie).

Szczegółowo zasady te można wyjaśnić następująco [Tödtling-Schönhofer i in. 2003, Kamiński i Kwatera 2005, European Commission 2006]:

- **Zasada podejścia terytorialnego** w budowaniu lokalnych strategii rozwoju. Oznacza ona, że obszar objęty inicjatywą typu LEADER powinien być jednorodną jednostką, w której skład wchodzi tereny wiejskie, charakteryzującą się wewnętrzną spójnością (np. społeczną, historyczną, kulturową, przyrodniczą etc.). Dla tak wyznaczonego obszaru przygotowana zostaje strategia rozwoju identyfikująca i uwzględniająca jego specyficzne uwarunkowania. Ważne jest ustalenie wspólnej, terytorialnej wizji rozwoju takiego obszaru wśród różnych uczestników procesu gospodarowania.

Zwykle terytorium partnerstwa jest wyznaczane na podstawie granic administracyjnych samorządów lokalnych lub innych najmniejszych jednostek administracyjnych, przykładowo w Polsce mogą być to gminy, w Wielkiej Brytanii – także obwody *parish councils* [por. Furmankiewicz i Slee 2007].

- **Zasada podejścia oddolnego.** Uznaje ona, że to społeczność lokalna jest odpowiedzialna za analizę potrzeb i zasobów własnych, określenie kierunków rozwoju, wybór projektów i sposób wydatkowania środków (np. w ramach terytorialnych funduszy grantowych). Zasada ta promuje podejście partycypacyjne (oparte na uczestnictwie środowisk lokalnych) w procesach planowania strategicznego i realizacji tych planów. Według van Depoele [2003] zasada ta opiera się na czterech poziomach partycypacji społecznej:
 - a) *wymiana informacji* podczas wspólnych spotkań mieszkańców,
 - b) *konsultacje* z aktywnymi grupami społecznymi,
 - c) *wspólne podejmowanie decyzji* obejmujące strategie i działania,
 - d) *realizacja projektów* przez lokalne grupy działania.
- **Zasada partnerstwa publiczno-prywatnego: tworzenie lokalnych grup działania.** Uznaje ona, że planowanie i realizacja działań lokalnych na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego powinny opierać się na współpracy sektorów publicznego (samorządy i inne instytucje publiczne), prywatnego (np. organizacje przedsiębiorców) i pozarządowego (np. stowarzyszenia i fundacje działające *non profit*) (ryc. 5). Tworzone organizacje powinny reprezentować większość lokalnych grup interesu. W procedurach programów zazwyczaj wskazuje się na konieczność udziału w ciele decyzyjnym LGD co najmniej 50% partnerów społecznych i gospodarczych (a więc teoretycznie wyklucza się dominację władz publicznych).
- **Zasada wspierania innowacyjności.** Zasada ta odnosi się głównie do promowania lokalnych pomysłów i projektów, które mogą mieć nietypowy i nowatorski charakter. W praktyce zasadę tę można interpretować także z poziomu lokalnego, uznając za innowacyjne wszelkie projekty, które na obszarze danego partnerstwa jeszcze nie były znane, nawet jeśli zaadaptowano je na podstawie wzorów z innych obszarów, gdzie już je realizowano. Innowacyjność sprzyjać ma tworzeniu „wartości dodanej” i wzmocnieniu konkurencyjności danego terytorium.
- **Zasada działań wielosektorowo zintegrowanych.** Mówi ona, iż rozwój wymaga zintegrowania wielu elementów: procesów społecznych, aspektów ochrony środowiska, wartości kulturowych i procesów ekonomicznych, co często w praktyce związane jest także z ideą tzw. rozwoju zrównoważonego. Działania i projekty zawarte w strategii i planach rozwoju, realizowane przez różne podmioty lokalne, powinny być powiązane i koordynowane jako spójna całość podlegająca wspólnie określonym celom.
- **Zasada tworzenia sieci.** Wskazuje ona na istotną rolę współpracy i komunikacji pomiędzy LGD w wymianie doświadczeń i przepływie informacji, co ma sprzyjać dyfuzji innowacji i wzmocnieniu roli LGD w reprezentowaniu interesów społeczności wiejskich. Kontakty między lokalnymi grupami mają zapobiegać ich izolacji. Głównymi sieciami w Unii Europejskiej mają być sieci krajowe i łącząca je Europejska Sieć dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (*European Network for Rural Development*).

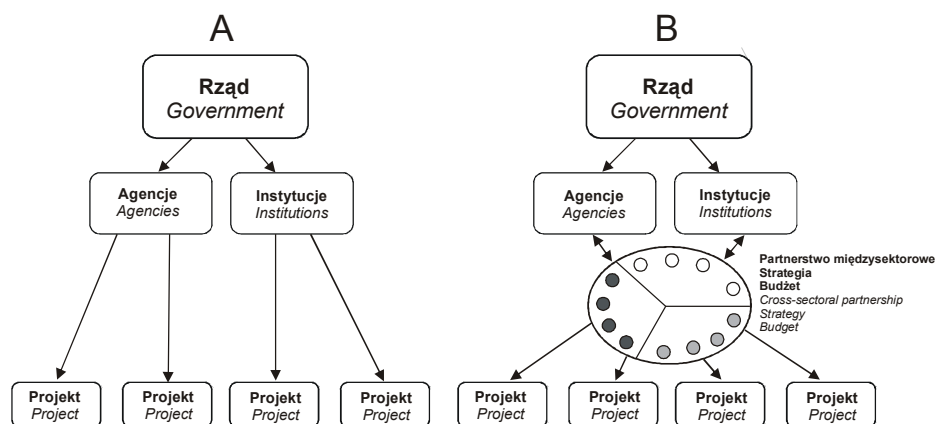


Ryc. 5. Potencjalni uczestnicy partnerstwa międzysektorowego
 Fig. 5. Potential participants of cross-sector partnership

Źródło: Duriasz-Bułhak i Milewski [2003]
 Source: Duriasz-Bułhak and Milewski [2003]

- **Zasada współpracy międzynarodowej.** Oznacza poparcie dla przygotowywania i realizowania wspólnych projektów przez LGD położone co najmniej w dwóch różnych krajach członkowskich.
- **Zasada zdecentralizowanego zarządzania i finansowania.** W przeciwieństwie do scentralizowanych Programów Operacyjnych państwa członkowskie w Inicjatywie Wspólnotowej LEADER mogły wykorzystać model interwencji zwany „grantem globalnym” (*global grant*), który charakteryzuje się transferem budżetu dla instytucji reprezentującej partnerstwo, w celu realizacji lokalnego planu działania. LGD samodzielnie ma wybierać i finansować projekty lokalnych organizacji realizujące cele strategii według wspólnie wypracowanych zasad, które jednak powinny być

zgodne z regułami ogólnymi określonymi przez administrację centralną lub regionalną (ryc. 6). Instytucje centralne i regionalne nie powinny jednak ingerować w merytoryczne (strategiczne) ustalenia LGD.



Ryc. 6. Sektorowe podejście tradycyjne (A) i zdecentralizowane oddolne (B), wdrażane w programach typu LEADER. Źródło: na podstawie Kamiński i Kwaterna 2005, s. 10

Fig. 6. A traditional sectoral approach (A) and a decentralised (bottom-up) approach (B) implemented in LEADER type programmes. Source: based on Kamiński and Kwaterna 2005, p. 10

Zdaniem autorów wystarczające byłoby podawanie 5 zasad: partnerstwa międzysektorowego, podejścia zintegrowanego, oddolnego (obejmującą zarówno lokalne, zdecentralizowane zarządzanie środkami finansowymi, jak i lokalne podejmowanie decyzji), innowacyjnego i zasadę współpracy pomiędzy LGD (w tym tworzenie „sieci”, które są po prostu organizacjami mającymi na celu wymianę informacji oraz wspieranie współpracy różnych LGD). Teoretycznie, wymienione zasady stanowią trzon koncepcji rozwoju obszarów wiejskich w programach typu LEADER. W praktyce jednak są one wprowadzane na różnym poziomie, czasem niezgodnie z wyidealizowaną koncepcją teoretyczną, o czym była już mowa przy omawianiu zagrożeń pojawiających się przy tworzeniu partnerstw. Halamska [2005b] mówi wręcz o „utopijnym” charakterze modelu rozwoju wsi propagowanym w inicjatywach typu LEADER.

3. PARTNERSTWA TERYTORIALNE NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE

3.1. Rozwój partnerstw terytorialnych w Polsce

3.1.1. Współpraca międzysektorowa w latach 1994–1998

W pierwszym dziesięcioleciu po zmianie systemu politycznego generalnie nie obserwowano w Polsce na większą skalę współpracy trójsektorowej na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego na poziomie lokalnym w ramach zorganizowanych i sformalizowanych grup opartych na modelu „partnerstwa terytorialnego”, chociaż tworzone pewne międzysektorowe zespoły doradcze lub zadaniowe w strukturach samorządowych albo wojewódzkich. Przykładowo, zagadnienia lokalnej współpracy międzysektorowej wspierane były we wspomnianym już Programie Inicjatyw Lokalnych [Gorzela 2001]. Zgodnie z główną ideą tego programu rozwój lokalny miał się opierać na partnerstwie osób i instytucji, które miały znaczący wpływ na zarządzanie zasobami lokalnymi [Gęsicka 1996]. Formowane w ramach programu Komitety Lokalne opierały się na elitach i szerszy udział społeczeństwa w ich pracach nie był możliwy. Dodatkowo, komitety te nie były formalnymi organizacjami i miały jedynie doradczy charakter. W ich przypadku można zatem mówić o współpracy partnerskiej, ale nie o partnerstwach jako organizacjach. W ramach idei wsparcia przedsiębiorczości władze publiczne współpracowały raczej z sektorem prywatnym niż pozarządowym (w wielu gminach dominacja tego typu kontaktów międzysektorowych utrzymywała się nadal na początku XXI w. [por. Sadowski 2008]).

Obszary wiejskie odnotowały w początkowym okresie transformacji ustrojowej raczej regres w poziomie aktywności społecznej związany z niekorzystnymi skutkami szybkiej transformacji gospodarczej [Duś 2002, Zgliński 2003]. Jak wynika z badań Kołodziejczyk [2003], jeszcze w 1995 r. w około 50% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce nie było zarejestrowanych żadnych lokalnych fundacji ani stowarzyszeń. Nie było więc praktycznej możliwości sformalizowanej współpracy władz gminnych z tego typu organizacjami na poziomie lokalnym. Z drugiej strony, w przypadku istnienia organizacji pozarządowych, władze często widziały w nich konkurencję dla swoich działań i potencjalne zagrożenie dla swojej sfery wpływów [Regulski i Regulska 2000]. Konflikt interesów pojawiał się szczególnie w planowaniu przestrzennym, gdzie dochodziło (i nadal dochodzi) do istotnych i często bardzo nagłaśnianych sporów między tymi podmiotami, szczególnie w zakresie lokalizacji inwestycji. Regulska i Regulski [2000]

wskazują na brak kultury współpracy, a także zrozumienia przez władze polityczne roli, jaką organizacje pozarządowe powinny odgrywać w budowie państwa demokratycznego oraz w zarządzaniu zasobami lokalnymi.

Pomimo tych niekorzystnych tendencji pojawiły się także pojedyncze inicjatywy, które można uznać za formę partnerstw terytorialnych. Najprawdopodobniej jedną z najstarszych ponadgminnych organizacji wykorzystujących współpracę przedstawicieli różnych sektorów w Polsce było powstałe w 1994 r. Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu”, początkowo z siedzibą w Tyczynie. Organizacja ta utworzyła sformalizowaną formę współpracy pomiędzy działaczami lokalnymi, przedstawicielami władz samorządowych i lokalnych organizacji pozarządowych na obszarze czterech gmin podzeshowskich, świadomie wzorując część działań na doświadczeniach lokalnych grup działania z Europy Zachodniej. Współpraca ta była już często opisywana w literaturze jako pozytywny przykład aktywności lokalnej [np. Puza i Andrukiewicz 2003, Kata 2005, Gramzow 2006] i jest szczegółowo analizowana jako studium przypadku w niniejszej pracy. Poza tym wyjątkiem nie opisywano innych inicjatyw tego typu istniejących w Polsce przed rokiem 1999.

Podstawą przyszłego rozwoju partnerstw terytorialnych stał się wzrost liczby organizacji pozarządowych, jaki nastąpił w latach 1995–2000. W gminach miejskich ich liczba wzrosła dwukrotnie, w miejsko-wiejskich czterokrotnie, a w wiejskich ośmiokrotnie. Na obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce w 2000 r. były to najczęściej stowarzyszenia (odpowiednio 98 i 95,7% wszystkich organizacji), a w małym tylko stopniu fundacje. Liczba tego typu gmin bez zarejestrowanych organizacji pozarządowych zmalała do 5,6% [Kołodziejczyk 2003]. Wzrost liczby stowarzyszeń świadczący o wzrastającej aktywności mieszkańców stał się podstawą do inicjatyw łączenia organizacji pozarządowych, samorządów i przedsiębiorców we wspólne działania na rzecz określonych celów.

Znaczenie dla inicjowania współpracy międzysektorowej miały także lokalne organizacje turystyczne, jednak ich rola w rozwoju obszarów wiejskich była niewielka, a zakres działalności ograniczony do jednego tematu – turystyki. Z kilkoma wyjątkami nie były one później podmiotami znacząco angażującymi się w tworzenie typowych partnerstw terytorialnych.

W 1997 r. Fundacja „Partnerstwo dla Środowiska” z Krakowa rozpoczęła promocję współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i władzami lokalnymi w ramach programów dotyczących ochrony środowiska, a w 1999 r. uruchomiła „Program grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju”. W rezultacie, w końcu 1999 r. podpisano pierwsze deklaracje współpracy w grupie partnerskiej „Naszyjnik Północy”. Związane było to z początkiem realizacji programów wsparcia tego typu inicjatyw i można to już uznać za początek nowego etapu w rozwoju terytorialnej współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich w Polsce.

3.1.2. Wdrażanie współpracy międzysektorowej w latach 1999–2004

W zasadzie można uznać, iż powstawanie pierwszych partnerstw terytorialnych w Polsce w latach 1999–2004 związane było z różnymi programami pomocowymi finansowanymi najczęściej ze środków zagranicznych i wiązało się często z chęcią przy-

gotowania podstaw do realizacji Inicjatyw Wspólnotowych LEADER (lub jej odpowiedników, gdyż nie znano jeszcze wówczas w pełni przyszłości tego programu) w związku z planowaną akcesją do Unii Europejskiej. W latach 2000–2003 uruchomiono kilka ważnych projektów związanych z inicjowaniem partnerstw terytorialnych, z których za najważniejsze należy uznać następujące dwa programy o zasięgu ogólnokrajowym:

- „Program grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju” realizowany praktycznie od 1999 r. przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska z Krakowa jako program wieloletni finansowany z różnych źródeł: początkowo ze środków przedakcesyjnych (PHARE, ACCESS), w latach 2001–2002 przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, jako projekt „Grupy partnerskie na rzecz zrównoważonego rozwoju”, zaś w latach 2003–2006 przez *Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe* (za pośrednictwem Fundacji Batorego) jako projekt „Grupy partnerskie, jako mechanizm finansowania inicjatyw obywatelskich na rzecz zrównoważonego rozwoju”.
- Projekt „Przygotowanie społeczności wiejskich do działań typu LEADER” realizowany w ramach „Programu Agrolinia” Fundacji Fundusz Współpracy (lata 2001–2006).
Celem programów realizowanych przez Fundację „Partnerstwo dla Środowiska” było „przełamanie bierności na wsi”, co miało dać jej mieszkańcom szansę na pobudzenie własnej pomysłowości oraz zdobycie doświadczeń związanych z realizacją lokalnych inicjatyw. Wspierano tworzenie tzw. grup partnerskich, początkowo głównie w Małopolsce [Biderman i Kazior 2002]. Dofinansowywane działania dotyczyły:
 - organizacji działań grupy na danym terytorium,
 - wypracowania lokalnych mechanizmów pozyskiwania funduszy na działalność (zarówno własnych, jak i zewnętrznych),
 - tworzenia mechanizmów redystrybucji środków (budowanie struktur, doradztwo, szkolenia, staże, konferencje lokalne).Typowe dotacje w tym programie wynosiły od około 10 do 20 tys. zł. W działaniach partnerstw akcentowano silnie zagadnienia dotyczące ochrony przyrody. Program tworzenia „grup partnerskich (GP)” był pierwszą w Polsce próbą budowy partnerstw terytorialnych w praktyce, a jego doświadczenia wykorzystano także przy tworzeniu lokalnych grup działania w ramach późniejszego Programu Pilotażowego LEADER+ w Polsce. Dodatkowo grupy partnerskie często realizowały projekty w ramach 5 innych programów prowadzonych przez tę fundację [Serafin i in. 2005, Zaręba 2007]:
- **Zielone Szlaki – Greenways.** Projekty polegały na wyznakowaniu regionalnych szlaków rowerowych łączących lokalne atrakcje turystyczne, promujących rozwój turystyki przyjaznej dla środowiska i niezmotoryzowane formy transportu. Do 2008 r. w ramach programu zrealizowano pięć szlaków regionalnych lub międzynarodowych i kilka pętli lokalnych (np. „Szlak Greenway – Naszyjnik Północy” na terenie GP „Naszyjnik Północy” i „Szlak Odry” w GP Doliny Środkowej Odry).
- **Ekomuzea.** Generalnie koncepcja ekomuzeum ukierunkowana była na badanie i prezentację relacji pomiędzy człowiekiem a środowiskiem. Projekty polegały na identyfikacji i promowaniu sieci rozproszonych w terenie miejsc i placówek pokazujących wartości kulturowe oraz przyrodnicze regionu, zarówno poprzez wystawy,

jak i specjalne pokazy dla turystów i mieszkańców. Ekomuzea wykorzystywane były także do eksponowania lokalnego rzemiosła lub zwyczajów do celów turystycznych i edukacyjnych. Przykładem może być Ekomuzeum Ziemi Bocheńskiej (tworzone przez GP Ziemi Bocheńskiej).

- **Szkoły dla Ekorozwoju.** Program o charakterze edukacyjnym obejmował 4 główne tematy – ochronę krajobrazu, zarządzanie gospodarką wodną, odpadami oraz zagadnienia związane z oszczędnością energii i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Realizowano szkolenia i warsztaty dla nauczycieli, a następnie organizowano praktyczne zajęcia z dziećmi. W ramach projektów budowano ekologiczne ścieżki edukacyjne, organizowano ochronę terenów zielonych, wdrażano ekologiczne rozwiązania w szkołach, np. wymieniano tradycyjne żarówki na energooszczędne świetlówki, organizowano system segregacji odpadów i inne (np. w GP Doliny Środkowej Odry).
- **Produkt lokalny.** Przy wsparciu fundacji kilka grup partnerskich rozwijało marketing produktów lokalnych, opierając się na stworzonych znakach promocyjnych, np. „Naszyjnik Północy”, „Łączy nas Babia Góra”, „Made in Bieszczady”.
- **Czysty biznes.** W ramach tego programu tworzone były w różnych regionach Polski tzw. Kluby Czystego Biznesu, w których drobni przedsiębiorcy mogli uzyskać pomoc we wdrażaniu ekologicznych rozwiązań technologicznych. Powstały one także przy niektórych Grupach Partnerskich, np. Klub przy Porozumieniu Społecznym „Naszyjnik Północy”. Zdarzało się również, że działalność Klubu przyczyniała się do utworzenia grupy partnerskiej (np. w przypadku Partnerstwa dla Ziemi Gorlickiej).

W ramach działań Fundacji „Partnerstwo dla Środowiska” w 2003 r. Tendera [2003] przeprowadził badania 13 nowo utworzonych „grup partnerskich”. We wnioskach stwierdził on, iż partnerzy oraz środowiska związane z grupami partnerskimi nie w pełni korzystały jeszcze wówczas z możliwości lobbystycznych, opiniotwórczych, informacyjnych, organizacyjnych i finansowych, jakie dawała współpraca w ramach partnerstwa. Nie wykształciły one jeszcze wówczas mechanizmów pozyskiwania i inwestowania środków i jego zdaniem nie były gotowe do zarządzania oraz inwestowania funduszy kapitałowych lub grantowych. Wskazał on na konieczność dalszego, systematycznego i indywidualnego wsparcia partnerstw. Należy przy tym pamiętać, że były to pierwsze partnerstwa terytorialne w Polsce, dopiero co utworzone, a ich działalność dopiero się rozpoczynała.

Projekt „Przygotowanie społeczności wiejskich do działań typu LEADER” realizowany przez Fundację Fundusz Współpracy miał zasięg ogólnopolski i obejmował m.in. [Budzych-Szukała 2005, Porębski 2005]⁴:

- przygotowanie grupy dziesięciu ekspertów w zakresie programu LEADER, przeszkolonych w Polsce i za granicą;
- wyszkolenie około 100 tzw. animatorów partnerstw lokalnych z całego kraju. Osoby te zapoznały się z ideą i podstawami metodycznymi organizowania partnerstw terytorialnych, a także – z funkcjonowaniem inicjatywy LEADER w Europie Zachodniej, aby później wspierać tworzenie grup międzysektorowych w Polsce;

⁴ Także <http://www.agro-info.org.pl/>, dostęp maj 2008 r.

- prowadzenie akcji informacyjnych o podejściu LEADER;
- przygotowanie i wydanie podręcznika „Jak budować Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+?” [Kamiński i Kwatera 2005];
- przeprowadzenie badania (inwentaryzacji) partnerstw lokalnych, a następnie utworzenie na tej podstawie ich internetowej bazy teleadresowej;
- organizowanie wymiany doświadczeń między grupami z różnych regionów kraju, a także zagraniczne wyjazdy studyjne i ułatwianie kontaktów między LGD z Polski i z innych krajów UE.

Niewielkie znaczenie dla tworzenia partnerstw typu LEADER, ale pewną rolę w promowaniu idei współpracy międzysektorowej, miał także program „Modelu partnerstwa lokalnego” (1998–2000) wspierany przez Departament Pracy rządu USA i wdrażany przez firmę Worldwide Strategies Inc. w województwach śląskim i małopolskim. Był on ukierunkowany na wspieranie współpracy międzysektorowej na rzecz rynku pracy (zwykle przy powiatowych urzędach pracy). Podobny charakter miał „Program wdrażania modelu partnerstwa lokalnego na terenie Polski 2002–2003” koordynowany przez Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego w Katowicach na podstawie umowy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z Departamentem Pracy rządu USA. Program zakładał wdrażanie tzw. modelu partnerstwa lokalnego w trzech województwach: małopolskim, pomorskim i lubelskim⁵. Głównym założeniem tego przedsięwzięcia miała być budowa partnerstwa międzysektorowego i współpracy lokalnej poprzez aktywizację lokalnych instytucji oraz społeczności na rzecz rozwiązywania na szczeblu lokalnym problemów związanych z przemianami społeczno-gospodarczymi. W tym celu szkolono tzw. specjalistów partnerstwa lokalnego. Zadaniem tworzonych sieci miało być powstanie mechanizmów przepływu informacji, identyfikacja lokalnych problemów gospodarczych i rynku pracy, pomoc w opracowywaniu projektów, a także upowszechnianie działań lokalnych i regionalnych. Szkolono specjalistów, którzy w lokalnych środowiskach mieli działać na rzecz zwalczania bezrobocia i ożywienia gospodarki [UNDP 2004]. Dodatkowo w 2003 r. Stowarzyszenie Szkoła Liderów i Fundacja im. Friedricha Eberta zrealizowali pilotażowo w dwóch regionach w Polsce projekt „Lokalni partnerzy”, którego celem była promocja idei partnerstwa jako sposobu na wspieranie rozwoju lokalnego. Jego zasięgiem zostały objęte powiaty łomżyński i zambrowski w województwie podlaskim oraz krośnieński i jasielski w województwie podkarpackim [Foeller 2003].

W latach 2002–2004 w ramach Programu Phare 2000 Spójność Społeczna i Gospodarcza realizowano komponent Rozwoju Zasobów Ludzkich, wdrażany w okresie od 29 listopada 2002 r. do 31 marca 2004 r. na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. W programie wspierano między innymi proces tworzenia lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia na poziomie powiatowym. Działanie to objęło cztery województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Założeniem projektów było wsparcie samorządów lokalnych działających na obszarach wiejskich, w wypracowywaniu wraz z partnerami

⁵ Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Biuletyn Prasowy Nr 136, 25–30.11.2002.

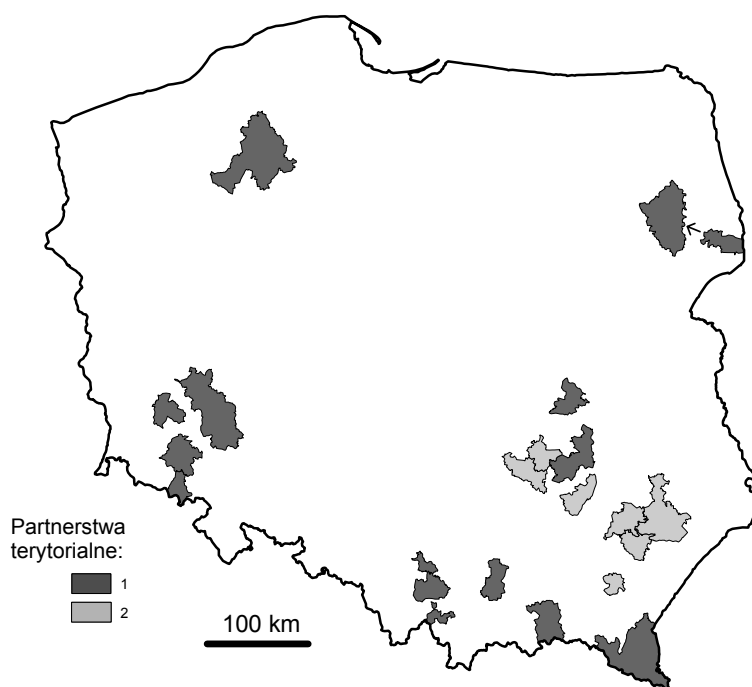
lokalnymi strategii aktywnej interwencji na lokalnym rynku pracy, zapewnienie specyficznej wiedzy i kwalifikacji na temat przygotowywania i wdrażania lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia (porozumień na rzecz zatrudnienia) oraz programów rozwoju lokalnego. Miało to przyczynić się do zwiększenia efektywności władz lokalnych oraz ułatwić współpracę z partnerami w zakresie tworzenia i realizowania polityki zatrudnienia. W rezultacie, w 54 powiatach podpisano lokalne porozumienia na rzecz zatrudnienia, w tym 19 w woj. lubelskim, 17 w woj. podlaskim, 10 w warmińsko-mazurskim i 8 w podkarpackim [Kamiński 2004]. W większości nie były to organizacje w pełni otwarte, gdyż np. grupy robocze (komitety techniczne) były powoływane przez starostę, następnie grupa ta proponowała osoby do komitetu sterującego (rady porozumienia). Jakkolwiek miały one charakter międzysektorowy, to jednak znaczną większość przedstawicieli tych grup stanowili przedstawiciele władz lokalnych i urzędów państwowych [por. Krukowski 2004]. Dodatkowo obserwowano niechęć władz samorządowych różnych szczebli do współpracy, małą aktywność organizacji i instytucji lokalnych oraz niewłączanie się w porozumienia lokalnych podmiotów gospodarczych [Krukowski 2004]. W rezultacie, większość porozumień na rzecz zatrudnienia przestała funkcjonować po zakończeniu programu w 2004 r. [Borek i in. 2006].

Współpracę międzysektorową o charakterze lokalnym wspierano sporadycznie także w ramach innych podprogramów Phare. Przykładowo, Klub Przyrodników ze Świebodzina zrealizował projekt: „Budowanie partnerstwa międzysektorowego w planowaniu ochrony przyrody”. W ramach projektu pobudzano współpracę różnych podmiotów w 3 wybranych obszarach zgłoszonych do ochrony w ramach europejskiej sieci NATURA 2000: w rejonie Doliny Górnej Narwi, Buczyn Łagowskich oraz w Górach i na Pogórzu Kaczawskim [Bernacka i in. 2004]. Zainicjowane na potrzeby ochrony przyrody kontakty miały duże znaczenie w budowaniu zaufania i powiązań pomiędzy podmiotami lokalnymi i przyczyniły się do utworzenia np. Partnerstwa Kaczawskiego [Furmankiewicz i Forys 2006].

W latach 2001–2002 w województwie świętokrzyskim zrealizowano projekt finansowany z Brytyjskiego Funduszu Know-How, którego celem było tworzenie partnerstw terytorialnych w środowisku wiejskim oraz wypracowanie skutecznych struktur reprezentacji lokalnych społeczności wiejskich wobec władz regionalnych i centralnych. W efekcie tych prac zainicjowane zostały na terenie województwa świętokrzyskiego 3 partnerstwa lokalne zrzeszające samorząd lokalny, lokalnych liderów, przedsiębiorców oraz instytucje i organizacje pozarządowe z powiatów starachowickiego i sandomierskiego, a także z gmin zrzeszonych w Związku Gór Świętokrzyskich.

W sumie, w ramach wszystkich wymienionych wyżej programów w latach 2000–2004 dofinansowano działania zmierzające do utworzenia kilkudziesięciu grup międzysektorowych ukierunkowanych na działania na rynku pracy i około dwudziestu grup, których celem były szersze działania na rzecz rozwoju lokalnego (większość z nich pokazano na ryc. 7), o zasięgu obejmującym gminę, kilka do kilkunastu gmin lub powiat [Budzych-Szukała 2004, Kamiński 2004, Furmankiewicz 2006, Futymski i in. 2004, Kamiński 2006b]. Dodatkowo utworzono także ponad 130 „Centrów Aktywności Lokalnej – CAL” [Jordan 2004], które mogły mieć wpływ na popularyzację idei współpracy lokalnej, nie miały jednak charakteru typowych partnerstw terytorialnych.

Wszystkie te inicjatywy mogły mieć jednak pozytywny wpływ na nawiązywanie kontaktów pomiędzy podmiotami reprezentującymi różne sektory gospodarki, tym samym ułatwiając późniejsze wdrażanie programów typu LEADER na obszarach wiejskich w Polsce.



Ryc. 7. Ważniejsze ponadlokalne (ponadgminne) inicjatywy typu „partnerstwo terytorialne” organizowane do roku 2004, obejmujące obszary wiejskie, wspierane z programów innych niż Program Pilotażowy LEADER+ (bez powiatowych paktów na rzecz zatrudnienia i centrów aktywizacji lokalnej). Oznaczenia: 1) Partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju wspierane przez Fundację „Partnerstwo dla Środowiska” z Krakowa; 2) Inne inicjatywy. W przypadku niektórych inicjatyw pokazane granice mają tylko orientacyjny charakter

Fig. 7. The main over-local (over-gminas) initiatives of "territorial partnership" type, organised until 2004, covering rural areas, supported by programmes other than the LEADER+ Pilot Programme (without county pacts for employment and Local Mobilisation Centres). Legend: 1) Partnerships for sustainable development supported by Environmental Partnership Foundation from Krakow; 2) Other initiatives. In some partnership cases the indicated boundaries are only approximate

Duże znaczenie dla przyszłego rozwoju partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich miała w tym okresie planowana akcesja Polski do Unii Europejskiej, ze względu na perspektywę objęcia kraju programami wspierającymi lokalną współpracę międzysektorową, w tym odpowiednikami Inicjatywy Wspólnotowej LEADER. W 2003 r. rozpoczęto przygotowania nad opracowaniem Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (dalej w skrócie: SPO Rolnictwo), który pozwoliłby na wykorzystanie środków

Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) w rozwoju obszarów wiejskich. Bardzo istotne dla procesu tworzenia dokumentów decydujących o realizowanych programach było powstanie w 2002 r. tzw. Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW), w skład którego weszły największe polskie organizacje wiejskie (m.in. Fundacja Wspomagania Wsi, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów i inne). Organizacje te rozpoczęły intensywne działania lobbystyczne wobec władz centralnych w celu przygotowania w Polsce odpowiednika programu LEADER, które jednak początkowo napotykały na brak zainteresowania urzędników tworzących SPO. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli organizacji wchodzących w skład FAOW: „Administracja centralna była bardzo niechętna, żeby tworzyć od podstaw procedury nowego i nieznanego w Polsce programu LEADER. O kształcie Sektorowego Programu Operacyjnego i podziale środków decydowały pewne grupy interesu związane najczęściej z typową produkcją rolną. Nikt się nie upomniał o program LEADER i pierwszy projekt SPO nie zawierał w ogóle odpowiednika tego programu. Podjęto wówczas akcję lobbystyczną, w którą zaangażowane były osoby z Funduszu Współpracy i FAPA [Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa – przyp. aut.]. Przekonano kilku posłów i senatorów i udało się namówić do inicjatywy ówczesnego ministra rolnictwa, który podjął decyzję o stworzeniu PPL+ i wygospodarowaniu procentowo niewielkiej kwoty na jego finansowanie⁶”. Dzięki tym staraniom ustanowiono pilotaż programu LEADER jako działanie 2.7 SPO Rolnictwo.

Początkową niechęć administracji państwowej do nowego programu potwierdza także Kamiński [2006b], wspominając, że decyzja o wprowadzeniu programu pilotażowego wywołała wiele dyskusji – twierdzono, „że jest on zbyt trudny i w Polsce należy z nim jeszcze poczekać”. Podobnie autorzy raportu UKIE [Market Service 2005] stwierdzili na podstawie przeprowadzonych wywiadów, iż pracownicy Ministerstwa Rolnictwa – przez rozwój obszarów wiejskich rozumieli praktycznie tylko rozwój rolnictwa. Jeden z ekspertów administracji państwowej miał ocenić, iż polskiej wsi potrzeba przede wszystkim inwestycji w przetwórstwo i produkcję rolną. Analizując te wypowiedzi, autorzy raportu uznali, iż w chwili realizacji badania, pod koniec 2004 r., Ministerstwo Rolnictwa nie prezentowało jasnego stanowiska wobec programu LEADER. Program rozpoczęto bez wyraźnego przekonania co do słuszności tej decyzji i traktowano go jako „zło konieczne”, wynikające z wdrażania programów Unii Europejskiej. Według raportu UKIE [Market Service 2005], w ministerstwie mało kto wiedział, czym jest inicjatywa LEADER i jakie niesie za sobą konsekwencje. Według oceny raportu, strategię dotyczące rozwoju Polski skupiały się głównie na nadrobieniu zapóźnienia gospodarczego i technologicznego względem Unii Europejskiej, natomiast rozwój odpowiednich struktur społecznych i kapitału społecznego traktowany był drugoplanowo. Niedocenianie programów typu LEADER (a właściwie roli oddolnych inicjatyw społecznych) przez władze centralne Kłodziński i Kamiński [2005] uznali w swojej eksperytyzie za istotną słabość programowania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

⁶ Wywiad telefoniczny 11.12.2007.

3.1.3. Wdrażanie współpracy międzysektorowej w latach 2005–2006

Włączenie w Polsce odpowiednika programu LEADER do SPO Rolnictwo jako działania 2.7 „Pilotażowy Program LEADER+” (dalej „PPL+”), wynikało z braku możliwości skorzystania Polski z właściwej Inicjatywy Wspólnotowej LEADER+, która w ramach okresu programowania 2000–2006 była już realizowana. Od końca września 2004 r. zaczęto prowadzić działania informacyjne PPL+, a na 31 grudnia 2004 r. ustalono zakończenie naboru wniosków do I Schematu PPL+. Swoje aplikacje do programu pilotażowego złożyło 249 podmiotów z całej Polski (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, związki międzygminne, fundacje, stowarzyszenia, związki stowarzyszeń i inne organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną), chcące utworzyć „lokalne grupy działania”. Z tego 67% wnioskodawców stanowiły gminy, 32% organizacje pozarządowe i 1,2% inne instytucje [Śpiewak 2008]. Do programu zakwalifikowano 174 aplikacje. Program spotkał się więc z dużym zainteresowaniem środowisk lokalnych.

W ramach programu pilotażowego przygotowano dwa niezależne etapy realizacji programu nazywane „schematami”. W ramach Schematu I w latach 2004–2006 wsparło:

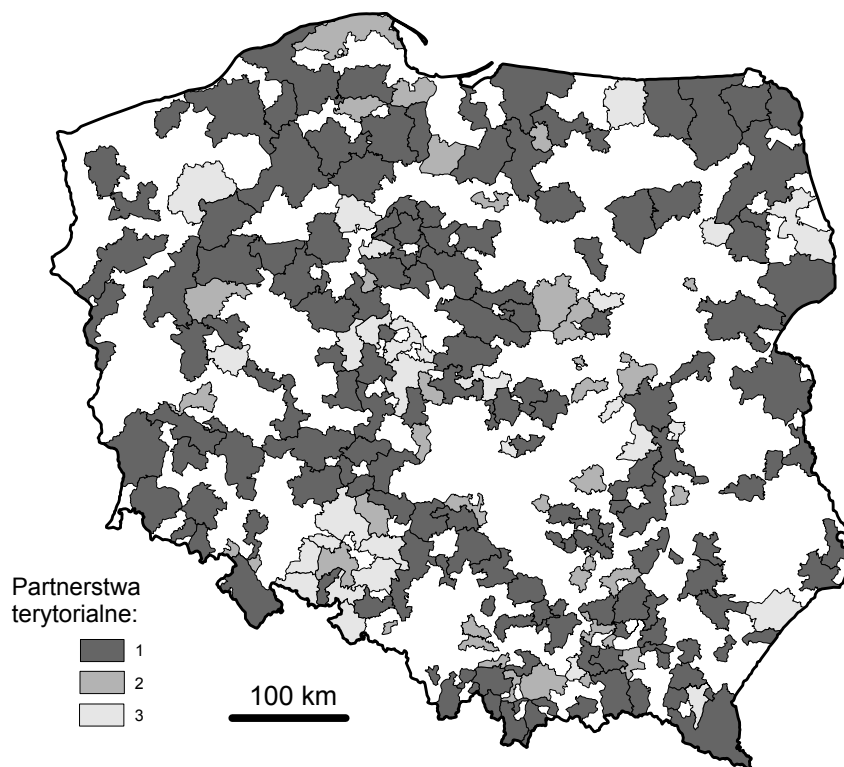
- 1) działania informacyjne, szkoleniowe i promocyjne związane ze stymulowaniem udziału mieszkańców i organizacji działających na terenach wiejskich w procesie planowania strategii rozwoju;
- 2) opracowywanie tzw. „zintegrowanych strategii rozwoju obszarów wiejskich” (dalej: ZSRW) i wsparcie techniczne procesu ich przygotowywania (analizy, ekspertyzy, wsparcie doradcze, prace studialne itp.);
- 3) pomoc doradczą i ekspercką związaną z tworzeniem lokalnych grup działania.

Pomoc przeznaczona była zatem przede wszystkim na zainicjowanie i zorganizowanie partnerstw międzysektorowych działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na terytorium obejmującym co najmniej jedną gminę oraz na przygotowanie przez utworzoną koalicję wspólnej strategii (ZSRW), a następnie doprowadzenie do rejestracji grupy jako fundacji, stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń.

W ramach „Schematu II” wspierane były projekty zgodne z zapisami przygotowanych strategii (2006–2008). Według kryteriów programu w strukturze zarządu powstałej organizacji (nazywanej w programie „lokalną grupą działania”) co najmniej 50% stanowić musieli partnerzy ekonomiczni (przedstawiciele sektora prywatnego) i społeczni (przedstawiciele sektora pozarządowego). Partnerstwo nie mogło obejmować gmin miejskich (niezależnie od wielkości i struktury zatrudnienia). Obszar partnerstwa, wyznaczony według zasięgu administracyjnego gmin, miał charakteryzować się spójnością pod względem historycznym, kulturowym, ekonomicznym lub przyrodniczym. Musiało go zamieszkiwać co najmniej 10 000 i nie więcej niż 100 000 osób, a gęstość zaludnienia nie mogła przekraczać 150 os/km² [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2004, Adamczyk i in. 2005, Kamiński 2006b].

Początkowo dofinansowanie na działania w ramach Schematu II otrzymało 79 organizacji ze 187, które złożyły aplikacje grantowe (z tego 155 uczestniczyło w Schemacie I) [Borek i in. 2006]. Jednak starania FAOW, a szczególnie interwencja przedstawicieli FAOW w Komitecie Monitorującym programu SPO, doprowadziły do przesunięcia znacznej puli środków niewykorzystanych w innych działaniach SPO i w ten sposób swoje projekty mogło zrealizować dodatkowo 70 lokalnych grup działania. Dzięki temu

wiele LGD, które z różnych powodów zostały słabiej ocenione, miało możliwość przystąpienia do wdrażania swoich ZSRÓW. W sumie w 2007 r. projekty realizowało 149 lokalnych grup działania (ryc. 8). Pozwoliło to znacząco zwiększyć efektywność przygotowań do wykorzystania środków w okresie programowania 2007–2013.



Ryc. 8. Partnerstwa terytorialne w Polsce według stanu na wrzesień 2006 r. Oznaczenia: 1) partnerstwa uczestniczące w Schemacie II PPL+ w latach 2007–2008 (realizacja projektów); 2) partnerstwa uczestniczące tylko w Schemacie I PPL+ (budowa strategii) w latach 2005–2006; 3) inne inicjatywy partnerskie

Fig. 8. Territorial partnerships in Poland, in September 2006. Legend: 1) Partnerships participating in Scheme II of the PPL+ in 2007–2008 (projects realisation); 2) partnerships participating only in Scheme I of PPL+ in 2005–2006 (strategy building); 3) other partnership initiatives

Według zapisów SPO zakres pomocy w Schemacie II PPL+ obejmował: działalność operacyjną LGD, promocję i informację dotyczącą założeń i sposobu realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich, pomoc szkoleniową i doradczą w zakresie przygotowywania i realizacji projektów wpisujących się w te strategie, przygotowywanie opracowań, analiz, dokumentacji związanych ze szczegółowym planowaniem inwestycji oraz kreowaniem nowych produktów lub usług (zgodnie założeniami ZSRÓW), organizację imprez promujących region, jego produkty, usługi, kulturę, sztukę itp., wspieranie współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy LGD (na poziomie krajowym i międzynarodowym).

dowym) w zakresie wdrażania strategii oraz organizacji pracy LGD (zarządzanie, monitorowanie itp.). Wsparcie programu nie obejmowało projektów infrastrukturalnych. Jako efekt PPL+ podaje się powstanie co najmniej 196 organizacji typu partnerstwa terytorialne w Polsce [Borek i in. 2006]. Jest to minimalnie zawyżona statystyka, bowiem procedury programu w praktyce wymusiły rejestrację lub nawet ponowną rejestrację także grup już wcześniej funkcjonujących.

Cechą okresu 2005–2006 było również powoływanie formalnych sieci współpracy partnerstw terytorialnych. W końcu 2006 r. praktycznie rozpoczęła działalność sieć grup partnerskich LEADER (tworzona była od 2005 r., jednak początkowo bez sukcesu). Dodatkowo w lutym 2005 r. niezależnie od PPL+ powołano Krajową Sieć Grup Partnerskich Zrównoważonego Rozwoju jako forum wymiany informacji i doświadczeń. Łącznie, w połowie 2008 r., do sieci tej należało 12 organizacji, zaś 9 starało się o członkostwo. Powstawały także pierwsze sieci regionalne, np. Śląska Sieć LEADER, Sieć Partnerstw Polski Południowo-Zachodniej etc. [por. Magryś 2009].

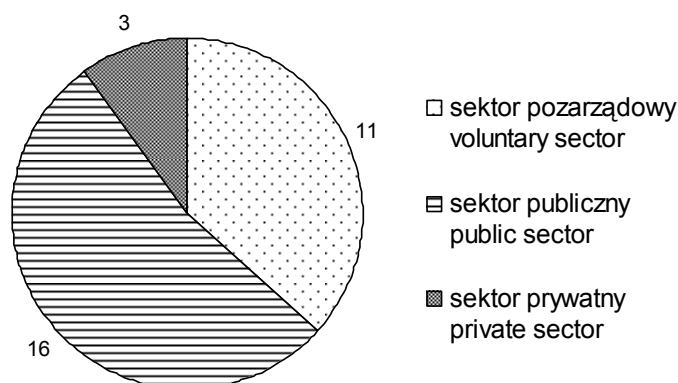
3.2. Ogólna charakterystyka partnerstw terytorialnych w Polsce

3.2.1. Partnerstwa terytorialne w 2004 roku

W literaturze nie ma zgodności co do liczby partnerstw terytorialnych, które powstały do 2004 r. przed rozpoczęciem realizacji programu Pilotażowego LEADER+. Wynika to prawdopodobnie z ich nieformalnego statusu (np. większość partnerstw wspieranych przez Fundację „Partnerstwo dla Środowiska” funkcjonowało na początku dzięki dobrowolnym deklaracjom współpracy, bez tworzenia rejestrowanej formy prawnej) lub w większości inicjalnego stadium ich rozwoju w tym czasie. Podstawowe badania charakterystyk 13 tego typu organizacji według stanu w roku 2003 przeprowadził Tendera [2003] na zlecenie Fundacji Partnerstwo dla Środowiska, zaś według stanu w roku 2004 badania ogólnopolskie wykonano na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej [Market Service 2005]. Jakkolwiek raport UKIE wskazuje na istnienie 73 partnerstw w 2004 r. (w tym 49 było badanych w 2005 r.), to jednak z badań opisanych w tym samym dokumencie wynika, że około połowa inicjatyw nie miała formalnych struktur, żadnych umów lub deklaracji współpracy i dopiero planowała podpisanie takowych [Market Service 2005]. Były to więc grupy dopiero powstające w odpowiedzi na ogłoszenie PPL+. Tylko 13 organizacji wykazało posiadanie podpisanej deklaracji współpracy i grup roboczych. Uwzględniając wspomniane raporty i wyniki badań przeprowadzonych w niniejszej pracy, można szacować, że w końcu 2004 r., przed rozpoczęciem realizacji Schematu I Programu Pilotażowego LEADER+ istniało jedynie około od 20 do 30 partnerstw terytorialnych o sformalizowanych strukturach (co najmniej pisemna deklaracja współpracy członków, określone cele działania grupy i podstawowe struktury współpracy, posiadanie sekretariatu, przedstawiciela etc.).

W końcu 2005 r. przeprowadzono badania ankietowe grupy partnerstw o sformalizowanych strukturach współpracy [Furmankiewicz 2006], z których większość powstała w ramach programu Fundacji „Partnerstwo dla Środowiska”. Uzyskano odpowiedzi

z 11 organizacji, głównie z Dolnego Śląska i Małopolski. W ramach grup, których przedstawiciele odpowiedzieli na ankietę, współpracowało średnio 30 podmiotów. Najliczniej reprezentowane były zwykle samorządy lokalne stanowiące średnio ponad 30% ogólnej liczby podmiotów (średnio 8 gmin i 1 powiat). Organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje) posiadały ten sam udział w ogólnej liczbie członków (średnio 9 takich organizacji, w tym 7 lokalnych, mających główną siedzibę w obszarze partnerstwa). Przeciętnie z grupą współpracowały 3 przedsiębiorstwa prywatne, przy czym tylko w 1 partnerstwie nie było żadnych tego typu podmiotów. Z organizacjami tymi współpracowały także często nadleśnictwa, szkoły, poza tym sporadycznie parafie rzymskokatolickie, instytucje kulturalne (zwykle lokalne ośrodki kultury i muzea), rady osiedlowe z małych miast i inne (ryc. 9).



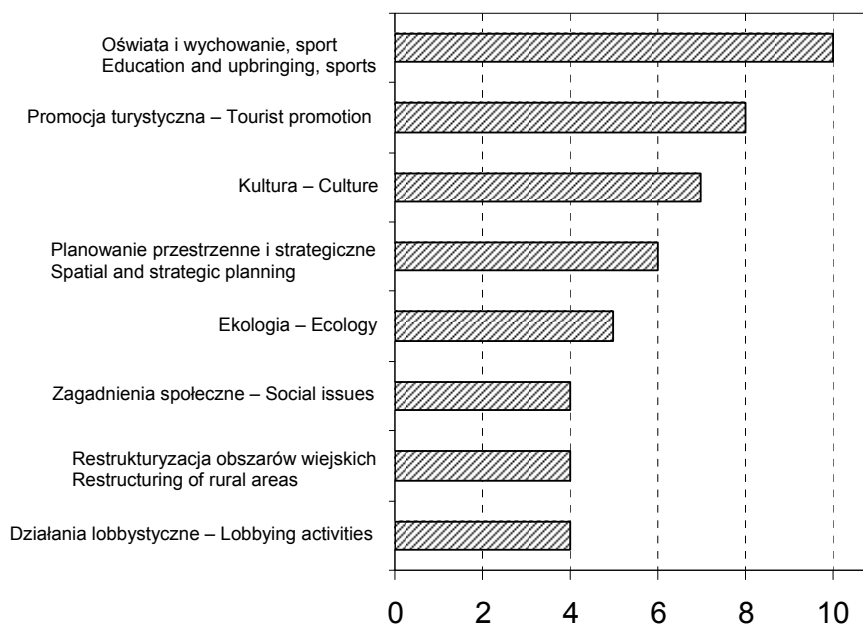
Ryc. 9. Średnia liczba podmiotów z poszczególnych sektorów gospodarki, posiadających w partnerstwie przedstawicieli, według respondentów (N=11), w 2004 r. Do sektora publicznego zaliczono samorządy oraz podległe im szkoły, muzea i centra (domy) kultury.

Fig. 9. The average number of units from particular economic sectors which have representatives in a partnership, according to respondents (N=11) in 2004. Local governments, schools, museums and cultural centres were included in the public sector.

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Większość partnerstw opierała struktury organizacyjne na dobrowolnych (pisemnych) deklaracjach współpracy, wyznaczając jeden z podmiotów (najczęściej organizację pozarządową, rzadziej samorząd lokalny) na lidera. Podmiot ten stawał się odpowiedzialny za prowadzenie sekretariatu, koordynację działań i realizację głównych projektów uzgodnionych na spotkaniach grupy. Organizacja taka przejmowała odpowiedzialność za pozyskiwanie dodatkowych środków na uzgodnione wspólnie projekty na obszarze działania grupy (nie ograniczając przy tym możliwości pozyskiwania środków przez inne podmioty współpracujące z partnerstwem). Tylko 2 badane partnerstwa założyły przed końcem 2004 r. fundację obsługującą wyłącznie organizację partnerską, a więc można uznać, że posiadały osobowość prawną. Ponad połowa ankietowanych organizacji przyznała, że zakłada partnerstwo z myślą o uczestnictwie w programie LEADER.

Najczęściej wymieniane wyniki dotychczasowej współpracy należały do kategorii „oświata i wychowanie” (w 10 partnerstwach, por. ryc. 10). Dotyczyły one zwykle projektów, których bezpośrednimi beneficjentami były dzieci i młodzież (np. wspomniane już „szkoły dla ekorozwoju”, promowanie zbiórki odpadów wśród dzieci, wycieczki przyrodnicze etc.). W drugiej kolejności, badane organizacje wskazywały na efekty w zakresie „promocji turystycznej” (8 wskazań). Obejmowały one m.in. wydawanie wspólnych materiałów promocyjnych i organizowanie imprez lokalnych dla turystów (w tym także dla mieszkańców). Do efektów rzeczowych w tym zakresie można zaliczyć m.in. wyznakowanie tras turystycznych oraz budowę wiat i tablic informacyjnych. Następną najczęściej wymienianą kategorią, w której osiągnięto pozytywne wyniki, była „kultura” (7 wskazań). W tej kategorii realizowano m.in. projekty związane z ochroną dziedzictwa kulturowego, zakładano „ekomuzea” i wspierano działalność kulturalną społeczności lokalnych (np. przedstawienia i występy lokalnych zespołów, wystawy lokalnych twórców, tworzenie stron internetowych o tematyce kulturowej etc.).



Ryc. 10. Liczba wskazań pozytywnych efektów współpracy o charakterze nieinwestycyjnym (niematerialnym) w 2004 r. (N=11). Odpowiedzi udzielali przedstawiciele partnerstw terytorialnych (osoby wskazane do kontaktu w materiałach informacyjnych)

Fig. 10. Number of the positive outcomes of cooperation, of non-investment (intangible) character in 2004 (N=11). The answers were given by representatives of territorial partnerships (contact persons indicated in the information materials)

Kolejną najczęściej wymienianą kategorią osiągniętych efektów było „planowanie i strategię” (w 6 partnerstwach). Dotyczyła ona uzgadniania celów i działań w studiach zagospodarowania przestrzennego, planach rozwoju lokalnego, strategiach rozwoju i innych dokumentach planistycznych. Ponad połowa partnerstw realizowała także pro-

jekty w zakresie „ekologii”, co wiązało się najczęściej z edukacją (np. promowanie segregowania i zbierania odpadów, organizowanie edukacyjnych debat (pogadank) na tematy ekologiczne, promowanie ekologicznych źródeł energii i odbiorników energii o niskim poborze mocy). Jako efekty rzeczowe wymieniono m.in. wymianę tradycyjnych żarówek na energooszczędne świetlówki w kilku szkołach i doprowadzenie do zamontowania kotła grzewczego na słomę obsługującego budynki publiczne. W czterech grupach zrealizowano projekty związane z rozwiązywaniem problemów społecznych (np. organizacja zajęć dla dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych patologiami w ramach projektu „To wszystko z nudów wysoki sędzie”). Kilka partnerstw zaangażowało się także w promocję wdrażanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego działań „Programu rolnośrodowiskowego” i „Odnowa wsi”. W dwóch przypadkach rozpoczęto tworzenie tzw. „produktu lokalnego” i „marki lokalnej”. W jednym z partnerstw zakładano na obszarze jego działalności, w miejscowościach turystycznych, stoiska w lokalnych sklepach oferujące tradycyjne miejscowe produkty. Ogólnie można podsumować, iż realizowano przede wszystkim projekty nieinwestycyjne (imprezy, szkolenia, edukacja, materiały promocyjne i edukacyjne etc.). Wytworzona infrastruktura trwała nie była kosztochłonna (m.in. remonty i drobna infrastruktura turystyczna).

Środki finansowe na wspólne działania organizacji pozyskano do końca 2004 r. w 8 badanych partnerstwach. Najczęściej były to granty od instytucji ponadlokalnych (tzn. środki spoza terenu partnerstwa) o wartości od 10 do 50 tys. zł, pozyskane i wdrażane przez organizację prowadzącą sekretariat partnerstwa (por. tab. 7). Znaczna część projektów dotyczyła jednak samego formowania organizacyjnego grupy. Podane w tabeli dane dotyczą najczęściej sumy wartości projektów realizowanych przez poszczególne organizacje członkowskie, które uzgodniono na spotkaniach grupy i realizowano jako „partnerskie”, gdyż badane partnerstwa terytorialne nie były wówczas formalnymi podmiotami prawnymi.

Tylko w połowie ankietowanych partnerstw, najczęściej w tych, które istniały już co najmniej 2 lata, pozyskano środki na konkretne projekty realizowane na ich terenie i niezwiązane bezpośrednio z formowaniem wewnętrznych struktur organizacyjnych. Na posiadanie własnych funduszy składkowych wskazały tylko 4 grupy. W większości pochodziły one z budżetów gminnych, wspieranych zwykle przez programy instytucji zewnętrznych (np. w ramach programu „Działaj lokalnie” Akademii Rozwoju Filantropii). Lokalne organizacje pozarządowe rzadko wносиły do organizacji własne środki finansowe (z powodu ich braku), ale najczęściej udostępniały zasoby ludzkie (personel, wolontariusze etc.) i aktywnie pozyskiwały środki z zewnątrz.

Przedstawiciele badanych grup za główną barierę współpracy najczęściej uznawali brak środków finansowych (8 wskazań, por. ryc. 11). W drugiej kolejności wskazywano na małą aktywność (brak zaangażowania we wspólne działania) części partnerów, którzy pierwotnie podpisali deklaracje o współpracy (5 wskazań). Na problemy prawne (np. brak form prawnych, w których podmioty z trzech sektorów gospodarki miałyby podobny lub równorzędny status we władzach organizacji) wskazały 4 badane sekretariaty. Przedstawiciele ankietowanych partnerstw sugerowali brak istotnych konfliktów w grupie.

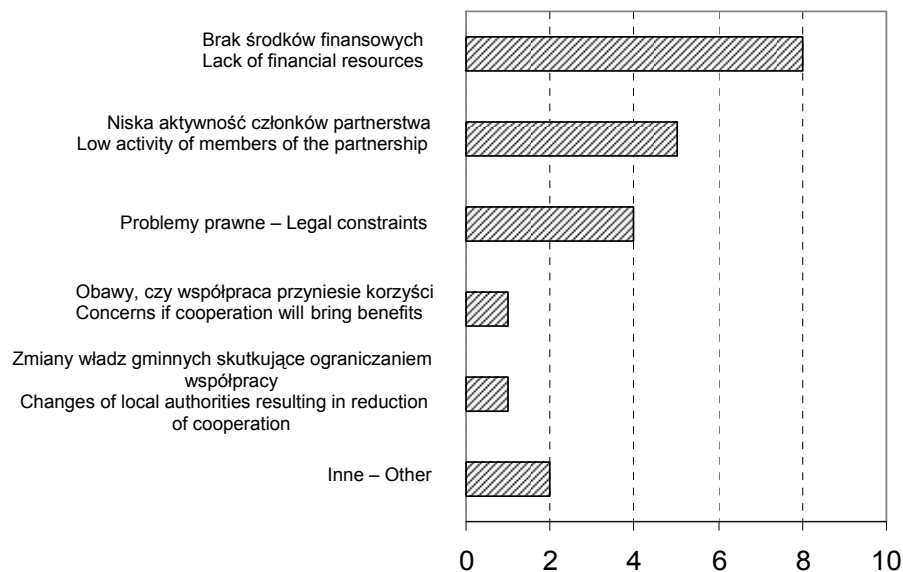
Tabela 7
Table 7

Przykładowe wartości zewnętrznych środków finansowych pozyskanych przez partnerstwa terytorialne z różnych instytucji wspierających realizację projektów lokalnych w 2004 r.
Examples of external funding value, obtained by the territorial partnerships from various institutions in support of local projects in 2004

Partnerstwo terytorialne Territorial partnership	Wartość dofinansowanych wniosków [PLN] Value of funded proposals [PLN]	Liczba dofinansowanych wniosków Number of funded proposals	Średnia wysokość uzyskanej dotacji [PLN] Average value of grants [PLN]	Źródło Source
Grupa partnerska „Krzemienny Krąg”	655 500	11	59 591	[Serafin i in. 2005]
Porozumienie społeczne „Naszyjnik Północy”	258 040	10	25 804	[Serafin i in. 2005]
Partnerstwo dla Ziemi Gorlickiej	121 597	4	30 399	[Serafin i in. 2005]
Partnerstwo dla Ziemi Kamiennogórskiej	116 126	13	8 933	[Serafin i in. 2005]
Partnerstwo Doliny Środkowej Odry	90 000	b.d.	b.d.	badania własne the authors' research
Partnerstwo Ziemi Wadowickiej	20 000	1	20 000	badania własne the authors' research
Porozumienie Wzgórz Dalkowskich	15 000	1	15 000	badania własne the authors' research

Żadne z badanych partnerstw nie posiadało w 2004 r. wspólnej strategii działania, ale planowało je przygotować, najczęściej w ramach „Programu Pilotażowego LEADER+”. W większości przypadków podstawowe cele wspólnych działań określono wówczas jedynie w deklaracji współpracy, którą podpisywali przedstawiciele podmiotów chcących współpracować w ramach partnerstwa. W kilku przypadkach wyrażono także chęć:

- uregulowania sytuacji prawnej partnerstwa poprzez powołanie fundacji, która zajęłaby się wyłącznie obsługą grupy;
- stworzenia marki produktu lokalnego;
- realizacji projektów z zakresu infrastruktury;
- promocji turystycznej.



Ryc. 11. Liczba partnerstw wskazujących na określone problemy współpracy w 2004 r., według ich przedstawicieli (N=11)

Fig. 11. Number of partnerships pointing to the specific problems in cooperation in 2004, according to their representatives (N=11)

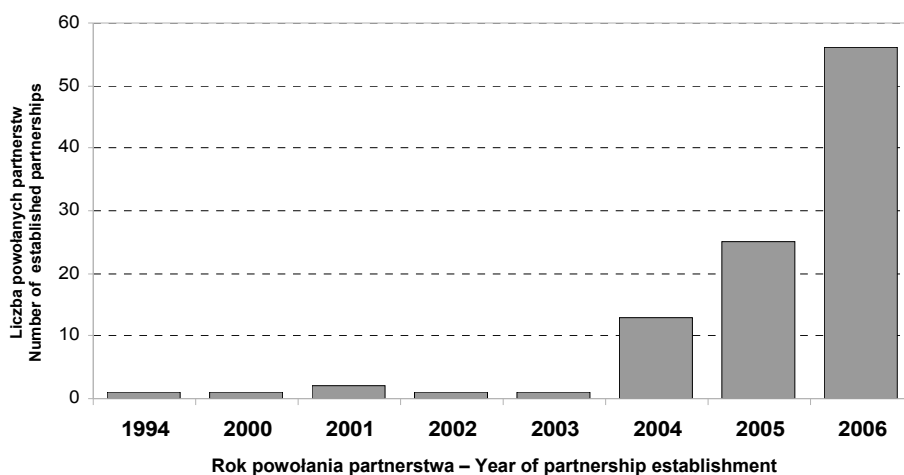
Należy przy tym podkreślić, że w programach stymulujących powstawanie partnerstw terytorialnych do 2004 r. zazwyczaj nie stosowano żadnych istotnych ograniczeń dotyczących zakazu udziału miast, granicznej gęstości zaludnienia czy liczby ludności etc. Stąd część organizacji powstałych w tym okresie miała później pewne problemy z dopasowaniem się do Programu Pilotażowego LADER+, który narzucił typowo administracyjne, sztywne ograniczenia dla tworzonych organizacji [Furmankiewicz i Slee 2007].

3.2.2. Partnerstwa terytorialne w 2006 roku

Inicjatorzy, struktury organizacyjne i uczestnicy współpracy

Na przełomie 2006 i 2007 r. ponownie przeprowadzono badania ankietowe istniejących partnerstw terytorialnych, zgodnie z posiadaną listą adresową, pytając się o stan ich rozwoju w połowie 2006 r. Łącznie odpowiedziało na nie 100 organizacji tego typu. Wśród nich 50 miało formę stowarzyszeń osób fizycznych, 37 – fundacji, 11 – związku stowarzyszeń i 2 – stowarzyszenia w formie lokalnej organizacji turystycznej. Ponad 99% badanych organizacji zostało zarejestrowanych formalnie jako podmiot prawny w 2005 lub w 2006 r. w związku z chęcią uczestnictwa w Programie Pilotażowym LEADER+, jednak część z nich zaczęła funkcjonować już wcześniej (ok. 5% badanych do 2002 r. i 14% w latach 2003–2004, ryc. 12), a formalnej (lub ponownej) rejestracji do-

konywano ze względu na procedury PPL+. Analizując dane, trzeba wziąć pod uwagę fakt, że pytanie o rok rozpoczęcia współpracy miało charakter dość subiektywny (opinia osoby wypełniającej ankietę), gdyż nie dotyczyło ono ściśle roku rejestracji grupy jako podmiotu prawnego, ale samego faktu rozpoczęcia sformalizowanej kooperacji na danym terytorium (spotkania, wspólne podejmowanie decyzji o dalszych działaniach, pisemne deklaracje współpracy etc.).



Ryc. 12. Rok rozpoczęcia współpracy międzysektorowej postrzeganej jako „partnerstwo” lub „grupa partnerska”, niezależnie od formy prawnej badanych partnerstw terytorialnych (N=100)

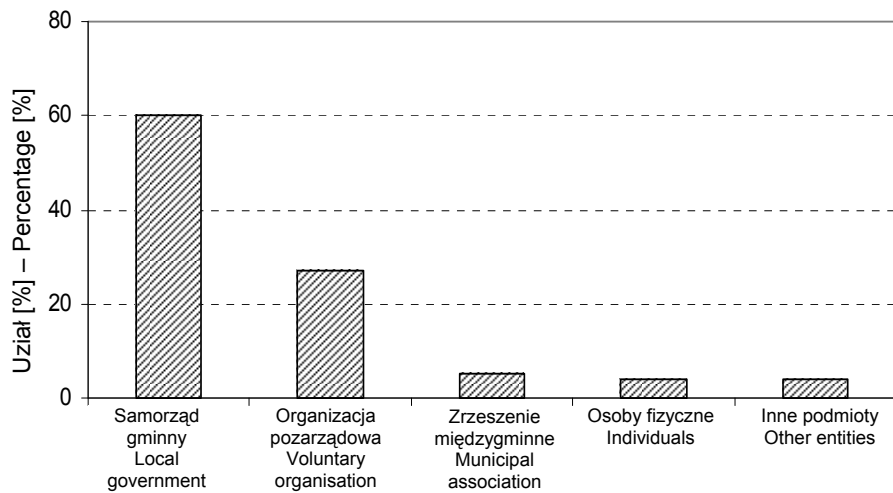
Fig. 12. The beginning year of cross-sectoral cooperation, perceived as "partnership" or "partnership group", regardless of the legal form among the investigated territorial partnerships (N = 100)

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Według ankietowanych głównymi inicjatorami powstania struktur partnerstwa były samorządy gminne i stowarzyszenia gmin (łącznie 65%, odpowiednio 60 i 5%), następnie lokalne i regionalne organizacje pozarządowe (27%). Czasem wskazywano na istotną rolę aktywnych osób fizycznych, których nie kojarzono z określoną instytucją (4%) lub innych podmiotów wspierających rozwój regionalny i rozwój wsi, np. ośrodków doradztwa rolniczego, izb rolniczych, agencji rozwoju regionalnego i izb przemysłowych (łącznie 4%, ryc. 13).

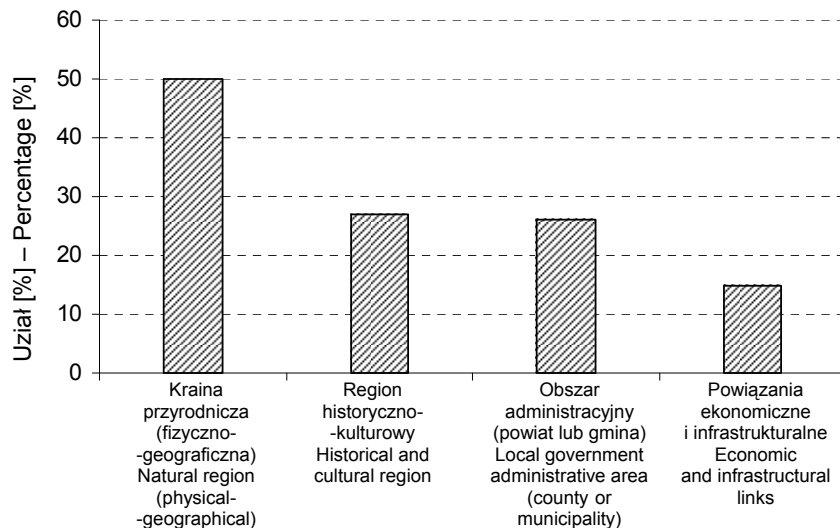
Głównym elementem identyfikacji grupy (a więc pośrednio delimitacji terytorium działania partnerstwa) były najczęściej krainy przyrodnicze (wskazano je w 50% ankiet), regiony historyczno-kulturowe (27%), obszar administracyjny powiatu lub gminy (26%) i region gospodarczy albo specyficzny typ infrastruktury (15%) (np. linia kolejowa, sztuczny zbiornik wodny etc., ryc. 14)⁷.

⁷ Można było zaznaczyć więcej niż 1 odpowiedź, dlatego nie sumują się one do 100%.



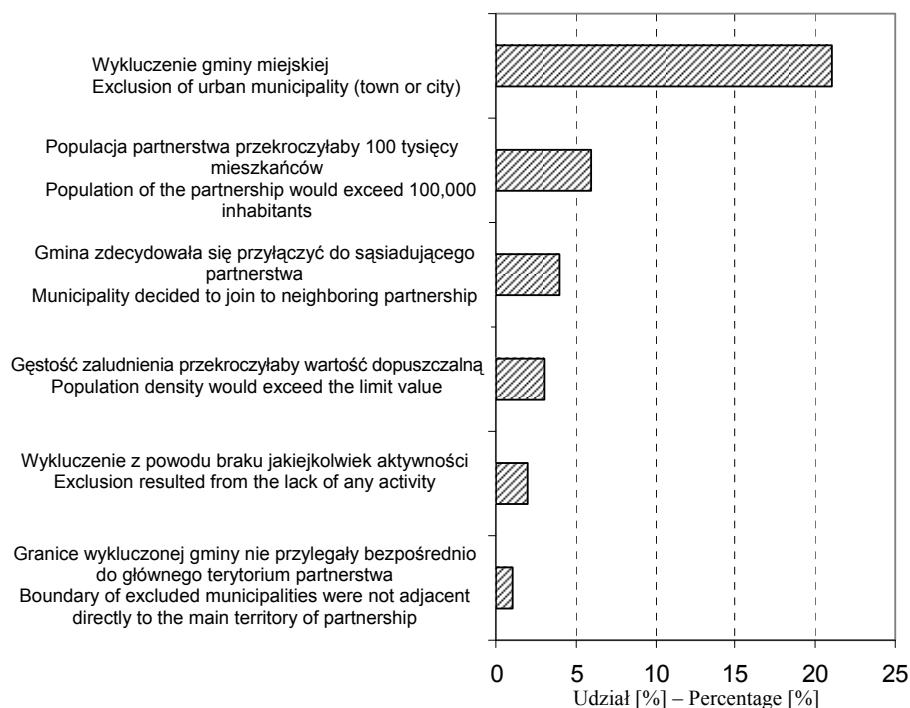
Ryc. 13. Główni inicjatorzy powstania partnerstwa (N=100)
 Fig. 13. The main initiators of establishing a partnership (N=100)

Źródło: badania własne
 Source: the authors' research



Ryc. 14. Główny czynnik przestrzenny identyfikacji grupy partnerskiej (N=100; można było wskazać więcej niż 1 odpowiedź).
 Fig. 14. The main spatial factor for the identification of the partnership group (N=100; one could indicate more than one answer).

Źródło: badania własne
 Source: the authors' research



Ryc. 15. Udział partnerstw, które wskazały na określone przyczyny wykluczenia gminy chcącej pierwotnie współpracować w lokalnej grupie działania w ramach Programu Pilotażowego LEADER+ (można było zadeklarować 1 i więcej przyczyn)

Fig. 15. The percentage of partnerships that identified specific reasons for the exclusion of municipalities initially wishing to work in the Local Action Group under the LEADER + Pilot Programme (one could state one or more reasons)

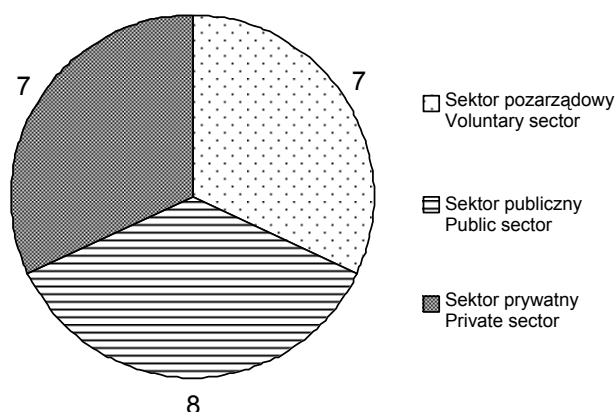
Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Przy formowaniu grupy 36% badanych organizacji napotkało trudności związane z wykluczeniem sąsiadujących, chcących współpracować gmin, głównie ze względu na ograniczenia zapisane w Programie Pilotażowym LEADER+. W tym na problem całkowitego wykluczenia z programu miały wskazać 21% badanych grup, natomiast na inne kryteria – w sumie 18% (najczęściej zbyt wysoka liczba mieszkańców, ale także za mała, przekroczenie wartości gęstości zaludnienia 150 osób/km², nieprzyleganie gminy do pozostałych – liczbę szczegółowych odpowiedzi przedstawiono na ryc. 15)⁸. Problem ten był szczególnie dotkliwy dla niewielkiej liczby partnerstw uformowanych przed wdrożeniem PPL+, gdyż aby uczestniczyć w tym programie, musiały one niejednokrotnie tworzyć nowe struktury wykluczające niektórych partnerów już współdziałających w grupie, np. w przypadku Partnerstwa Doliny Środkowej Odry [por. Furmankiewicz 2006, Furmankiewicz i Slee 2007]. Doświadczenia zdobyte w czasie realizacji wcześniejszych programów nie zawsze były gwarantem sukcesu w programie LEADER.

⁸ Można było zaznaczyć więcej niż 1 odpowiedź, dlatego nie sumują się one do 100%. W sumie 64% partnerstw zadeklarowało, że nie musiało wykluczać ze współpracy żadnej zainteresowanej gminy.

W jednej z organizacji tworzonej od 2000 r. i zarejestrowanej formalnie jako fundacja w 2004 r. lider grupy stwierdził, że: „Obecnie nawet sukces wcześniejszego projektu nie mobilizuje partnerów. Myślę, że kilkuletnie, nie zawsze dobre doświadczenia samorządów i organizacji lokalnych (o przedsiębiorstwach tylko wspomnę) wywołują wielką dozę sceptycyzmu. Tak się stało z projektem LGD złożonym w ramach programu LEADER+. Mimo wysokiej pozycji w rankingu grupa nie realizuje projektu. Był prawdziwie oddolny, ale przesunięcia czasowe i wymogi formalne ostudziły wszelki zapał”⁹. W sumie ponad połowa partnerstw utworzonych do 2004 r. dostosowała się do wymogów programu i uzyskała także grant z PPL+ (np. Partnerstwo Doliny Środkowej Odry, Ziemi Kamiennogórskiej, Zielone Bieszczady, Naszyjnik Północy, Dolina Strugu, Krzemieny Krąg). W praktyce najczęściej konieczne było tworzenie nowego podmiotu prawnego przy wykorzystaniu sieci powiązań „starego” partnerstwa. Niektóre starsze organizacje nie dostosowały się do PPL+ (np. Partnerstwo dla Ziemi Bocheńskiej, Partnerstwo „Łączy nas Babia Góra”¹⁰) i funkcjonowały w 2006 r. poza PPL+ lub ich działalność zaczęła zanikać.

W strukturach członkowskich badanych partnerstw w połowie 2006 r. (niezależnie od formy prawnej), członkami byli reprezentanci średnio 22 instytucji, z tego średnio około 7 organizacji pozarządowych, 5 samorządów gminnych (w tym gminy zrzeszone w stowarzyszeniach), 1 powiatu, 5 przedsiębiorstw, 2 przedstawicieli jednostek podległych samorządom (domy kultury, muzea, szkoły i inne placówki o charakterze najczęściej kulturalno-oświatowym lub sportowo-rekreacyjnym) oraz 2 gospodarstw rolnych lub instytucji ich reprezentujących.



Ryc. 16. Średnia liczba przedstawicieli podmiotów reprezentujących trzy sektory gospodarki w partnerstwie, według ankietowanych (N=92) w 2006 r.

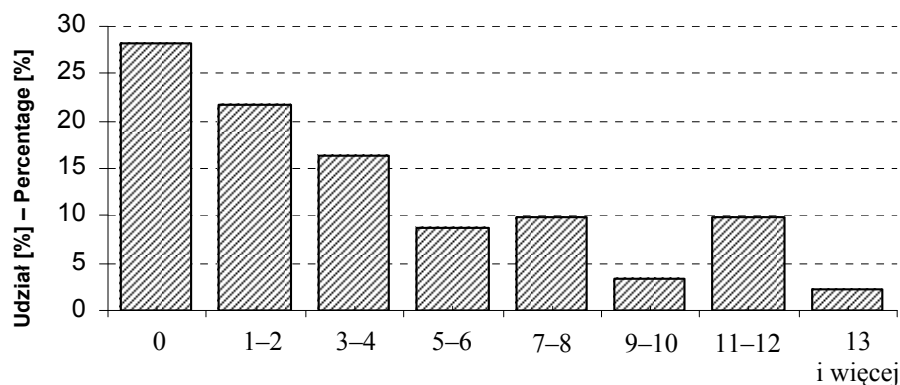
Fig. 16. The average number of units representing three economic sectors in a partnership, according to the respondents (N=92) in 2006

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

⁹ Komentarz do ankiety wypełnionej 5.11.2005 r.

¹⁰ Na tym obszarze powstało niezależnie LGD LEADER – Partnerstwo Babiogórskie, w obu grupach współpracowały częściowo te same podmioty, obie organizacje partnerskie deklarowały współpracę, ale organizacje te traktowały się jako całkowicie niezależne.

Pomimo iż średni udział poszczególnych sektorów gospodarki wydaje się zrównoważony (średnio po około 30 lub 35% przedstawicieli każdego z trzech sektorów, ryc. 16), w praktyce udział przedstawicieli biznesu był w większości partnerstw niski. Analiza histogramu liczby podmiotów reprezentujących sektor prywatny w partnerstwach (ryc. 17) pokazuje bowiem, że aż 28% grup nie posiadało w ogóle jego przedstawicieli, zaś 38% od 1 do 4 przedstawicieli. Trudno uznać udział do 4 przedsiębiorstw z obszaru 5 gmin (tyle średnio wchodziło w skład partnerstwa) za znaczące zaangażowanie przedsiębiorców. Pomimo tych niekorzystnych charakterystyk, w porównaniu z wynikami z roku 2004 (ryc. 9), zwraca uwagę wzrost udziału sektora prywatnego i zmniejszenie udziału przedstawicieli sektora publicznego (co jednak nie musi się przekładać automatycznie na spadek wpływu władz lokalnych na decyzje partnerstwa, bo to zależy także od struktur organizacyjnych partnerstwa jako organizacji).



Liczba przedstawicieli przedsiębiorstw – The number of enterprise representatives

Ryc. 17. Histogram udziału przedsiębiorstw (z pominięciem agencji rozwoju regionalnego) w partnerstwach, które odpowiedziały na pytanie dotyczące struktury członków (N=92)

Fig. 17. Histogram of participation of enterprises (excluding regional development agencies) in partnerships which responded to the question concerning the structure of members (N=92)

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W ocenie aktywności w ramach struktur partnerstwa najwyższe oceny przedstawiciele partnerstw wystawiali samorządom gminnym i organizacjom pozarządowym (tab. 8). W obu przypadkach ponad 2/3 respondentów oceniło te podmioty jako „bardzo aktywne”. Przedstawiciele tych instytucji stanowili trzon struktur organizacyjnych partnerstw w Polsce. Słabiej oceniano aktywność sektora prywatnego i innych instytucji publicznych najczęściej podległych samorządom lokalnym, takich jak szkoły, ośrodki kulturalne, ośrodki sportowo-rekreacyjne, muzea etc. Wyjątkowo nisko oceniono aktywność przedstawicieli powiatów – w 71% przypadków oceniono je jako nieaktywne i nieangażujące się we współpracę z partnerstwem. We współpracę włączały się aktywniej organizacje pozarządowe mające siedzibę poza terenem partnerstwa niż przedstawiciele powiatów. W kilku przypadkach wskazano także na aktywność takich podmiotów jak agencje rozwoju, izby rolnicze i przemysłowe etc. W 12 przypadkach (12%) wskazano na średnią lub wysoką aktywność lokalnych działaczy (osób fizycznych), nie wiążąc ich

z konkretnymi instytucjami. Analizując dane, należy pamiętać, że ocena „nieaktywne” dotyczyła zarówno przypadków całkowitego braku takich organizacji w partnerstwie, jak i sytuacji, w których dana organizacja podpisała deklarację współpracy lub jej przedstawiciele byli członkami partnerstwa, ale w rzeczywistości nie działała na rzecz partnerstwa.

Tabela 8

Table 8

Udział procentowy (N=99) określonych ocen aktywności podmiotów zaangażowanych we współpracę w ramach partnerstwa terytorialnego według przedstawicieli partnerstw
The percentage (N=99) of specified evaluations of activity of units involved in cooperation within the territorial partnership according to representatives of the partnerships

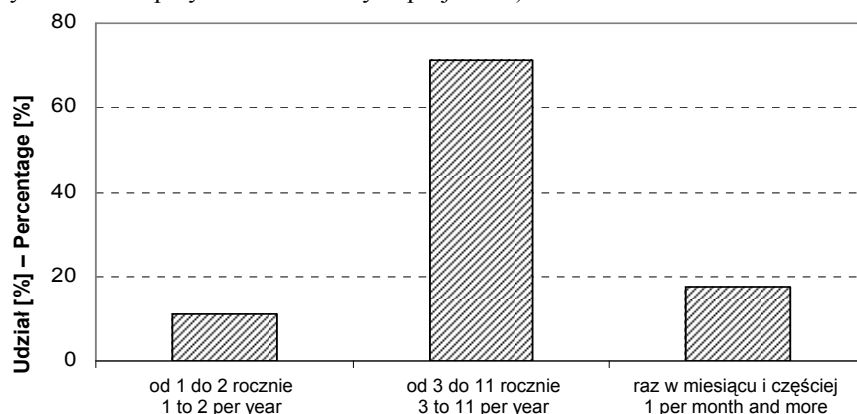
Lp. No.	Typ organizacji Organisation type	Wysoka aktywność High activity [%]	Średnia aktywność Medium activity [%]	Niska i brak aktywności No activity or low activity [%]
1.	Gminy Municipalities	62	32	6
2.	Organizacje pozarządowe z siedzibą na obszarze partnerstwa (lokalne) Non-governmental organisations with headquarters in the area of the partnership (local)	64	26	10
3.	Przedsiębiorstwa (w tym nadleśnictwa, banki etc.) Companies (including forest inspectorates, banks, etc.)	16	57	27
4.	Inne instytucje publiczne (szkoły, centra kulturalne, ośrodki sportowo-rekreacyjne, muzea etc.) Other public institutions (schools, cultural centres, sports and recreation centres, museums, etc.).	14	51	45
5.	Organizacje pozarządowe z siedzibą poza obszarem partnerstwa Non-governmental organisations with headquarters outside the partnership	10	34	56
6.	Powiaty Counties	9	19	72
7.	Inne organizacje– agencje rozwoju, izby rolnicze i przemysłowe, parafie etc. *) Other organisations– development agencies, chambers of agriculture and industry, parishes, etc. *)	6	13	–
8.	Inne – osoby fizyczne niezwiązane z organizacjami *) Other – individuals not connected with organisations *)	4	4	–

*) UWAGA: pozycja „inne” określana była szczegółowo przez ankietowanych

Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych

Source: the authors' research

W 71% badanych partnerstwach spotkania członków odbywały się kilka razy w roku (od 3 do 11). Raz w miesiącu i częściej partnerzy spotykali się w 18%, a od 1 do 2 razy w roku w 11% organizacji. Generalnie, w latach 2005–2006 (ryc. 18) regularne spotkania przedstawicieli wielu instytucji związane były z tworzeniem strategii. Po jej przygotowaniu częstość spotkań partnerów zmniejszała się, a regularne kontakty obejmowały praktycznie tylko przedstawicieli zarządu organizacji. Od tego momentu większość członków spotykała się odtąd jedynie na walnych zebraniach nie częściej niż raz w roku. W 55% badanych organizacji nie utworzono w tym czasie jeszcze żadnych grup roboczych zajmujących się określonymi tematami, a więc nie istniały struktury doradcze mogące regularnie wspomagać procesy planowania i zarządzania z udziałem społeczności lokalnych i ekspertów. W 26% organizacji utworzono czasowe grupy robocze mające zajmować się określonymi projektami, natomiast w 23% stałe grupy robocze zajmujące się określoną tematyką, uznaną za ważną dla rozwoju danego obszaru (przy czym w kilku organizacjach istniały zarówno stałe, tematyczne grupy robocze, jak i wydzielone zespoły ds. realizowanych projektów).



Ryc. 18. Częstość formalnych spotkań członków partnerstwa (N=97) w latach 2005–2006
Fig. 18. The frequency of formal meetings of the members of the partnership (N=97) in 2005–2006

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Przygotowanie wspólnej strategii, wybór zadań i celów działania

Ze względu na aplikowanie do PPL+ aż 97% badanych organizacji przygotowało do połowy 2006 r. „zintegrowaną strategię rozwoju obszarów wiejskich” dla terytorium partnerstwa. Tylko kilka najmłodszych organizacji dopiero pracowało nad strategią z intencją aplikowania o środki do przyszłych programów finansujących współpracę międzysektorową. Budowa strategii była niezwykle ważna dla programowania rozwoju partnerstw, gdyż w trakcie jej pisania zazwyczaj zbierano jednocześnie pomysły na realizację projektów. Strategie w 61% przygotowane zostały przez firmy doradcze na podstawie przeprowadzonych spotkań i konsultacji, przy czym ankietowani nie określili zakresu tych konsultacji. W spotkaniach brali udział raczej liderzy lokalni niż zwykli mieszkańcy. W 32% strategii we własnym zakresie przygotowali członkowie partnerstwa (organizacją spotkań i podziałem pracy zajmowały się wówczas najczęściej wio-

dące gminy lub organizacje pozarządowe). W 2 organizacjach przyznano, że strategię napisała firma zewnętrzna bez konsultacji. W skrajnym przypadku skomentowano, iż podmiot organizujący partnerstwo w ramach I Schematu PPL+ „wygrał grant (...) na powołanie lokalnej grupy działania (...). Ponieważ stowarzyszenie już samo okrzepło, dlatego [ten podmiot] tylko pozorował jakieś działania, jakieś szkolenia, aby „przerobić” grant. Jedyny pożytek to napisanie wspólnej strategii działania, która wymagać będzie naszej poprawy”¹¹. Przy tworzeniu strategii w partnerstwach organizowanych z inicjatywy samorządów lokalnych częściej korzystano z zewnętrznej firmy doradczej (74% przypadków), natomiast w partnerstwach organizowanych przez organizacje pozarządowe strategie przygotowywane były najczęściej przez członków tych partnerstw, co najwyżej ze wsparciem indywidualnie zatrudnianych moderatorów (54%).

Wśród organizacji, które odpowiedziały na ankietę, w ocenie celów działania organizacji (skala ocen: „nieważny”; „średnio ważny”; „bardzo ważny”), zarówno te tworzone z inicjatywy gmin, jak i te tworzone przez organizacje pozarządowe za najważniejsze uznały „promocję i rozwój turystyki”, „promocję firm i produktu lokalnego” i ogólnie „restrukturyzację obszarów wiejskich”, przy czym dla partnerstw inicjowanych przez organizacje pozarządowe najważniejszą najczęściej była promocja produktu lokalnego, a dla inicjowanych przez gminy – rozwój turystyki. Ogólnie, dalsze miejsca zajęły kolejno działania w zakresie „kultury”, „wspólnego planowania i tworzenia strategii”, „oświaty i wychowania” oraz „ochrony przyrody” (tab. 9).

Porównując oceny poszczególnych kategorii według inicjatora współpracy, w organizacjach inicjowanych przez samorządy lokalne oceniano nieco wyżej cele w zakresie rozbudowy infrastruktury techniczno-bytowej, promocji inwestycyjnej i rozwoju kultury. Natomiast partnerstwa inicjowane przez organizacje pozarządowe trochę wyżej oceniały cele związane ze wspólnym planowaniem przestrzennym i strategicznym, ochroną przyrody, oświatą i wychowaniem, ochroną zdrowia i rozwiązywaniem problemów społecznych. Kategorię dotyczącą rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej i wykorzystania Internetu nieznacznie wyżej oceniały partnerstwa inicjowane przez organizacje pozarządowe niż te inicjowane przez samorządy gminne.

Wśród tych partnerstw, które przygotowywały jakiegokolwiek projekty niezwiązane z tworzeniem własnych struktur organizacyjnych (a więc działania w Schemacie II PPL+, jak i w innych programach), w 36% przypadków ewentualne planowane i realizowane działania wybierane były przez zarząd organizacji. W tym w około połowie z nich (ogólnie 19%) stwierdzono, że konsultowano decyzje zarządu z innymi organizacjami lub mieszkańcami (np. w ramach spotkań przy tworzeniu strategii czy poprzez spotkania w sołectwach z udziałem animatorów gromadzących pomysły na projekty). W 7% organizacji przyznano, że projekty do realizacji zostały wybrane w większości przez dominujące władze gminne, a w 6%, że wybrali je zatrudnieni w tym celu eksperci. W jednym przypadku ankietowany członek partnerstwa wyraził opinię, że w organizacji decyzje podejmują wójtowie i nie są oni zainteresowani szerszym udziałem lokalnych społeczności (w tym niezależnych, niepowiązanych z władzami stowarzyszeń), a raczej pozyskaniem dodatkowych środków na zadania typowo gminne, nad którymi chcą zachować kontrolę.

¹¹ Ankieta wypełniona 26.09.2006.

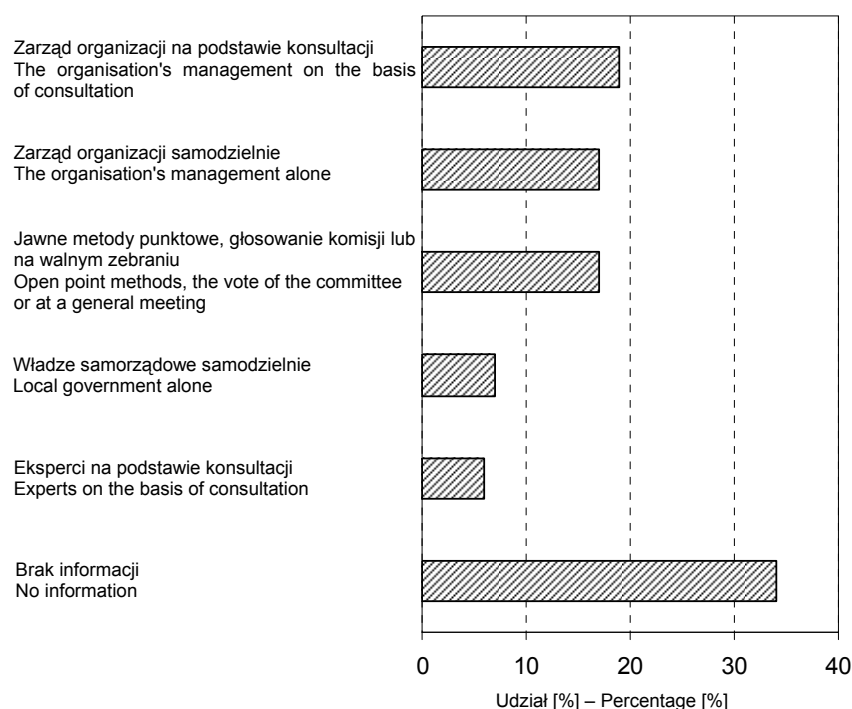
Tabela 9
Table 9

Ocena określonej kategorii celów dokonana przez przedstawicieli partnerstw (N=91)
Evaluation of a category of objectives made by the representatives of the partnerships

Lp. No.	Kategoria celu Category of the target	„Bardzo ważny” Very important [%]	„Średnio ważny” Moderately important [%]	„Nie-ważny” Not important [%]
1.	Rozwój infrastruktury turystycznej i promocja turystyczna (w tym przy wykorzystaniu lokalnych dóbr kultury) The development of tourist infrastructure and promotion of tourism (including using local cultural resources)	92,3	7,7	0,0
2.	Promocja firm i produktu lokalnego, innowacje w przedsiębiorczości Promoting local businesses and products, innovation in business	87,9	11,0	1,1
3.	Ogólnie restrukturyzacja obszarów wiejskich Overall restructuring of rural areas	83,5	11,0	5,5
4.	Rozwój kulturalny (dziedzictwa kulturowego, zespołów ludowych, sztuki etc.) Cultural development (cultural heritage, folk bands, art etc.)	59,3	36,3	4,4
5.	Planowanie przestrzenne i strategie Spatial planning and strategies	54,9	28,6	16,5
6.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	40,7	47,3	12,1
7.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	49,5	28,6	22,0
8.	Promocja inwestycyjna (przyciąganie inwestorów) Investment promotion (attracting investors)	45,1	29,7	25,3
9.	Rozwój infrastruktury ekologicznej The development of ecological infrastructure	44,0	28,6	27,5
10.	Wywieranie nacisków na władze regionalne i centralne Lobbying the regional and central government	28,6	34,1	37,4
11.	Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i wykorzystanie Internetu The development of telecommunication infrastructure and Internet use	30,8	22,0	47,3
12.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	24,2	34,1	41,8
13.	Infrastruktura techniczno-bytowa Technical and household infrastructure	24,2	28,6	47,3
14.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	11,0	27,5	61,5

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W niniejszych badaniach stwierdzono także sytuację, gdzie władze gminne nie zgadzały się na realizację działań zaproponowanych do Programu Pilotażowego LEADER+ przez społeczności lokalne w trakcie konsultacji w sołectwach, warunkując udzielenie poręczenia kredytu na prefinansowanie działań wprowadzeniem własnych projektów dotyczących typowej dokumentacji inwestycyjnej [por. Furmankiewicz i Foryś 2006, Furmankiewicz i in. 2010]. Tylko 17% organizacji podało, że wybór projektów do realizacji odbywał się na podstawie głosowania wszystkich partnerów lub jasno określonych metod, np. oceny punktowej (dokonywanej przez wieloosobową komisję), obowiązującej wszystkich projektodawców, którymi mogły być dowolne grupy lub organizacje z obszaru partnerstwa. Jak opisał jeden z przedstawicieli fundacji: „Projekty tworzone były przez uczestników i przedstawicieli poszczególnych grup reprezentowanych w czasie budowania strategii, przedstawiane radzie Fundacji, która opiniowała i przedstawiała je do realizacji dla Zarządu”¹². Pozostałe organizacje (aż 34%) w ogóle nie podały w ankiecie faktycznego lub planowanego sposobu wyboru zadań planowanych do realizacji (ryc. 19).



Ryc. 19. Sposób wyboru działań (zadań) do realizacji w badanych partnerstwach (N=100). Kategoryzacja autora na podstawie odpowiedzi otwartych

Fig. 19. The method of selecting actions (tasks) to be implemented in surveyed partnerships (N=100). The authors' own categorization on the basis of open-ended responses

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

¹² Ankieta wypełniona 10.09.2006.

Efekty działań, ich rodzaj i plany na przyszłość

Tylko 11 (11%) organizacji zaznaczyło, iż dysponuje środkami własnymi na finansowanie działań innych niż koszty administracyjne (czyli np. środkami, które mogą być przeznaczone na udział własny w realizowanych projektach, przy czym deklaracja ta nie dotyczyła symbolicznych składek członkowskich w stowarzyszeniach). W tym tylko 2 partnerstwa wskazały na zarządzanie lokalnymi funduszami grantowymi przeznaczonymi na realizację małych projektów przez społeczności lokalne. Środki na tego typu działania gromadzone były zwykle w ramach powiązanych z partnerstwem fundacji, a dawcami najczęściej były w kolejności:

- 1) programy wspierające (głównie program „Działaj Lokalnie” wdrażany przez Akademię Rozwoju Filantropii);
- 2) gminy;
- 3) osoby i firmy prywatne (darczyńcy prywatni).

W drugiej połowie 2006 r. większość partnerstw uzależniona była od PPL+. Az 68% organizacji nie złożyło żadnych wniosków o dofinansowanie projektów do innych programów i źródeł dofinansowania. Wśród organizacji, które składały aplikacje do innych programów, najczęściej (w 53%) wskazywano jako grantodawców fundacje (np. Fundacja Fundusz Współpracy, Fundacja Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Fundacja GEF, Fundacja Wspomagania Wsi etc.) oraz bezpośrednie dotacje rządowe (16%, np. z Ministerstwa Nauki, Ministerstwa Gospodarki etc.). Pozostałe pochodziły z bezpośredniego wsparcia funduszy Unii Europejskiej (np. środki regionalne w ramach ZPORR, środki PHARE w przypadku najstarszych partnerstw). Udział środków UE był wyższy, gdyż wspomniane fundacje często prowadziły ich redystrybucję jako pośrednicy w ramach dużych projektów.

W ocenie efektów najczęściej i najwyżej oceniano kategorię wspólnego planowania i tworzenia strategii, co związane było zazwyczaj z przygotowaniem strategii na potrzeby programów typu LEADER. Co jednak ciekawe, przedstawiciele partnerstw posiadających strategię aż w 46 przypadkach wskazali na „brak efektów” w tej kategorii. Najczęściej słaba ocena pojawiała się w przypadku przygotowywania strategii przez zewnętrzną firmę lub zewnętrznych ekspertów. W kilku przypadkach wskazano na konieczność znacznego poprawiania strategii na kilka dni przed terminem jej przekazania do instytucji wdrażającej PPL+, negatywnie oceniając prace zewnętrznej firmy lub wynajętego eksperta. Najlepsze oceny w tej kategorii podawano w partnerstwach, które strategię przygotowywały we własnym zakresie (czyli treść strategii formułowana była przez zespół wywodzący się z członków partnerstwa, ewentualnie wspierany przez wynajętych moderatorów).

Mniej niż 1/3 organizacji dostrzegła osiągnięcie efektów innych niż wyżej omówiona kategoria „planowanie przestrzenne i budowa strategii” (tab. 10). Na kolejnych miejscach wskazywano osiągnięcia w kategoriach: „infrastruktura i promocja turystyczna” (18,7% ocen „wysokie efekty”), „kultura” (13,2%), „promocja firm i produktu lokalnego, innowacje w przedsiębiorczości” (9,9%) oraz „restrukturyzacja obszarów wiejskich” (9,9%). Deklarowany brak efektów dotyczył zarówno sytuacji, gdy coś próbowano realizować bez skutku lub gdy w ogóle nie zajmowano się daną dziedziną. Do największych sukcesów grupy zaliczyły zorganizowanie się w krótkim czasie do PPL+ lub dobrą współpracę (18%) oraz przygotowanie ciekawych projektów (6%).

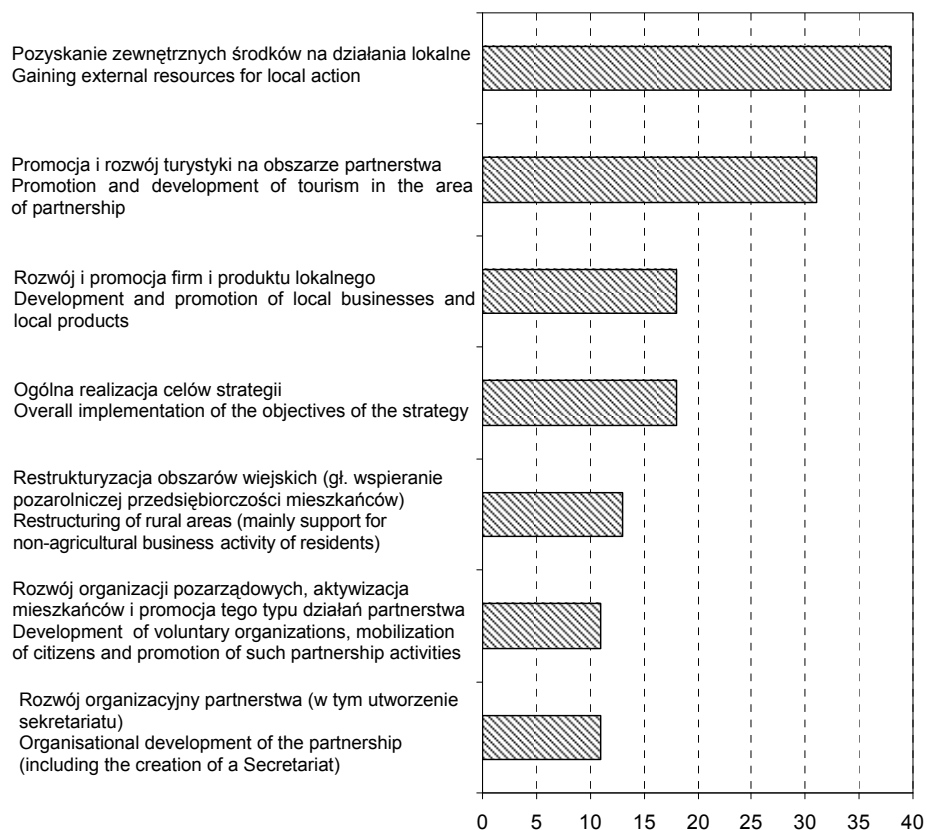
Tabela 10
Table 10

Ocena efektów działania (N=91) według określonych w ankiecie kategorii
Evaluation of the effects of activities (N=91) in categories specified in the survey

Lp. No.	Kategoria efektów działania partnerstwa The category of partnership activity	Wysokie Strong [%]	Słabe Weak [%]	Brak No effect [%]
1.	Planowanie przestrzenne i budowa strategii Spatial planning and strategy building	20,9	45,1	34,1
2.	Infrastruktura i promocja turystyczna (w tym promocja dziedzictwa kulturowego do celów turystycznych) Infrastructure and promotion of tourism (including the promotion of cultural heritage for tourism purposes)	18,7	12,1	69,2
3.	Kultura Culture	13,2	13,2	73,6
4.	Promocja firm i produktu lokalnego, innowacje w przedsiębiorczości Promoting local businesses and products, innovation in business	9,9	16,5	73,6
5.	Restrukturyzacja obszarów wiejskich The restructuring of rural areas	9,9	13,2	76,9
6.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	7,7	8,8	83,5
7.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	6,6	9,9	83,5
8.	Działania lobbystyczne (wywieranie nacisku na władze regionalne i centralne) Lobbying activities (pressure on the regional and central government)	2,2	14,3	83,5
9.	Infrastruktura ekologiczna Ecological infrastructure	3,3	11,0	85,7
10.	Promocja inwestycyjna (przyciąganie inwestorów) Investment promotion (attracting investors)	1,1	8,8	90,1
11.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	2,2	6,6	91,2
12.	Infrastruktura telekomunikacyjna, Internet Telecommunication infrastructure, the Internet	1,1	5,5	93,4
13.	Infrastruktura techniczno-bytowa (np. drogi, gazociągi, wodociągi) Household equipment and technical infrastructure (e.g., roads, pipelines, waterworks)	0,0	1,1	98,9
14.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	0,0	1,1	98,9

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

W odpowiedzi na pytanie otwarte dotyczące dalszych planów działania partnerstwa (ryc. 20) najczęściej wskazywano ogólnie na chęć pozyskania środków finansowych na realizację projektów (38% badanych), realizację celów strategii (18%) i restrukturyzację obszarów wiejskich (13%). Poza tym szczegółowo wymieniano promocję i rozwój turystyki (31%) oraz promocję firm i produktu lokalnego (18%), a w dalszej kolejności rozwój organizacyjny partnerstwa (dotyczyło to najczęściej utworzenia sekretariatu) i działania związane z aktywizacją mieszkańców, trzeciego sektora i promocją tego typu działań partnerstwa w celu pozyskania nowych członków (a więc zaangażowania kolejnych podmiotów lokalnych). Uwagę zwraca fakt, że najczęściej wymieniane plany dotyczyły pozyskania grantów zewnętrznych, a nie realizacji konkretnych celów.



Ryc. 20. Główne plany działań partnerstw terytorialnych w 2006 r. Kategoryzacja autora na podstawie odpowiedzi na pytania otwarte

Fig. 20. The main action plans of territorial partnerships in 2006. The author's categorization based on open-ended responses

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Jak już wspomniano, w 2006 r. większość organizacji funkcjonowała na tyle krótko, że nie realizowała jeszcze żadnych projektów (niemal 70% badanych). Pozostałe wdrażały projekty raczej dość typowe (rozwój i promocja turystyczna, zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, edukacja społeczeństwa, promocja lokalnych produktów etc.). Raczej kultywowały one przywiązanie do tradycji, co ma znaczenie dla zachowania dziedzictwa kulturowego, ale mniejsze dla rozwoju społeczno-ekonomicznego obszaru. Bardzo rzadko wymieniano projekty związane z wprowadzaniem nowych technologii (w tym głównie technologii komunikacyjnych i informatycznych). Wśród projektów postrzeganych jako „innowacyjne” wymieniano m.in. plany utworzenia sklepów internetowych produktów tradycyjnych i regionalnych, budowę stron internetowych partnerstw oraz promocję i wykorzystanie energii odnawialnej. Ogólne typy realizowanych projektów w przybliżeniu odpowiadały „tematom wiodącym” w strategiach Programu Pilotażowego LEADER+. Wśród partnerstw uczestniczących w II Schemacie tego programu było to przede wszystkim: „wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturalnych, w tym potencjału obszarów należących do sieci Natura 2000” (w 83% strategii), a na drugim miejscu zagadnienia „jakości życia” (70%). Tematy wiodące związane z rynkiem produktu lokalnego i nowoczesnymi technologiami występowały odpowiednio tylko w 42% i 30% partnerstw (tab. 11).

Tabela 11
Table 11

Liczba i udział partnerstw uczestniczących w Schemacie II PPL+, które wpisały w strategiach (ZSROW) jakiegokolwiek działania w ramach danego tematu wiodącego
The number and percentage of partnerships involved in the Scheme II PPL+, which incorporated into the strategies (ZSROW) any activities within the specified main theme

	Skrócona nazwa tematu wiodącego w strategii A shortened name of the leading theme in a strategy	Liczba strategii, w których występuje dany temat The number of strategies with a given theme	Udział % strategii, w których występuje dany temat The % percentage of strategies with a given theme
1.	Zastosowanie nowych informacji, know-how i nowych technologii The use of new information, know-how and new technologies	45	30
2.	Poprawa jakości życia Improvement of the quality of life	105	70
3.	Podnoszenie wartości lokalnych produktów Improvement of local product quality	63	42
4.	Wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturalnych The use of cultural and natural resources	124	83

Źródło: [Borek 2007]
Source: [Borek 2007]

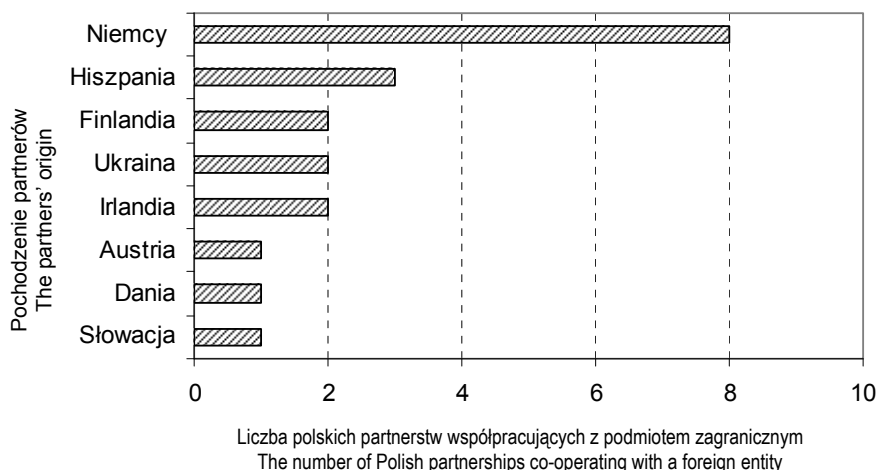
Współpraca pomiędzy partnerstwami

Generalnie w okresie tworzenia i aplikowania do PPL+ nowe partnerstwa nie były zaangażowane na większą skalę we współpracę pomiędzy sobą. W przeprowadzonych badaniach 55% organizacji wskazało, że nie należy do żadnych organizacji (sieci) formalnych lub nieformalnych zrzeszających partnerstwa. Jedna czwarta badanych organizacji podała, że współpracuje w ramach sieci regionalnych (np. Sieć Grup Partnerskich Polski Południowo-Zachodniej, Regionalna Sieć Grup Partnerskich Województwie Świętokrzyskiego etc.). Zaledwie 14% badanych organizacji wskazało, że należy do Krajowej Sieci LEADER, pomimo że obowiązek podpisania umowy o współpracy z tą organizacją nakładała już umowa w sprawie finansowania projektu w Schemacie I PPL+, a więc teoretycznie wszystkie partnerstwa uczestniczące w programie powinny być z nią współpracować. Jednak jak skomentował jeden z wypełniających ankietę we wrześniu 2006 r.: „Obecnie jest trudność w nawiązywaniu tych kontaktów, gdyż wszyscy, którzy złożyli wnioski, wyczekują na werdykt Komisji FAPA. W związku z tym nikt nie pali się do nawiązywania tego typu kontaktów. Poza tym kancelaryjny wykaz złożonych wniosków (187 sztuk) dostępny w Internecie nie ułatwia ustalenia adresu siedziby lokalnej grupy działania [w celu nawiązania kontaktu; oficjalnie dostępne wykazy organizacji aplikujących do Schematu I i II nie zawierały adresów kontaktowych – przyp. autora]”¹³. W jednym przypadku biuro nowo utworzonej LGD formalnie odmówiło udzielenia informacji o partnerstwie, uzasadniając to właśnie „konkurencją” w konkursie grantowym. Można zatem sądzić, że nowo powstałe organizacje w większym stopniu traktowały się wzajemnie jako konkurenci do uzyskania środków w ogólnopolskim konkursie niż potencjalni partnerzy do wspólnych działań lobbystycznych i reprezentowania wspólnych interesów. Świadczy o tym także niepowodzenie w tworzeniu Krajowej Sieci LEADER w latach 2005–2006 przez pierwszą firmę, która pierwotnie wygrała przetarg na jej zorganizowanie i promocję.

Całkowicie dobrowolną i niezależną krajową organizacją jest natomiast wspomniana już Krajowa Sieć Grup Partnerskich Zrównoważonego Rozwoju, do której przynależność zadeklarowało 5% badanych partnerstw (niezależnie wiadomo, że do tej sieci w 2006 r. formalnie należało 12 organizacji, co w przybliżeniu potwierdza wynik badań ankietowych).

W 2006 r. tylko 20% zbadanych organizacji miało już nawiązane kontakty z innymi partnerstwami za granicą (dominowali partnerzy z Niemiec, ryc. 21), zaś 7% stwierdziło, że planuje nawiązać taką współpracę. Wśród tych, którzy nawiązali kontakty międzynarodowe, 1/3 wskazała, że skorzystała praktycznie z doświadczeń partnera zagranicznego (przygotowanie podobnego projektu, wprowadzenie podobnej struktury organizacyjnej etc.). Kontakty opierały się przede wszystkim na spotkaniach i „wyjazdach studialnych”. Żadne partnerstwo nie wspomniało o realizacji lub nawet o planach przygotowania jakiegoś wspólnego projektu z partnerem zagranicznym, co stwarzało zagrożenie traktowania tego typu wyjazdów zagranicznych jako swoistej „turystyki” elit działających w strukturach partnerstwa.

¹³ Ankieta wypełniona 26.09.2006.



Ryc. 21. Liczba polskich partnerstw, które wskazały w 2006 r. na kontakty z partnerem zagranicznym i kraj jego pochodzenia

Fig. 21. The number of Polish partnerships that indicated in 2006 contacts with a foreign partner and the country of their origin

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Bariery współpracy

Największym problemem dla badanych organizacji była konieczność prefinansowania działań realizowanych w ramach grantów z UE, na drugim miejscu konieczność wniesienia udziału własnego (w tym pokrywania kosztów bankowych). Wynikało to z faktu, iż partnerstwa rejestrowane jako organizacje pozarządowe nie posiadały żadnego własnego budżetu poza minimalnymi zazwyczaj składkami w stowarzyszeniach lub niewielkim wkładem fundatorów w fundacjach. Według komentarza przedstawiciela jednego z partnerstw: „Składka członkowska zgodnie ze statutem stowarzyszenia wynosi symbolicznie 10 zł, co nie pozwala na samodzielną i szybką aktywność [w zakresie przygotowywania i realizacji projektów – przyp. autora] (...). Aktualnie tylko wysoka aktywność samorządów partnerskich może wspomóc rozwinąć nasze LGD”¹⁴. Dodatkowo już w trakcie realizacji programu pojawiały się nowe ograniczenia prawne. W badaniach ankietowani wskazali m.in. na przykład zmiany „Ustawy o finansach publicznych” w trakcie realizacji I Schematu PPL+, która z dniem 1 stycznia 2006 r. wprowadziła zakaz tworzenia fundacji przez gminy, a tym samym przekazywania na ich rzecz środków finansowych [por. także Adameczyk i in. 2006]. W rezultacie, partnerstwa będące fundacjami teoretycznie straciły możliwość prefinansowania działań LGD z budżetów gmin członkowskich w Schemacie II. Zwracano także uwagę na fakt, iż podmioty prawne (w tym gminy) mogą być tylko członkami wspierającymi stowarzyszenia.

¹⁴ Komentarz do ankiety wypełnionej 18.09.2006.

Dopiero w ustawie z marca 2007 r. wprowadzono możliwość pełnego członkostwa podmiotów prawnych i osób fizycznych w stowarzyszeniach tworzonych w ramach programu LEADER w ramach nowej formy prawnej.

Tabela 12
Table 12

Liczba odpowiedzi na pytanie (N=93) dotyczące przyczyn dotychczasowych trudności we wspólnych działaniach i realizowaniu projektów na terenie partnerstwa
The number of responses to the question (N=93) about the causes of past problems in joint operations and in the implementation of projects in partnerships

Kategoria problemu Category of the problem	Odpowiedź				
	Zdecydowanie nie Decidedly Not	Raczej nie Rather Not	Raczej tak Rather Yes	Zdecydowanie tak Decidedly Yes	Nie wiem I do not know
1	2	3	4	5	6
Trudności w zdobyciu środków na sfinansowanie z góry (prefinansowanie) projektów refinansowanych z Unii Europejskiej Difficulties in obtaining funds (pre-financing) for projects refinanced by the European Union	2	9	23	55	4
Trudności w zdobyciu środków na pokrycie minimalnego wymaganego udziału własnego w projektach (w tym koszty bankowe) Difficulties in obtaining funds to cover the required minimum own share in the projects (including bank charges)	3	15	41	31	3
Trudności organizacyjne wynikające z ograniczeń prawnych (m.in. brak w Polsce zrzeszeniowych form prawnych, w ramach których sprawnie mogłyby współdziałać organizacje pozarządowe, samorządy i przedsiębiorstwa) Organizational difficulties arising from legal restrictions (such as the absence in Poland of the legal forms of association under which non-governmental organizations, governments and enterprises could collaborate)	3	21	32	25	12
Brak wystarczającej liczby osób/personelu w partnerstwie, które miałyby czas na przygotowanie wniosku i wdrażanie projektów Lack of a sufficient number of people/staff in the partnership, who would have time to prepare the application and to implement the projects	10	22	31	26	4

Tabela 12 cd.
Table 12 cont.

1	2	3	4	5	6
Niezrozumiałe i zbyt trudne procedury w przygotowaniu aplikacji do różnych funduszy i programów Confusing and too difficult procedures in preparing applications for various funds and programmes	9	46	21	13	4
Obawy członków/władz gmin, czy środki własne zainwestowane/przekazane na projekty partnerstwa przyniosą korzyści regionowi Concerns of members/local governments if their own resources invested/transferred to the partnership projects will benefit the region	8	44	16	5	20
Niska aktywność członków partnerstwa Low activity of members of the partnership	14	44	24	2	9
Zmiany zarządów w organizacjach/władzach samorządowych skutkujące wyłączeniem się danej organizacji z partnerstwa Changes in the management of organizations/local governments resulting in the organisation's withdrawal from the partnership	21	34	15	2	21
Brak informacji o funduszach, programach lub instytucjach wspierających projekty partnerstw No information about the funds, programmes or institutions supporting partnership projects	25	47	12	1	8
Brak zaufania pomiędzy partnerami Lack of trust between the partners	33	42	4	1	13
Spory wewnętrzne i konflikty interesów ograniczające możliwość realizacji niektórych projektów w ramach partnerstwa Internal disputes and conflicts limiting the possibility of implementing some projects in the partnership	37	43	5	0	8
Inne* – za mało programów wspierających Other * – too few support programmes	0	0	2	1	-
Inne* – trudności z aktywizacją społeczności lokalnych Other * – difficulties with the mobilisation of local communities	0	0	2	1	-

*) Pozycja „inne” dopisywana była przez ankietowanych
The item "other" was added by the respondents

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Badani wskazywali na duże znaczenie trudności prawnych wynikających z faktu, że w Polsce praktycznie nie było formy organizacyjno-prawnej, w której na równych prawach mogłyby współpracować samorządy lokalne, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa (tab. 12). W 2006 r. członkami zwyczajnymi stowarzyszeń mogły być tylko osoby prywatne (a więc gmina nie była członkiem formalnie, a jedynie uczestniczyła w pracach pośrednio – np. poprzez osoby pracujące w urzędzie albo mające określone stanowiska, a będące członkami stowarzyszenia jako osoby prywatne) lub tylko gminy (zrzeszenia międzygminne).

Przedstawiciele LGD wskazywali także na problemy wynikające z niejasnych albo zmieniających się w trakcie realizacji programu procedur PPL+. Zwrócono szczególną uwagę na problem nieścisłości w określeniu wymaganych w programie „partnerów gospodarczych i społecznych”. Zgodnie z zapisami Uzupełnienia SPO Rolnictwo, w myśl którego wdrażany był między innymi PPL+, mówiło się o tworzeniu partnerstw publiczno-prywatnych [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2004]. W nawiązaniu do tego terminu beneficjenci PPL+ organizowali początkowo swoje struktury przy wykorzystaniu definicji „partnera prywatnego” zapisanego w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym jako „przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, organizacje pozarządowe, kościoły lub inne związki wyznaniowe (...)”. Tymczasem według ankietowanych – już pod koniec realizacji programu (na 2 tygodnie przed pierwotnym terminem ostatecznego składania wniosków do II Schematu PPL+) ¹⁵, kiedy część z organizacji uczestniczących w programie rejestrowała (lub już zarejestrowała) partnerstwo jako podmiot prawny zgodnie z wymogami PPL+, na stronach Ministerstwa Rolnictwa ukazały się oficjalne „odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania przez potencjalnych beneficjentów II schematu” PPL+, w których za obowiązującą definicję „partnera prywatnego” uznano zapis z Narodowego Planu Rozwoju (NPR) dotyczący „partnerów społeczno-gospodarczych”, w myśl którego partnerami takimi są wyłącznie: „organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe”. Ponieważ większość grup tworzyła swoje struktury zgodnie z zapisami Uzupełnienia SPO Rolnictwo, stąd sektor gospodarczy w tych partnerstwach reprezentowali najczęściej przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a nie organizacje przedsiębiorców i pracodawców, które w dodatku na obszarach wiejskich praktycznie nie mają swoich siedzib. W rezultacie tych nieścisłości kilka partnerstw, które już rejestrowały swoje organizacje z udziałem przedstawicieli przedsiębiorców w zarządzie LGD (np. Stowarzyszenie „Lider Doliny Strugu”), nie zdążyły już pozyskać odpowiednich „partnerów gospodarczych” rozumianych jako „organizacje przedsiębiorców i pracodawców” w rozumieniu NPR. Ostatecznie, po pisemnych protestach beneficjentów PPL+, przy ocenie projektów nie wykluczano indywidualnych przedsiębiorców z grupy „partnerów prywatnych”. Jednak tego typu nieścisłości w procedurach PPL+ nie sprzyjały bezpośrednio zapraszaniu przedsiębiorców do współpracy w ramach partnerstw.

Pojawiły się także problemy związane z brakiem zaufania pomiędzy lokalnymi organizacjami pozarządowymi i władzami gmin. Jak podaje przedstawiciel lokalnej organizacji, która podjęła się organizacji LGD do Programu LEADER, początkowo „generalnie

¹⁵ Dokładnie 24 maja 2006 r. – informacje na podstawie pisma Fundacji Kłodzkiej Wstęgi Sudetów (w imieniu Sieci Lokalnych Grup Działania Polski Południowo-Zachodniej) z dnia 5.06.2006 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

pomysł powołania stowarzyszenia napotkał na mur obojętności i wręcz wrogości ze strony władz [gminnych] (...), na zebranie [pierwsze, planowane jako założycielskie – przyp. autora] przybyło tylko 3 radnych, którzy nawet nie podpisali listy obecności”¹⁶. Ostatecznie jednak, pomimo trudności, partnerstwo udało się zorganizować z udziałem 5 gmin i pozyskać środki z obu schematów PPL+, więc można uznać, że wysiłki lokalnych działaczy zakończyły się w tym zakresie sukcesem.

W przypadku odnoszenia się do zagadnień współpracy sektora przedsiębiorczości z samorządami ankietowani wskazali w kilku przypadkach na brak wystarczających uregulowań prawnych, w tym na późne wprowadzenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, która zaczęła obowiązywać dopiero w 2005 r. Faktycznie jednak ustawa ta dotyczyła głównie zagadnień finansowania zadań inwestycyjnych i niewiele wносиła, z punktu widzenia trwałej współpracy sektora przedsiębiorczości z partnerstwami terytorialnymi, na rzecz rozwoju lokalnego [por. Pastuszka 2005]. Obiektywnie nie była zatem istotna dla badanych organizacji.

¹⁶ Komentarz do ankiety wypełnionej 19.09.2006.

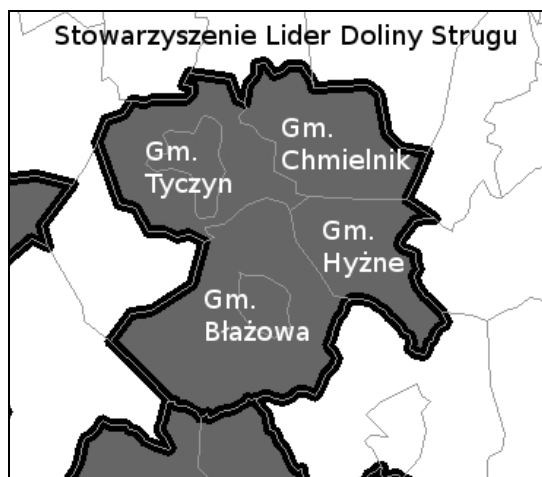
4. LOKALNA WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA – STUDIA PRZYPADKU

4.1. Historia działalności i ogólna charakterystyka analizowanych partnerstw

Partnerstwo Doliny Strugu

Partnerstwo Doliny Strugu (województwo podkarpackie) w trakcie badań (2007) obejmowało obszar 4 gmin: Błażowej, Chmielnika, Hyżnego i Tyczyna (ryc. 22). Początki współpracy związane były z utworzeniem przez ww. gminy w 1991 r. Okręgowej Spółdzielni Telefonicznej w Tyczynie, która przyczyniła się do szybkiego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na tym obszarze, co miało pozytywny wpływ zarówno na rozwój gospodarczy, jak i aktywność społeczną [Puza i Andrukiewicz 2003, Gramzow 2006, Gramzow i Petrick 2006]. W 1994 r. powołano stowarzyszenie p.n. Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu”, którego członkami wspierającymi stały się wyżej wymienione cztery samorzady gminne. Organizacja ta w literaturze przedstawiana jest jako pierwsza mająca charakter partnerstwa terytorialnego w Polsce [Borek i in. 2006]. Członkami tego stowarzyszenia byli m.in. lokalni działacze samorządowi i działacze innych organizacji pozarządowych, co nadawało grupie międzysektorowy charakter. W 1995 r. z inicjatywy działaczy lokalnych powstała Spółka „Chmielnik Zdrój” SA, zajmująca się produkcją wody mineralnej, której udziałowcami zostały: Towarzystwo Przeciwdziałania Uzależnieniom „Trzeźwa Gmina” z Chmielnika oraz Gmina Chmielnik. Można to uznać za inicjatywę opartą na idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Spółka ta 10% dochodu ze sprzedaży każdej butelki wody przeznacza na cele charytatywne, w tym głównie na wspieranie działań związanych z rozwiązywaniem lokalnych problemów społecznych.

W roku 1996 rozpoczęto opracowywanie pierwszych strategii rozwoju gmin w ramach projektu „Wsparcie regionalnej polityki rolnej w południowo-wschodnim regionie Polski”. Przygotowane w trakcie prac warsztatowych w gminach strategie zatwierdzone zostały przez Rady Gmin w 1997 r. Przy ich tworzeniu, łącznie w 4 gminach, w spotkaniach wzięło udział około 150 osób, zwykle przedstawicieli lokalnych instytucji. Przy opracowywaniu planów w poszczególnych gminach przygotowano wykaz przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym do realizacji we współpracy z pozostałymi gminami regionu „Dolina Strugu” [Ślusarz 1998].



Ryc. 22. Obszar Partnerstwa Doliny Strugu w 2006 r. obejmujący gminy Tyczyn, Błazowa, Chmielnik i Hyżne (formalnie jako Stowarzyszenie „Lider Doliny Strugu”) na tle granic administracyjnych. Partnerstwo sąsiadowało z terytorium działania Stowarzyszenia „LGD Ziemia Brzozowska”. Na zachód zlokalizowana była LGD „C.K. Podkarpacie”. Gmina Tyczyn bezpośrednio sąsiaduje z miastem Rzeszów

Fig. 22. Strug Valley Partnership area in 2006, covering municipalities: Tyczyn, Błazowa, Chmielnik and Hyżne (formally as the Association "Leader of Strug Valley"), against the administrative boundaries. The partnership was adjacent to the territory of the Association "Brzozowska Land" LAG. "C.K. Carpathian region" LAG was located to the west. Tyczyn municipality is adjacent to the city of Rzeszów

W latach 1997–1998 r., w ramach Programu ECOS-OUVERTURE Unii Europejskiej, zrealizowano „Program pilotażowy rozwoju lokalnego w regionie Doliny Strugu”, dzięki któremu m.in. przedstawiciele regionu zapoznali się z funkcjonowaniem partnerstw wspieranych przez Inicjatywę Wspólnotową LEADER we Francji i w Portugalii [Florek 1997, Puza i Andrukiewicz 2003]. Program otrzymał w 1997 r. nagrodę Komisji Europejskiej za rozpowszechnianie idei partnerstwa w rozwoju lokalnym¹⁷. Po wyborach samorządowych w 1998 r. doszło do częściowego zaniku współpracy pomiędzy stowarzyszeniem i aż trzema gminami, najczęściej ze względu na zmiany władz. Wynikało to z faktu, iż kluczowi członkowie RTRP byli jednocześnie działaczami samorządowymi. W zasadzie stowarzyszenie zaczęło funkcjonować wówczas niezależnie, bez poważniejszej koordynacji z działaniami władz gminnych, w znacznym stopniu tracąc swój międzysektorowy charakter [Kata 2005]. Osłabienie współpracy na przełomie XX i XXI w. potwierdzają badania przeprowadzone w 2005 r. przez Gramzowa [2006]. Według niego projekty władz lokalnych przestały być konsultowane w ramach grupy pierwotnie współpracujących podmiotów, zaniechano także tworzenia wspólnych strategii obejmujących wykreowany subregion.

¹⁷ Rzeszowski Informator Gospodarczy Nr 3 (15) z 3.04.1998; przedruk w: Czudec i in. [1999].

W końcu 2004 r. RTRP „Dolina Strugu” złożyło aplikację do PPL+ i zostało zakwalifikowane do Schematu I. Spotkania związane z tworzeniem strategii w latach 2005–2006 pozwoliły na częściowe odbudowanie powiązań pomiędzy partnerami publicznymi i organizacjami pozarządowymi [B&G Raisen Przedsiębiorstwo Doradczo-Szkoleniowe 2006]. Ze względu na wymogi programu powołano nowe stowarzyszenie „Lider Doliny Strugu”, które otrzymało w końcu 2006 r. dofinansowanie w ramach Schematu II na realizację strategii w latach 2007–2008. Osoby najdłużej działające w regionie traktowały zwykle działania LAG jako kontynuację RTRP.

W przeprowadzonych badaniach przedstawiciele partnerstwa (Stowarzyszenie „Lider Doliny Strugu”, będące lokalną grupą działania w Programie Pilotażowym LEADER+) wykazali uczestnictwo przedstawicieli 15 podmiotów w strukturach partnerstwa: 4 gmin, 6 lokalnych stowarzyszeń, 1 spółdzielni, ośrodka doradztwa rolniczego, 1 przedsiębiorcy i 1 gospodarstwa rolnego. Z tego pełny wywiad kwestionariuszowy udało się przeprowadzić z przedstawicielami 11 podmiotów i dodatkowo z czterema tylko w zakresie powiązań pomiędzy partnerami. W praktyce należy pamiętać, że formalnie członkami stowarzyszenia były osoby fizyczne, co utrudnia ocenę powiązań instytucjonalnych. Na przykład osoba wykazywana w dokumentach programu LEADER jako przedsiębiorca (prowadziła działalność gospodarczą) była jednocześnie członkiem zarządu lokalnego stowarzyszenia i działaczem samorządowym we władzach gminy, trudno więc ustalić jednoznacznie, jaki sektor reprezentowała – do analiz przyjęto ten wykazywany formalnie przez sekretariat partnerstwa.

Partnerstwo Doliny Środkowej Odry

Partnerstwo Doliny Środkowej Odry¹⁸ (dalej: PD Odry) zlokalizowane jest w województwie dolnośląskim w dolinie Odry pomiędzy Brzegiem Dolnym na południu a Głogowem na północy. Obszar ten jest wartościowym pod względem przyrodniczym fragmentem doliny z zachowanymi starorzeczami i lasami łęgowymi, która na znacznej długości zakwalifikowana została do ochrony w ramach europejskiego systemu Natura 2000. W 2007 r. partnerstwo obejmowało obszar 10 gmin przylegających granicami do rzeki Odry. W latach 2000–2006 reprezentantem grupy była Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja”, a w latach 2006–2008 Fundacja „Partnerstwo Doliny Środkowej Odry”.

Początki partnerstwa należy wiązać z inicjatywą Fundacji Ekologicznej „Zielona Akcja” z Legnicy (dalej: FEZA), która w 2000 r. we współpracy z władzami gminy Ścinawa doprowadziła do podpisania porozumienia o współpracy na rzecz rozwoju zrównoważonego i ochrony zasobów naturalnych pomiędzy 12 gminami zlokalizowanymi w Dolinie Odry i FEZA. Pierwsze działania FEZA koordynowane z gminami objęły głównie rozwój turystyki, m.in. wyznakowanie szlaków rowerowych włączonych do europejskiej sieci „Zielonych Dróg – Greenways” oraz działania lobbystyczne na rzecz powołania parku krajobrazowego w tym rejonie. W latach 2001–2002 FEZA zaangażowała się w projekt utworzenia „partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju”, wspierany na poziomie ogólnopolskim przez Fundację „Partnerstwo dla Środowiska” z Krakowa. Odbyło się kilka spotkań i konferencji, w czasie których promowano idee współdziałania w regionie. Uczestniczyły w nich różne organizacje pozarządowe, samo-

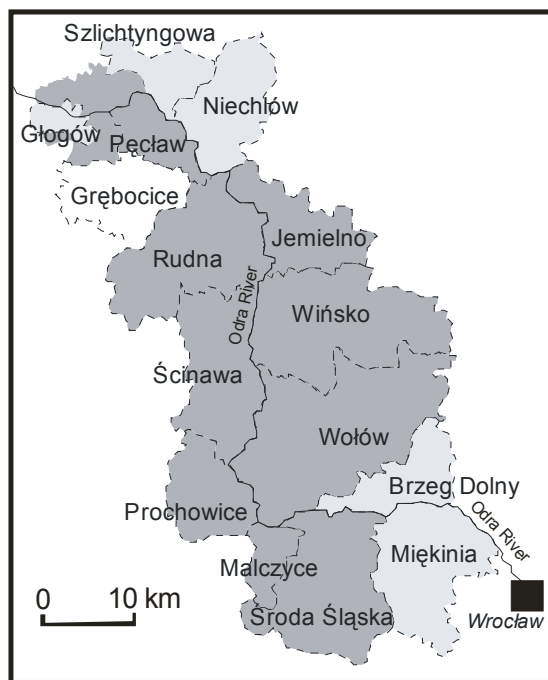
¹⁸ W 2008 r. organizacja zmieniła nazwę na Stowarzyszenie „Doliny Odry”.

rządy lokalne, przedstawiciele powiatów i inne podmioty. Na spotkaniu w Ścinawie w 2002 r. zaproponowano powołanie Partnerstwa Doliny Środkowej Odry, w którym działania na rzecz wspólnie ustalonych celów mogłyby razem podejmować (a co najmniej koordynować) różne instytucje lokalne. Zainteresowane jednostki podpisały deklarację współpracy w ramach partnerstwa. W końcu 2004 r. PD Odry obejmowało 39 uczestników: 15 gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, 1 gminę miejską, 4 powiaty, 16 organizacji pozarządowych, 2 nadleśnictwa i 1 prywatne przedsiębiorstwo. Grupa nie miała formalnego statusu prawnego i opierała swoje struktury na dobrowolnych deklaracjach współpracy. Głównym celem PD Odry, według zapisów deklaracji współpracy, było „*integrowanie działań instytucji, organizacji, samorządów lokalnych, przedsiębiorców oraz wszystkich innych środowisk działających w regionie na rzecz rozwoju zrównoważonego i ochrony dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego tego obszaru*”. Sekretariat partnerstwa prowadziła FEZA i formalnie odpowiadała za realizację projektów firmowanych przez PD Odry. W sumie tak zorganizowane partnerstwo obejmowało obszar 16 gmin (2 288 km²), w większości przylegających do rzeki Odry (ryc. 23), zamieszkiwany przez 205 tys. osób (w tym miasto Głogów – około 70 tys. osób).

Według przedstawicieli FEZA w latach 2000–2003 na działania na terytorium partnerstwa pozyskano około 362 tys. zł środków zewnętrznych (krajowych i zagranicznych). Głównym wnioskodawcą była FEZA, a w niewielkim stopniu także lokalne szkoły i stowarzyszenia. W latach 2002–2004 niektóre koszty wspólnie uzgodnionych działań (organizacja imprez kulturalnych, znakowanie szlaków turystycznych, promocja turystyczna), szacowane na około 20 tys. zł, pokryły także gminy z własnego budżetu. Jednak w tym czasie większość projektów była w rzeczywistości inicjowana, przygotowywana i realizowana przez FEZA, bez znacznego udziału innych organizacji w planowaniu przedsięwzięć.

W materiałach informacyjnych PD Odry za główne efekty działań uznano m.in.: przygotowanie infrastruktury turystyczno-edukacyjnej (m.in. trasy rowerowe i piesze ścieżki edukacyjne z tablicami informacyjnymi); promocję obszaru środkowej Odry jako regionu o dużych wartościach przyrodniczych i kulturowych; uzyskanie akceptacji samorządów dla powołania Odrzańskiego Parku Krajobrazowego (było to postrzegane jako ważny efekt współpracy przez kilka lokalnych organizacji pozarządowych). PD Odry angażowało się również w promocję Programu Rolnośrodowiskowego wśród rolników, a także lokalne działania edukacyjne (np. tzw. szkoły dla ekorozwoju, promowanie społecznych form ochrony przyrody, odzyskiwania surowców etc.).

Ważnym narzędziem aktywizacji organizacji i grup działających w obszarze partnerstwa stał się „Fundusz Partnerstwa” wydzielony w ramach FEZA. Według regulaminu wspierał on inicjatywy nowe i podejmowane w ramach już realizowanych programów w zakresie m.in. rozwoju infrastruktury, bazy turystycznej i agroturystyki, promocji produktów lokalnych, aktywizacji zawodowej, zwłaszcza kobiet i młodzieży, działań służących ochronie zasobów przyrodniczych i kulturowych oraz działań tworzących dodatkowe źródła dochodu dla rolników i aktywizujących obszary wiejskie. Fundusz zarządzany był przez Radę Funduszu, w skład której wchodziłi przedstawiciele zarówno samorządów, lokalnych stowarzyszeń, jak i innych instytucji publicznych. Skład rady wybierany był przez partnerów, którzy zasilili Fundusz.



Oznaczenia – Legend



Ryc. 23. Terytorium działalności Partnerstwa Doliny Środkowej Odry (PDŚO) wyznaczone granicami gmin członkowskich. Stan w 2007 r. Oznaczenia: 1) Gminy, które podpisały deklarację współpracy w ramach PDŚO, będące jednocześnie członkami lokalnej grupy działania LEADER (2007); 2) Gminy, które podpisały deklarację współpracy w ramach PDŚO wykluczone z Programu Pilotażowego LEADER+; 3) dawna gmina członkowska PDŚO, w 2007 r. członek innej lokalnej grupy działania LEADER, jednak współpracująca w niektórych działaniach z PDŚO

Fig. 23. The territory of the Middle Odra River Valley Partnership (MORVP) activity, delimited by the borders of member municipalities. The status in 2007. Legend: 1) Municipalities which have signed a declaration of cooperation within the MORVP, at the same time members of the LEADER Local Action Group (2007); 2) Municipalities which have signed a declaration of cooperation in the MORVP, excluded from the Pilot Program LEADER +; 3) the former MORVP member municipality, in 2007 a member of another LEADER Local Action Group but cooperating in some actions with the MORVP

Początkowo środki na finansowanie funduszu wygospodarowały samorządy lokalne. W wyniku pierwszego konkursu dotacyjnego lokalne podmioty (jednostki podległe samorządom i organizacje pozarządowe) uzyskały 8 grantów o wartości od 500 do 2000 zł (bez konieczności wnoszenia wkładu własnego). Na kolejne 2 konkursy FEZA pozyskała dodatkowe środki z programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności „Działaj Lokalnie” wdrażanego w Polsce przez Akademię Rozwoju Filantropii (dotacje o wartości od 2 000 do 5 190 zł z wymaganym 25% wkładem własnym). Beneficjentami były

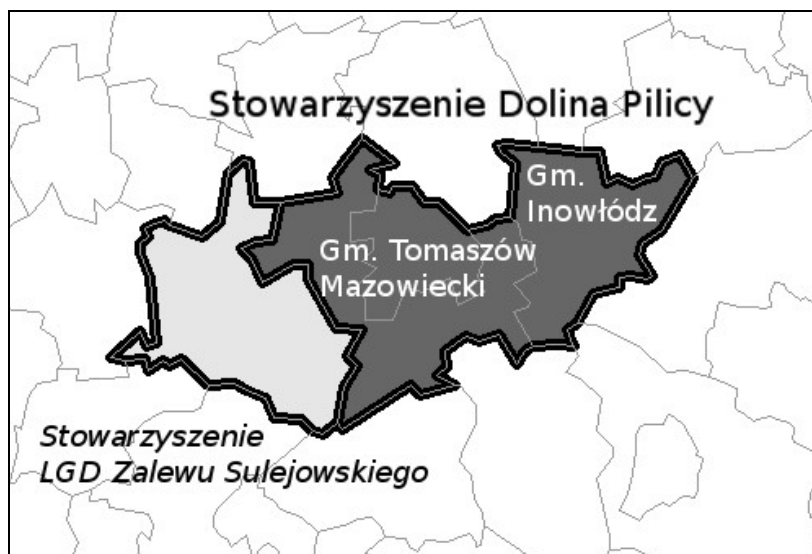
m.in. lokalne stowarzyszenia, koła wędkarskie, zespoły ludowe, jednostki OSP, szkoły i ośrodki kultury. Projekty dotyczyły m.in. lokalnych imprez kulturalnych, przygotowywania tablic informacyjnych i miejsc odpoczynku dla turystów, warsztatu mającego zainicjować powstanie grupy zajmującej się wytwarzaniem wyrobów z siana i słomy, organizacji turnieju piłkarskiego dla młodzieży szkolnej, imprez promujących produkt lokalny („Święto owoców”), rewaloryzacji kalwarii w jednej z wsi, imprez edukacyjnych związanych z lokalną historią, ochrony przyrody, organizacji zajęć dla dzieci w czasie wakacji, promocji wikliniarstwa, warsztatów reporterskich dla młodzieży szkolnej etc. Pomimo tak małej wartości projektów i prostoty procedur wystąpiły w kilku przypadkach problemy z ich realizacją i formalnym rozliczeniem przez lokalnych beneficjentów.

W grudniu 2004 r. FEZA, jako reprezentant PD Odry, złożyła aplikację do „Programu Pilotażowego LEADER+” i została do niego zakwalifikowana. Strategię partnerstwa przygotowano we własnym zakresie, bez wynajmowania zewnętrznej firmy, a w jej tworzeniu uczestniczyła większość organizacji deklarujących współpracę w ramach grupy [por. Krukowska-Szopa i in. 2006]. Wskutek ograniczeń programu (maksymalna liczba mieszkańców w obszarze działania do 100 tys. osób, brak możliwości uczestnictwa w partnerstwie miast) tylko część członków dotychczas uformowanego partnerstwa znalazła się formalnie we wniosku do programu (25 podmiotów, w tym 10 gmin, 8 organizacji pozarządowych, oba nadleśnictwa i 1 przedsiębiorstwo). Pozostali członkowie zostali wykluczeni z programu, choć trzeba przyznać, że według przeprowadzonych badań część z nich była praktycznie nieaktywna w partnerstwie. Problemy ze współpracą przyniosły także wybory samorządowe w 2006 r. Zmiany władz spowodowały początkowe ograniczenie lub zanik współpracy grupy partnerskiej z co najmniej 3 gminami, która w 2007 r. była bardzo powoli odbudowywana.

W badaniach PD Odry jako lokalna grupa działania w PPL+ wykazała na koniec 2006 r. uczestnictwo 20 podmiotów w partnerstwie: 10 gmin (przy czym dwie uczestniczyły w spotkaniach, choć nie podpisały deklaracji członkowskiej), 6 organizacji pozarządowych (stowarzyszenia i fundacje), 2 starostw powiatowych, 1 przedsiębiorstwa prywatnego i 1 agencji rozwoju regionalnego.

Partnerstwo Doliny Pilicy

Partnerstwo Doliny Pilicy w momencie badania (2007 r.) obejmowało dwie gminy położone w województwie łódzkim, w dorzeczu rzeki Pilicy: Inowłódz i Tomaszów Mazowiecki (ryc. 24), o łącznej powierzchni 249 km², zamieszkiwane przez 13 668 mieszkańców (stan na 31.12.2005). Organizacja została utworzona w odpowiedzi na ogłoszenie Programu Pilotażowego LEADER+, głównie z inicjatywy Gminnego Centrum Informacji w Smardzewicach (Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki). W regionie wcześniej zaczął funkcjonować Program „Działaj Lokalnie” Akademii Rozwoju Filantropii, realizowany przez jedną z lokalnych organizacji pozarządowych z miasta Tomaszów Mazowiecki, co mogło mieć znaczenie dla popularyzacji idei pobudzania aktywności lokalnej. W 2005 r. przygotowano we własnym zakresie (tzn. bez udziału zewnętrznych firm konsultingowych) strategię [Stowarzyszenie Dolina Pilicy 2006] i 26 maja 2006 r. zarejestrowano grupę jako stowarzyszenie.



Ryc. 24. Obszar Partnerstwa Doliny Pilicy w 2007 r. (formalnie teren działania Stowarzyszenia Dolina Pilicy), obejmujący gminę Tomaszów Mazowiecki i Inowłódz, na tle podziału administracyjnego obszaru. Do terytorium partnerstwa przylegała gmina Wolbórz, w której próbowano utworzyć partnerstwo „LGD Zalewu Sulejowskiego”

Fig. 24. The Pilica Valley Partnership area in 2007 (formally the activity area of the Association of Pilica Valley), including municipalities of Inowłódz and Tomaszów Mazowiecki, against the administrative division of the area. The partnership was adjacent to the territory of Wolbórz municipality, which attempted to create a partnership "Sulejowski reservoir" LAG

Istotne znaczenie dla funkcjonowania grupy miały wybory samorządowe w końcu 2006 r. Prezes stowarzyszenia wystartował wówczas w wyborach jako kontrkandydat na wójta jednej z gmin członkowskich. Dotychczasowy wójt wygrał wybory. W rezultacie współpraca gminy z partnerstwem została przez pewien czas częściowo wstrzymana, ale nie miało to wpływu na udział drugiej gminy w partnerstwie. Stowarzyszenie uzyskało grant na realizację Schematu II PPL+ i realizowało projekt, starając się unikać dalszych konfliktów. Projekt ten finansowano z kredytu bankowego, gwarantowanego przez obie gminy, które jednak nie były zainteresowane opłacaniem kosztów bankowych. Koszty te w rezultacie musiały być pokrywane ze składek osób będących członkami stowarzyszenia. Opłaty powodowały niezadowolenie mieszkańców – członków partnerstwa i powodowały odchodzenie ze stowarzyszenia części osób. W rezultacie składki dla najbardziej aktywnych osób pozostających w stowarzyszeniu wzrastały. Jak skomentował jeden z ankietowanych: „Są problemy ze spłatą odsetek za kredyt na realizację programu, działamy społecznie, a jeszcze musimy dopłacać do tego (przedstawiciel lokalnej organizacji pozarządowej)¹⁹”.

¹⁹ Wywiad bezpośredni 24.09.2007.

W rezultacie konfliktu wyborczego, gmina dotychczas zabezpieczająca kredyt, w III tranzy finansowania projektu w Schemacie II PPL+ wycofała się z jego gwarantowania. Projekt był w całości zagrożony z braku środków na prefinansowanie działań w ostatniej fazie projektu. Stowarzyszenie „Dolina Pilicy” uzyskało jednak wsparcie z innego partnerstwa w regionie, pomocnego w znalezieniu lokalnego banku, który udzielił stowarzyszeniu kredytu bez gwarancji gminnych. Wykorzystano jedynie potwierdzenie z instytucji wdrażającej PPL+ (FAPA), że projekt realizowany jest bez zastrzeżeń i ma zagwarantowane refinansowanie po jego zakończeniu²⁰.

Od 2007 r. prowadzono wstępne rozmowy ze stowarzyszeniem „LGD Zalewu Sulejowskiego” z sąsiedniej gminy Wolbórz, które nie uczestniczyło w PPL+, na temat połączenia dwóch organizacji i powiększenia zasięgu terytorialnego partnerstwa przed aplikowaniem o środki z PROW 2007–2013. Zarówno przedstawiciele gmin, jak i organizacji pozarządowych uznawali, że takie powiększenie LGD może być korzystne dla dalszego rozwoju partnerstwa. W końcu 2008 r. Partnerstwo Doliny Pilicy powiększono o kilka sąsiadujących gmin, w tym o gminę Wolbórz.

Sekretariat partnerstwa wykazał w 2007 r. aktywne uczestnictwo w strukturach stowarzyszenia przedstawiciele 8 organizacji: 2 gmin, lokalnej organizacji turystycznej, OSP, rolnika jako przedstawiciela Izby Rolniczej, lokalnego oddziału ogólnopolskiego Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, Federacji Campingu i Karawaningu i Oddziału terenowego PTSM.

4.2. Porównanie badanych cech w analizowanych partnerstwach

Cele przystąpienia do partnerstwa

W trakcie badań przeprowadzonych przez autorów zapytano przedstawicieli organizacji członkowskich partnerstw, jakie były pierwotnie główne cele przystąpienia ich organizacji do partnerstwa. Pomiedzy badanymi grupami występowało wyraźne zróżnicowanie. W kategoriach dotyczących infrastruktury największe nadzieje wiązano z wpływem partnerstwa na rozwój turystyki, przy czym najczęściej organizacji (w stosunku do wielkości grupy) uznało ten cel za bardzo ważny w PD Odry i w PD Pilicy. Plany rozbudowy infrastruktury ekologicznej miały wielu zwolenników w PD Strugu i PD Pilicy. W PD Strugu najczęściej organizacji za istotne uznawało rozwój przedsiębiorczości poprzez promocję produktów i firm lokalnych (przy czym aż 63% stanowiły oceny „bardzo ważne”), rozwiązywanie problemów społecznych oraz zagadnienia oświaty i wychowania. Z kolei w PD Pilicy wszystkie organizacje członkowskie stwierdziły, iż ważne są zagadnienia związane z kulturą oraz planowaniem przestrzennym i strategicznym (przy udziale samorządów lokalnych). Uproszczone dane zestawiono w tabeli 13. Należy dodać, iż w PD Pilicy najczęściej organizacji wskazało wywieranie nacisku na władze (działania lobbystyczne) w zakresie realizacji własnych celów jako „bardzo ważne”, co nie było aż tak istotne dla przedstawicieli PD Strugu i PD Odry, gdzie częściej pojawiały się oceny „średnio ważne”.

²⁰ Według przedstawiciela stowarzyszenia, wywiad telefoniczny, koniec 2008 r.

Tabela 13
Table 13

Suma ocen „bardzo ważne” i „średnio ważne” dla wyszczególnionych kategorii celów w badanych partnerstwach
The sum of appraisals: "very important" and "of average importance" in specified categories of targets in the investigated partnerships

Lp. No.	Kategoria Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Rozwój infr. techniczno-bytowej The technical and household infrastructure development	4	36	3	15	5	63
2.	Rozwój infr. ekologicznej Ecological infrastructure development	9	82	12	60	6	75
3.	Rozwój infr. telekomunikacyjnej Telecommunication infrastructure development	4	36	4	20	3	38
4.	Rozwój infr. i promocja turystyczna Tourist infrastructure development and tourism promotion	8	73	18	90	7	88
5.	Promocja inwestycyjna Investment promotion	3	27	9	45	3	38
6.	Promocja produktów i firm lokalnych Local product and business promotion	10	91	15	75	6	75
7.	Restrukturyzacja obszarów wiejskich – ogólnie Overall, the restructuring of rural areas	9	82	16	80	6	75
8.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	6	55	3	15	5	63
9.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	8	73	9	45	5	63
10.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	11	100	16	80	7	88
11.	Kultura Culture	9	82	17	85	8	100
12.	Wywieranie nacisku na władze administracyjne Lobbying the government	8	73	15	75	6	75
13.	Planowanie przestrzenne i strategiczne Spatial and strategic planning	8	73	16	80	8	100
14.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	5	46	18	90	6	75

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Zadania realizowane indywidualnie przez organizacje członkowskie w ramach działań własnych i w ramach partnerstwa

Podmioty lokalne reprezentowane w strukturach partnerstwa realizowały zarówno swoje własne, niezależne projekty, jak i projekty postrzegane jako „partnerskie”, a więc włączone do strategii lub realizowane wspólnie. Większość podmiotów we wszystkich porównywanych grupach realizowała projekty, których elementem, niezależnie od tematyki, miała być aktywizacja społeczności lokalnych (tab. 14). Co ciekawe, na pytanie o angażowanie mieszkańców w działania określone w projektach najczęściej negatywnie odpowiadali pracownicy gmin. Gminy często koncentrowały się na infrastrukturze technicznej oraz na realizacji typowych zadań gminnych, nie podejmując – według badanych – większych wysiłków w zakresie aktywizacji lokalnych społeczności. Jak stwierdził jeden z wójtów: „Środki idą na zadania podstawowe gmin, np. na szkoły i nie zostaje nic na dodatkowe projekty”²¹. Tematyka realizowanych projektów własnych (które podejmowane były w praktyce niezależnie od partnerstwa) badanych organizacji zazwyczaj dotyczyła imprez kulturalnych i wypoczynkowych dla mieszkańców (por. tab. 15). Zazwyczaj było to organizowanie różnych świąt wiejskich, np. dożynek lub innych podobnych imprez lokalnych („Wigilia”, „Puszczanie wianków”, „Zdrowo na sportowo”, rajdy turystyczne dla dzieci ze wsi etc.).

Tabela 14
Table 14

Odpowiedzi przedstawicieli instytucji i organizacji należących do partnerstwa na pytanie „Czy realizowali Państwo projekty polegające na angażowaniu mieszkańców w określone działania?”
Answers of the representatives of institutions and organizations belonging to the partnership to the question "Did you carry out any projects involving the residents in certain activities?"

Partnerstwo Partnership	TAK – Yes	NIE – No
PD Strugu N=11	9	2
PD Odry N=20	17	3
PD Pilicy N=8	8	0

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Dodatkowo część imprez miała kultywować dziedzictwo historyczne i jednocześnie przyciągać turystów (np. „Święto Łęgów Odrzańskich”, „Piknik nad Odrą”, „Biesiada Dziadoszan”). Udział podmiotów realizujących takie zadania najwyższy był w PD Pilicy, mniejszy w PD Odry i najmniejszy w PD Strugu. Drugim typem najczęściej wykorzystywanych projektów były zadania związane z rozwojem turystyki i atrakcji turystycznych (zwykle dotyczyły one znakowania tras turystycznych, stawiania tablic informacyjnych, promocji turystycznej regionu etc.). Tego typu działania najchętniej realizowały podmioty z PD Strugu i PD Odry. Największy udział organizacji podejmujących działania na rzecz promowania przedsiębiorczości, rzemiosła i produktu lokalnego stwierdzono w PD Strugu, mniej w PD Odry. Żadnych tego typu projektów nie wykazano w PD Pilicy,

²¹ Bezpośredni wywiad kwestionariuszowy 25.10.2007.

gdzie z kolei większość lokalnych organizacji wskazała realizację projektów dotyczących edukacji dzieci i młodzieży. W PD Odry wiele organizacji angażowało się w projekty związane z programem „Odnowa wsi”. W praktyce najczęściej organizacje pozarządowe współpracowały z samorządami lokalnymi, uzyskując z gminy dofinansowanie na realizację projektów: pośrednio (pokrycie przez gminę jakiś kosztów, udostępnienie za darmo sali lub urządzeń) albo bezpośrednio (dotacja dla organizacji).

Tabela 15
Table 15

Liczba podmiotów, które wykazały realizację określonych kategorii projektów, w których angażowano mieszkańców (typologia autora na podstawie odpowiedzi na pytania otwarte, „F” oznacza frekwencję odpowiedzi)

The number of organizations, which have shown the implementation of specified categories of projects, where residents have been involved (based on the author's typology of responses to the open questions, "F" means the statistical frequency of answers)

Lp.	Kategoria*) Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Rozwój turystyki i atrakcji turystycznych dla odbiorcy zewnętrznego Development of tourism and tourist attractions for external customers	3	27	4	20	1	13
2.	Kultura, dziedzictwo kulturowe, imprezy, wypoczynek i atrakcje dla mieszkańców Culture, heritage, events, recreation and attractions for residents	3	27	6	30	4	50
3.	Rzemiosło lokalne (aktywność zawodowa), przedsiębiorczość, produkt lokalny Local crafts (economic activity), entrepreneurship, local product	7	63	5	25	0	0
4.	Rolnictwo ekologiczne i agroturystyka Organic farming and agri-tourism	1	9	0	0	1	12
5.	Edukacja młodzieży i mieszkańców Youth and other inhabitants education	1	9	1	5	5	63
6.	Generalnie pobudzenie aktywności mieszkańców bez określenia dziedziny aktywności Generally, stimulation of activity of residents without specifying the areas of activity	0	0	5	25	1	13
7.	Rozwiązywanie problemów społecznych (alkoholizm i inne uzależnienia, ubóstwo i inne) Solving social problem (alcoholism and other addictions, poverty and others)	2	18	0	0	2	25
8.	Mała architektura, „Odnowa wsi”, drobna infrastruktura Small architecture, "Rural Renewal", small facility	1	9	8	40	2	25
9.	Komputery, sieci teleinformatyczne, strony internetowe Computers, ICT networks, the Internet websides	1	9	1	5	0	0

*) Kategoryzacja autora na podstawie odpowiedzi otwartych – The author's own categorization on the basis of open-ended responses.

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Tabela 16

Table 16

Suma odpowiedzi „wysokie zaangażowanie” i „średnie zaangażowanie” w realizację określonej kategorii działań partnerstwa, udzielonych przez podmioty członkowskie tych partnerstw
The sum of answers „high involvement” and „middle involvement” in specified categories of partnership activity, given by partnership members

Lp. No.	Kategoria Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Rozwój infr. techniczno-bytowej Technical and household infrastructure development	3	27	1	5	1	13
2.	Rozwój infr. ekologicznej Ecological infrastructure development	5	46	5	25	4	50
3.	Rozwój infr. telekomunikacyjnej Telecommunication infrastructure development	3	27	2	10	3	38
4.	Rozwój infr. i promocja turystyczna Tourist infrastructure development and tourism promotion	7	64	17	85	8	100
5.	Promocja inwestycyjna Investment promotion	4	36	2	10	1	13
6.	Promocja produktów i firm lokalnych Local product and business promotion	10	91	11	55	4	50
7.	Restrukturyzacja obszarów wiejskich – ogólnie Overall, the restructuring of rural areas	6	55	13	65	4	50
8.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	2	18	2	10	3	38
9.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	3	27	5	25	3	38
10.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	7	64	14	70	7	88
11.	Kultura Culture	8	73	11	55	7	88
12.	Wywieranie nacisku na władze administracyjne Lobbying the government	7	64	9	45	6	75
13.	Planowanie przestrzenne i strategiczne Spatial and strategic planning	8	73	14	70	5	63
14.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	4	36	12	60	4	50

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Tabela 17
Table 17

Uczestnictwo podmiotów reprezentowanych w partnerstwie w pracach na rzecz tworzenia strategii (ZSROW), według ich przedstawicieli
Participation of stakeholders represented in the partnership in the task of developing a strategy (ZSROW), according to their representatives

Partnerstwo Partnership	Udział w spotkaniach dot. strategii Participation in meetings on strategies		Proponowanie zapisów do strategii Proposals of records in strategies			Czy propozycje zostały uwzględnione dot. strategii Have the proposals been included in strategies?		
	TAK Yes	NIE No	TAK Yes	NIE No	Nie wiem I do not know	TAK Yes	NIE No	Nie wiem I do not know
PD Strugu N=11	8	3	8	3	0	7	0	1
PD Odry N=20	18	2	14	3	3	13	0	1
PD Pilicy N=8	8	0	8	0	0	8	0	0

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

W trzech szczegółowo badanych partnerstwach zaangażowanie organizacji członkowskich we wspólne działania włączone do strategii dotyczyło najczęściej kategorii „infrastruktura i promocja turystyczna”, „oświata i wychowanie” oraz „kultura”, przy czym względnie najwięcej podmiotów (w stosunku do wielkości grupy) angażowało się w tego typu działania w PD Pilicy (tab. 16). Ważnym zagadnieniem było także „planowanie przestrzenne i strategiczne” (zwykle związane z niedawnym stworzeniem wspólnej strategii). Większe zróżnicowanie charakteryzowało zaangażowanie w kategorii „promocja produktów i firm lokalnych”, które najczęściej było oceniane jako wysokie w PD Strugu. W PD Pilicy żadna z organizacji nie zadeklarowała najwyższego stopnia zaangażowania w tego typu zagadnienia. Z kolei odwrotnie – w działania lobbystyczne wobec władz (w przypadku gmin działania skierowane do władz wyższego szczebla) najczęściej angażowały się podmioty w PD Pilicy. Pomimo że partnerstwa jako podmioty generalnie nie realizowały żadnych projektów typowo infrastrukturalnych (nie licząc drobnej infrastruktury turystycznej takiej jak tablice informacyjne, znakowanie szlaków etc.), to przedstawiciele gmin wykazywali w ankietach działania w tym zakresie. Dotyczyły one jednak realizacji inwestycji własnych gminy, a ich przedstawiciele podawali je, twierdząc, że także są to działania uzgodnione w ramach spotkań partnerstwa.

Pierwszym elementem planowania wspólnych, skoordynowanych działań była budowa strategii. W PD Pilicy i PD Odry strategię były przygotowywane generalnie bez udziału zewnętrznych firm doradczych, co akurat nie było najczęstsze w skali kraju.

Tabela 18
Table 18

Projekty zgłaszane do realizacji w ramach partnerstwa przez przedstawicieli reprezentujących podmioty lokalne
Proposed projects to be implemented in the partnership by representatives of local stakeholders

Lp. No.	Kategoria* Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Rozwój turystyki i atrakcji turystycznych dla odbiorcy zewnętrznego Development of tourism and tourist attractions for external customers	2	18	10	50	6	75
2.	Kultura, dziedzictwo kulturowe, imprezy, wypoczynek i atrakcje dla mieszkańców Culture, heritage, events, recreation and attractions for residents	0	0	3	15	4	50
3.	Rzemiosło lokalne (aktywność zawodowa), przedsiębiorczość, produkt lokalny Local crafts (economic activity), entrepreneurship, local products	4	36	4	20	0	0
4.	Rolnictwo ekologiczne i agroturystyka Organic farming and farm tourism	2	18	0	0	1	13
5.	Edukacja młodzieży i mieszkańców Education of youth and other inhabitants	1	9	5	25	2	25
6.	Pobudzanie aktywności mieszkańców (bez określenia dziedziny) Stimulation of activity of residents (without specifying the field)	0	0	3	15	0	0
7.	Rozwiązywanie problemów społecznych (alkoholizm i inne uzależnienia, bieda etc.) Solving social problems (alcoholism and other addictions, poverty, etc.)	1	9	0	0	1	13
8.	Mała architektura, „Odnowa wsi”, drobna infrastruktura Small architecture, "Rural Renewal", small facilities	0	0	1	5	0	0
9.	Komputery, sieci teleinformatyczne, strony internetowe Computers, telecommunication networks, Internet websites	1	9	0	0	0	0
10	Ochrona przyrody i środowiska Wildlife conservation and environmental protection	0	0	1	5	0	0
11	Współpraca międzynarodowa z innym partnerstwem International co-operation with another partnership	0	0	1	5	0	0

*) Kategoryzacja autora na podstawie odpowiedzi otwartych –The author's own categorization on the basis of open-ended responses.

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W Dolinie Strugu wykorzystano pomoc firmy doradczej, która organizowała spotkania, zbierając uwagi i pomysły uczestników. We wszystkich trzech organizacjach większość przedstawicieli wykazywanych podmiotów członkowskich zadeklarowała uczestnictwo w spotkaniach dotyczących budowania strategii i najczęściej zgłaszała jakieś zapisy lub projekty do realizacji w ramach strategii (tab. 17). Zdaniem badanych większość ich postulatów została uwzględniona w przygotowanym dokumencie, co pozytywnie świadczy o wdrażaniu idei wspólnego planowania działań we wszystkich trzech analizowanych partnerstwach. Należy wyjaśnić, że celem pytania „Czy propozycje Państwa organizacji zostały uwzględnione w ZSRÓW?” nie było określenie „własności” poszczególnych pomysłów i projektów, ale próba oceny, czy nie następuje dominacja jakiegoś podmiotu w ich wyborze (przy jednoczesnym pomijaniu pomysłów innych podmiotów lokalnych), co byłoby niezgodne z ideą równouprawnienia w podejmowaniu decyzji. Partnerstwo nie ma być forum rywalizacji pomiędzy przeciwstawnymi koncepcjami i walki o dostęp do zasobów, lecz raczej synergicznej współpracy. W tym kontekście wykluczanie pomysłów lokalnych podmiotów przez jakąś dominującą instytucję lub grupę byłoby zjawiskiem negatywnym. W badanych studiach przypadku nie stwierdzono jednak takiego zjawiska.

W PD Odry najwięcej było podmiotów, które nie wiedziały, czy ich postulaty zostały w strategii uwzględnione, nigdzie jednak nie stwierdzono, że propozycje zapisów zostały całkowicie pominięte. Może być to typowe zjawisko (wzrost liczby słabo zorientowanych członków grupy wraz ze wzrostem jej liczebności) lub wynikać ze słabszego procesu wymiany informacji (w tym monitorowania wspólnych działań) w większej grupie. Najczęściej to pracownicy gmin nie wiedzieli, czy proponowane były jakieś zapisy do strategii (tłumacząc, że różne osoby jeździły na spotkania i nie wiedzą, co kto zgłaszał). Świadczy to prawdopodobnie o braku spójnej polityki niektórych władz gminnych wobec partnerstwa (brak jednolitych koncepcji i projektów, większość urzędników działała według własnego uznania i nie wiedziała, co proponowała inna osoba z jej własnego urzędu).

Uzgodnione zadania włączane były do strategii, tak by mogły być zrealizowane w ramach Schematu II PPL+. Wszystkie 3 grupy uzyskały ten grant, chociaż PD Strugu, będąc na dalekiej pozycji w rankingu FAPA, uzyskało taką możliwość dopiero na początku 2007 r., wraz ze zwiększeniem budżetu PPL+. W PD Pilicy i PD Odry najwięcej organizacji zadeklarowało zgłoszenie do realizacji w ramach strategii projektów związanych z rozwojem turystyki (tab. 18). W PD Strugu najwięcej podmiotów w stosunku do wielkości grupy wykazało proponowanie projektów związanych z pobudzaniem przedsiębiorczości. Z kolei w PD Pilicy połowa podmiotów zgłosiła projekty związane z imprezami lokalnymi (dożynki etc.).

Ocena własna efektów działania partnerstwa i plany na przyszłość

We wszystkich trzech badanych partnerstwach przedstawiciele lokalnych organizacji uznali, że osiągnięto stosunkowo wysokie efekty w takich kategoriach jak „kultura”, „oświata i wychowanie” oraz „planowanie przestrzenne i strategiczne” (tab. 19). Efekty w zakresie „promocji produktów i firm lokalnych” najlepiej oceniano w PD Odry i PD Strugu.

Tabela 19
Table 19

Ocena efektów działań partnerstwa: suma odpowiedzi „wysokie efekty” i „średnie efekty”
An appraisal of the partnership activity effects: the sum of answers "strong effects"
and "medium effects"

Lp. No.	Kategoria Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Rozwój infr. techniczno-bytowej Technical and household infrastructure development	3	23	1	5	1	13
2.	Rozwój infr. ekologicznej Ecological infrastructure development	2	18	7	35	2	25
3.	Rozwój infr. telekomunikacyjnej Telecommunication infrastructure development	6	56	2	10	3	38
4.	Rozwój infr. i promocja turystyczna Tourist infrastructure development and tourism promotion	4	36	19	95	6	75
5.	Promocja inwestycyjna Investment promotion	9	84	3	15	1	13
6.	Promocja produktów i firm lokalnych Local product and business promotion	6	51	16	80	3	38
7.	Restrukturyzacja obszarów wiejskich – ogólnie Overall, the restructuring of rural areas	8	73	14	70	3	38
8.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	4	40	4	20	2	25
9.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	1	5	7	35	3	38
10.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	8	70	16	80	7	88
11.	Kultura Culture	7	61	16	80	7	88
12.	Wywieranie nacisku na władze administracyjne Lobbying the government	6	53	12	60	6	75
13.	Planowanie przestrzenne i strategiczne Spatial and strategic planning	4	33	16	80	7	88
14.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	7	59	17	85	4	50

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Tabela 20
Table 20

Kategorie działań, w jakie badane podmioty chętnie zaangażowałyby się w przyszłości.
Suma odpowiedzi „wysokie zainteresowanie” i „średnie zainteresowanie” podjęciem działań
The categories of activities in which the entities would engage willingly in the future. The sum of answers "high interest" and "medium interest" in engagement

Lp. No.	Kategoria Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Rozwój infr. techniczno-bytowej Technical and household infrastructure development	3	27	3	15	6	75
2.	Rozwój infr. ekologicznej Ecological infrastructure development	8	73	13	65	6	75
3.	Rozwój infr. telekomunikacyjnej Telecommunication infrastructure development	2	18	8	40	5	63
4.	Rozwój infr. i promocja turystyczna Tourist infrastructure development and tourism promotion	8	73	19	95	8	100
5.	Promocja inwestycyjna Investment promotion	3	27	10	50	4	50
6.	Promocja produktów i firm lokalnych Local product and business promotion	10	91	17	85	7	88
7.	Restrukturyzacja obszarów wiejskich – ogólnie Overall, the restructuring of rural areas	9	82	17	85	6	75
8.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	6	55	7	35	5	63
9.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	9	82	10	50	5	63
10.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	11	100	18	90	7	88
11.	Kultura Culture	10	91	18	90	8	100
12.	Wywieranie nacisku na władze administracyjne Lobbying the government	8	73	15	75	7	88
13.	Planowanie przestrzenne i strategiczne Spatial and strategic planning	10	91	17	85	8	100
14.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	6	55	17	85	7	88

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Charakterystyczne, że badani podawali także efekty w zakresie rozbudowy infrastruktury techniczno-bytowej (drogi, wodociągi, gazociągi etc.), pomimo że partnerstwa jako organizacje w rzeczywistości nie realizowały żadnych projektów tego typu. Wynikało to ze wskazywania tych działań przez przedstawicieli gmin (np. inwestycji gminnych przez przedstawicieli samorządu) jako „powiązanych” lub „uzgodnionych” z zapisami strategii partnerstwa. W PD Odry szczególnie dużo organizacji wskazywało na osią-

gnięcie efektów w zakresie rozwoju infrastruktury i promocji turystycznej oraz w zakresie ochrony przyrody. Faktycznie w PD Odry na skutek działań lobbystycznych i prac terenowych organizacji pozarządowych wyznaczono nowe użytki ekologiczne, a także obszary specjalnej ochrony siedlisk Natura 2000. W ramach działań partnerstwa wyznaczono także trasy rowerowe i kilka ścieżek dydaktycznych.

W ocenie zainteresowania wspólnymi działaniami w przyszłości – najczęściej wysoko oceniane były kategorie „rozwój infrastruktury i promocja turystyczna”, „kultura” oraz „oświata i wychowanie” (tab. 20). Wysokie zainteresowanie tymi tematami było podobne jak w celach działania i aktualnym zaangażowaniu podmiotów lokalnych. Z rozwojem turystyki ankietowani często wiązali zagadnienia ochrony przyrody, traktując je jako element, który może przyciągnąć turystów. Największy udział podmiotów zainteresowanych podejmowaniem działań w tej kategorii w przyszłości stwierdzono w PD Pilicy i PD Odry. W PD Strugu, mającej częściowo podmiejski charakter, nie była to kategoria ciesząca się wysokim zainteresowaniem wielu podmiotów. Tu najczęściej planowano angażować się w rozwój przedsiębiorczości (kategoria „promocja produktów i firm lokalnych”). Charakterystyczne, że we wszystkich 3 partnerstwach zainteresowanie takimi działaniami w przyszłości było wyższe niż w celach i aktualnej działalności, co świadczy o pozytywnej z punktu widzenia rozwoju gospodarczego zmianie priorytetów. Lokalne podmioty wyraźnie zaczynały dostrzegać, że poprzez promowanie wyłącznie imprez kulturalnych i pomocy społecznej nie da się stworzyć podstaw ekonomicznych trwałego rozwoju i poprawy warunków życia lokalnych społeczności. Działania tego typu muszą być powiązane z rozwojem przedsiębiorczości, która zapewniłaby dochody mieszkańcom.

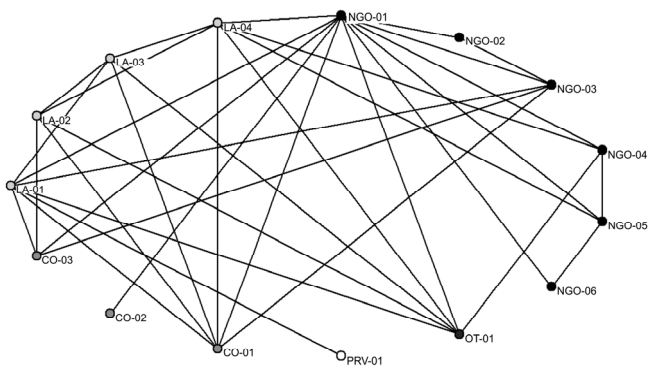
Powiązania w partnerstwach

W ramach niniejszej pracy podmioty działające w partnerstwie poproszono o wskazanie innych podmiotów (reprezentowanych formalnie w partnerstwie), z którymi mają one określone relacje, które podzielono na interakcje (konflikt, konkurencja, kontrola, kooperacja, koordynacja) i przepływy (informacji, osób, finansowe i rzeczowe). Jak już wspomniano, analizowano głównie sam fakt istnienia powiązań, a nie ich siłę [por. Furmankiewicz i Stefańska 2010]. Na rycinach 25–33 przedstawiono omawiane poniżej wizualizacje powiązań pomiędzy instytucjonalnymi uczestnikami współpracy (socioqramy kołowe)²².

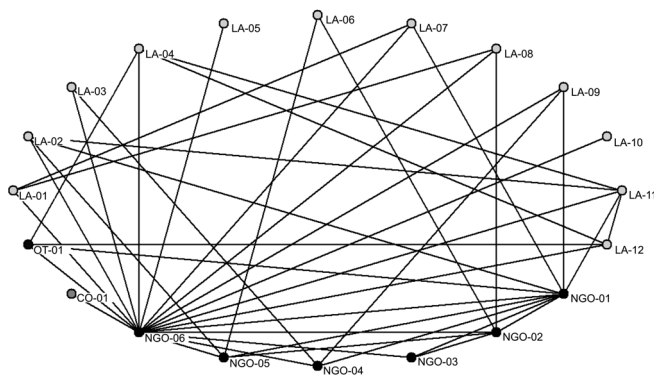
Najwyższe wskaźniki gęstości sieci symetryzowanej charakteryzowały wszystkie badane partnerstwa w kategorii koordynacja i kooperacja, które najwyższe były w PD Pilicy, a najniższe w PD Odry (ryc. 34). Prawdopodobnie wpływ miała na to wielkość partnerstwa – PD Pilicy utworzyła mała grupa dobrze znających się działaczy lokalnych związanych z określonymi organizacjami, natomiast PD Odry zostało powołane przez zewnętrzną fundację, która zainicjowała powiązania pomiędzy podmiotami działającymi w dość odległych gminach, które wcześniej często nie współpracowały ze sobą. Średniej wartości wskaźniki (w porównaniu do innych kategorii) cechowały partnerstwa w kategorii kontrola. Zazwyczaj związane było to ze zlecaniem zadań lub finansowaniem projektów organizacjom pozarządowym przez władze samorządowe (por. ryc. 27).

²² Na rycinach pominięto oznaczanie kierunków powiązań, gdyż byłyby one nieczytelne, jednak w szczegółowej analizie kierunki te uwzględniano.

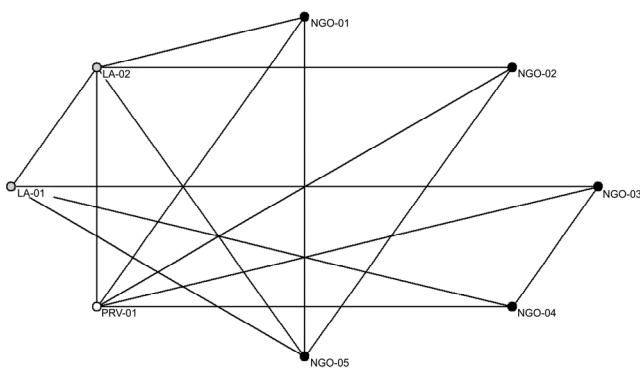
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

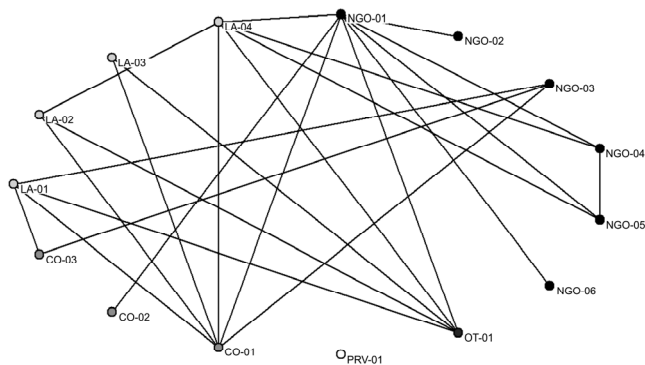


Ryc. 25. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii „koordynacja”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

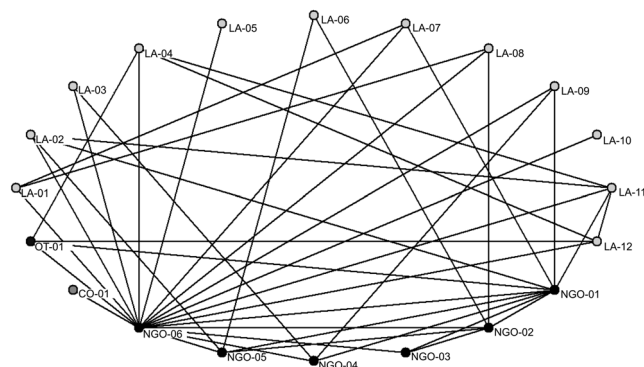
Fig. 25. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "coordination". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

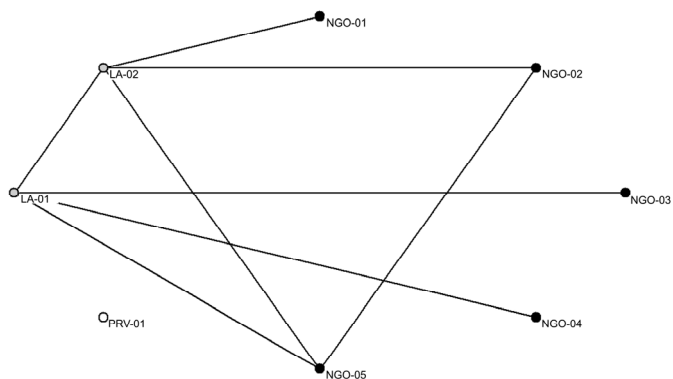
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

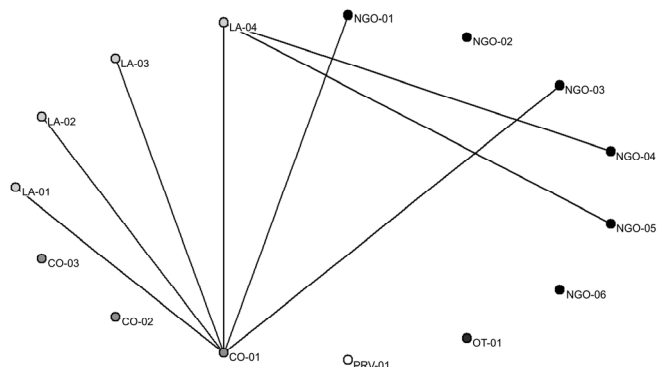


Ryc. 26. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii „kooperacja”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

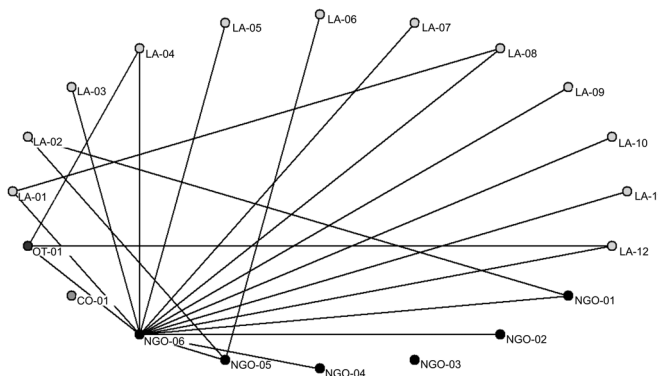
Fig. 26. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "cooperation". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

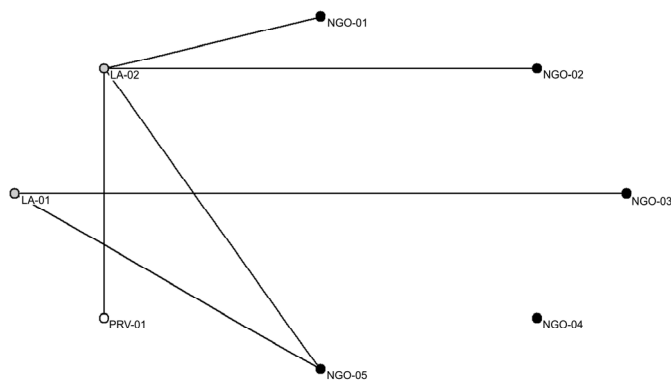
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy



Ryc. 27. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii „kontrola”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

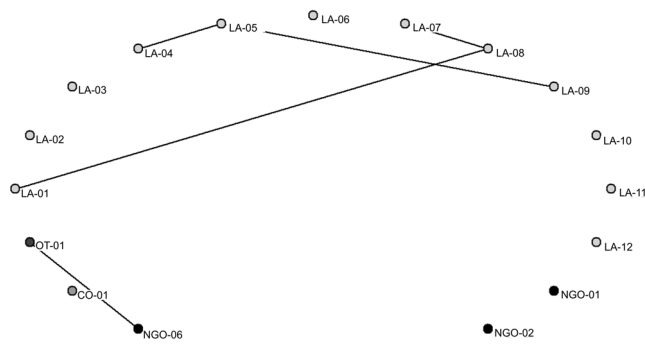
Fig. 27. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "control". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

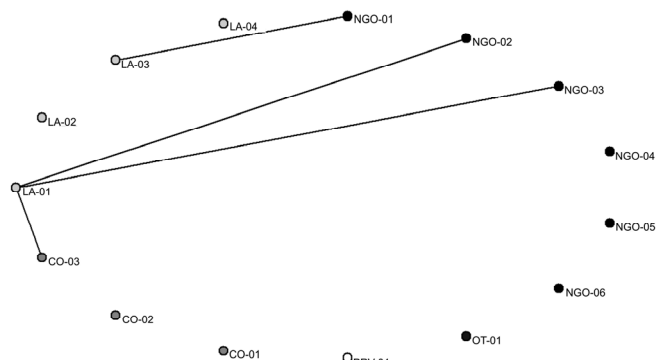


Ryc. 28. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii „konkurencja”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

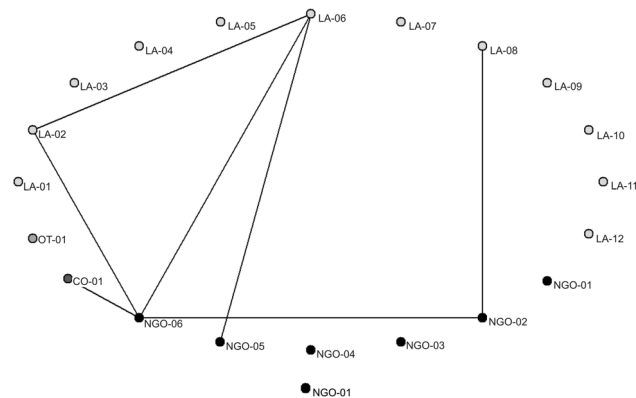
Fig. 28. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "competition". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

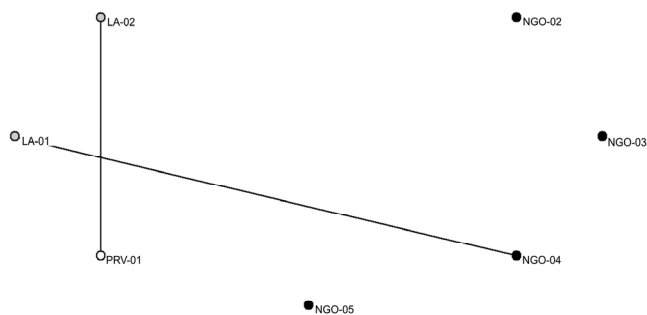
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

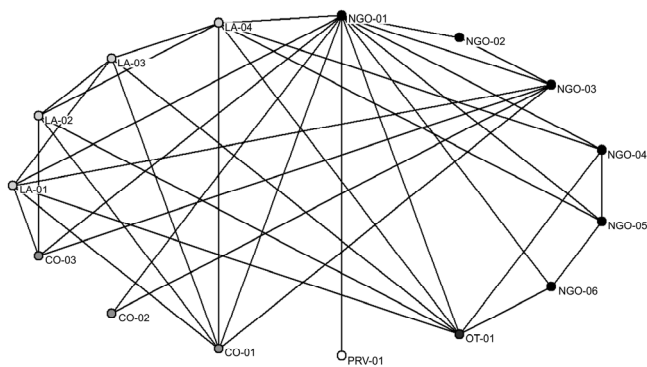


Ryc. 29. Wizualizacja powizań w ramach badanych partnerstw w kategorii „konflikt”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

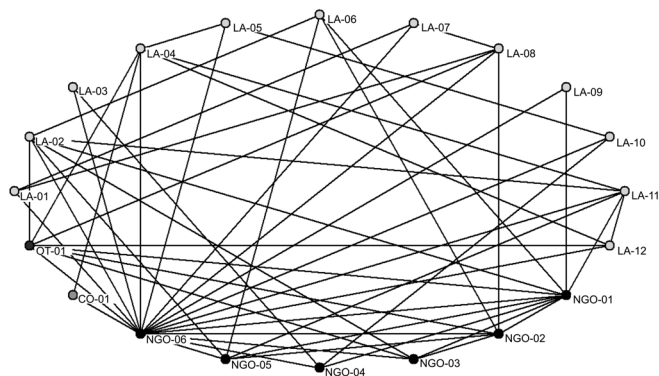
Fig. 29. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "conflict". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

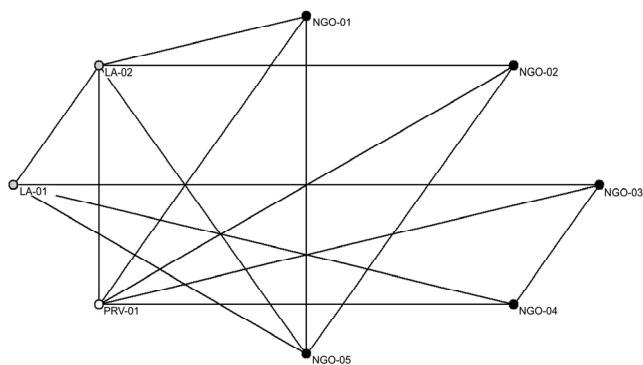
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

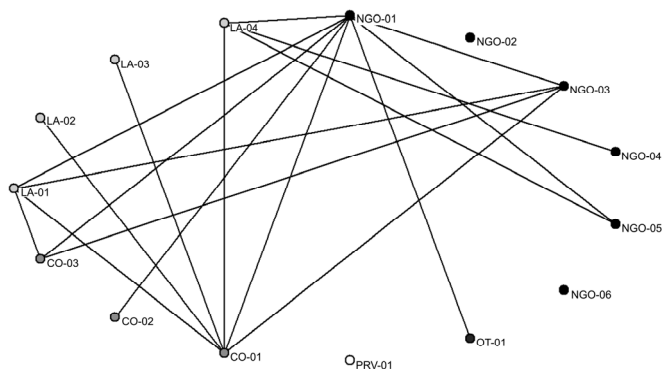


Ryc. 30. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii „przepływ informacji”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

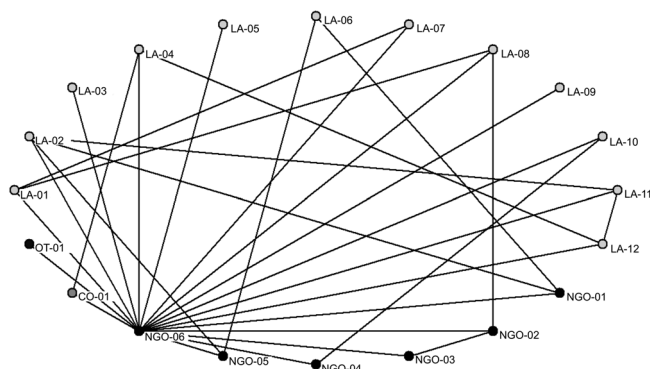
Fig. 30. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "information flow". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

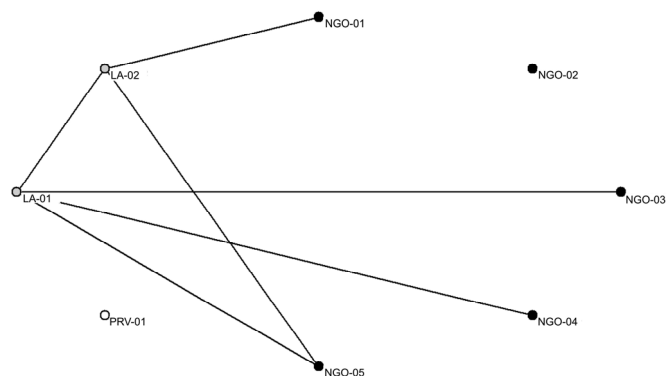
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

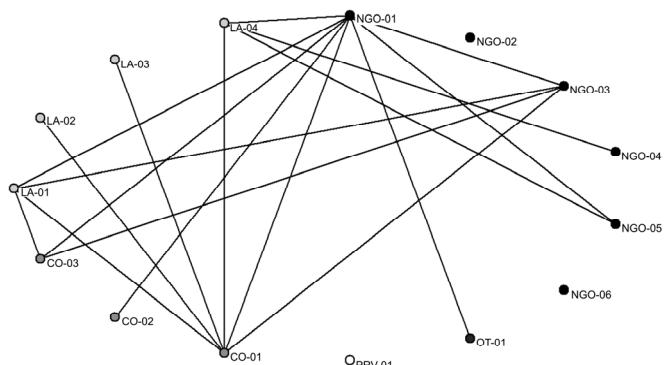


Ryc. 31. Wizualizacja powizań w ramach badanych partnerstw w kategorii „przepływy finansowe”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnik; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

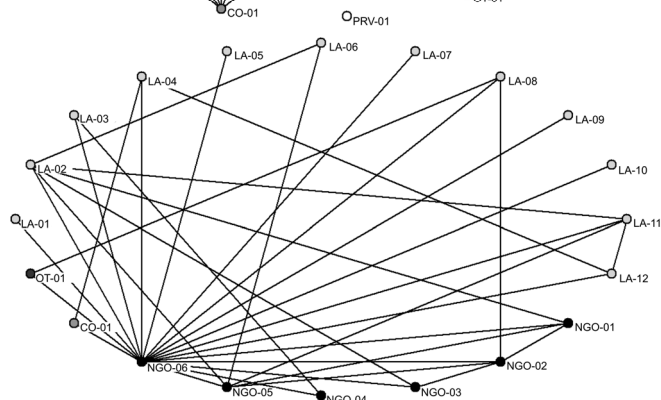
Fig. 31. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of "financial flows". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

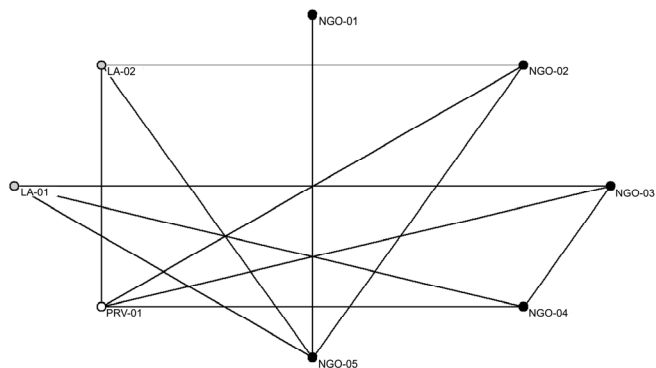
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy

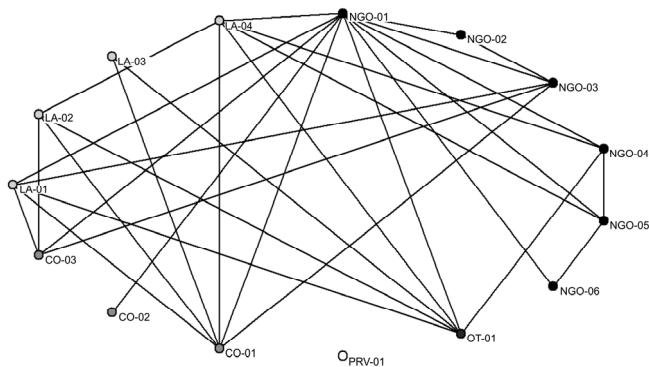


Ryc. 32. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii udostępniania „zasobów rzeczowych”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnicy; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego, agencje rozwoju regionalnego)

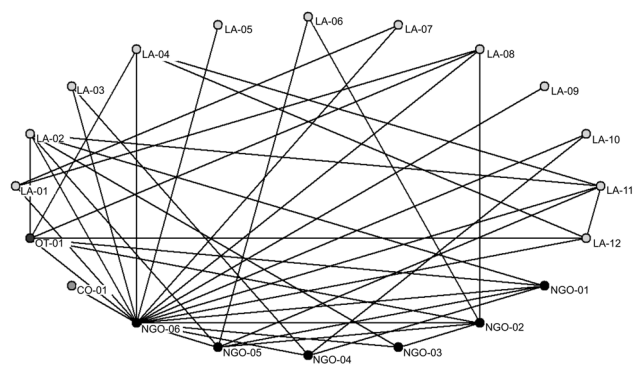
Fig. 32. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of sharing "tangible resources". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

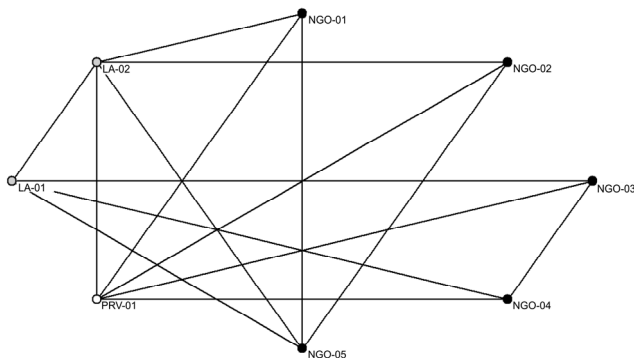
PD Strugu



PD Odry



PD Pilicy



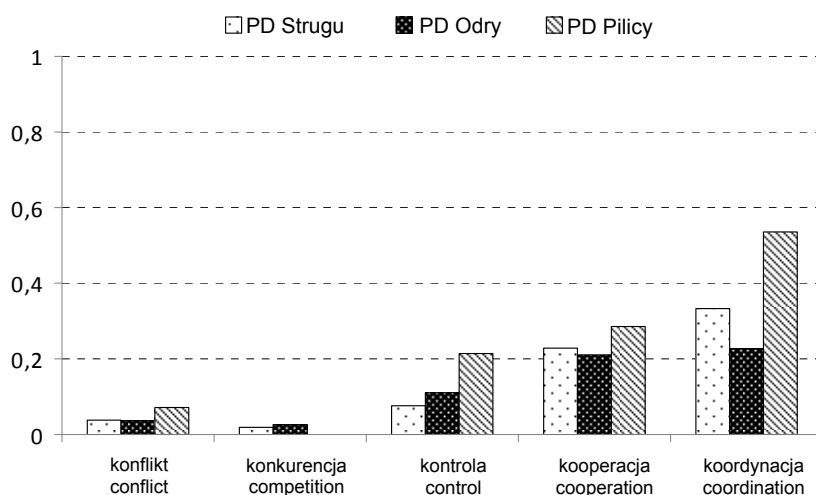
Ryc. 33. Wizualizacja powiązań w ramach badanych partnerstw w kategorii udostępniania „zasobów ludzkich”. Oznaczenia: LA – władze gminy lub powiatu; NGO – organizacja pozarządowa i ochotnicza straż pożarna; CO – przedsiębiorstwo (w tym spółdzielnie i przedsiębiorstwa społeczne); PRV – rolnik; OT – inne podmioty (ośrodki doradztwa rolniczego i agencje rozwoju regionalnego)

Fig. 33. Visualization of the links within the surveyed partnerships in the category of sharing "human resources". Legend: LA – municipal or county government; NGO – nongovernmental (voluntary) organization, CO – company (including cooperatives and social enterprises), PRV – farmers, OT – other (agricultural advisory centers, regional development agencies)

Źródło: opracowanie własne – Source: the authors' research

W ten sposób władze mogły wspierać lokalne organizacje, ale jednocześnie pośrednio lub bezpośrednio uzyskiwać wpływ na ich działania, co mogło wywoływać konflikty. Najwyższe wartości wskaźnika gęstości w kategorii kontrola i konflikt stwierdzono w PD Pilicy, co związane było z już opisanym wcześniej konfliktem między władzami gminnymi i zarządem stowarzyszenia LGD, w wyniku którego gmina wycofała się z gwarantowania kredytu na realizację projektu w PPL+. Mniejsza gęstość konfliktów charakteryzowała większe PD Odry i PD Strugu, w których jednak generalnie były słabsze powiązania. Konflikty najczęściej dotyczyły relacji pomiędzy władzami samorządowymi i lokalnymi organizacjami pozarządowymi (por. ryc. 29). Badane podmioty lokalne rzadko traktowały siebie wzajemnie jako konkurencję. Zwykle dotyczyło to sytuacji starania się o środki w tych samych konkursach grantowych, stąd dla gmin konkurentami były najczęściej inne gminy, a dla organizacji pozarządowych – inne organizacje pozarządowe (por. ryc. 28).

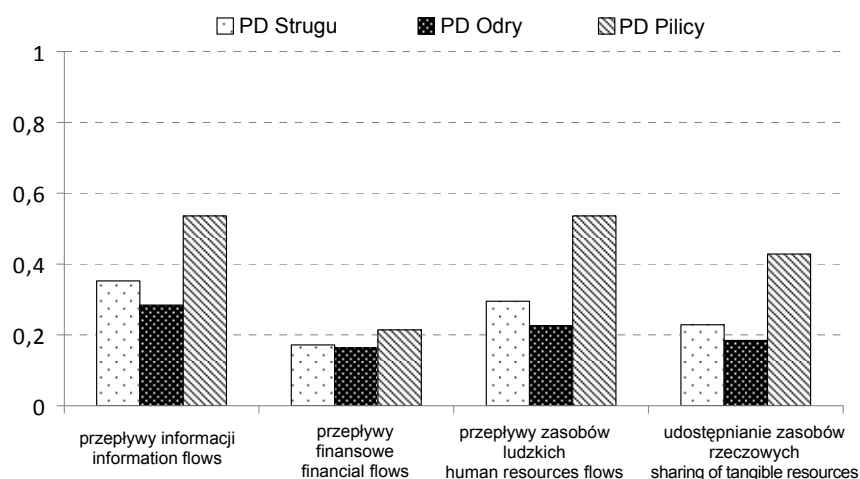
W przypadku przepływów największą gęstość sieci obserwowano w kategorii dotyczącej informacji (co w oczywisty sposób łączy się z kategorią koordynacja) i osób (co wiązało się ze spotkaniami grupowymi lub indywidualnymi) (ryc. 35). Mniejsza gęstość sieci występowała w kategorii przepływów rzeczowych (zwykle nieodpłatne udostępnianie tego typu zasobów), a najniższa w kategorii przepływów finansowych. Zasoby rzeczowe i finansowe najczęściej udostępniały gminy, natomiast zasoby ludzkie udostępniane były najczęściej przez organizacje pozarządowe. Najwyższa gęstość powiązań we wszystkich czterech kategoriach przepływów występowała w PD Pilicy, zaś najniższa w PD Odry.



Ryc. 34. Wskaźnik gęstości sieci symetryzowanej dla określonych kategorii interakcji w badanych partnerstwach terytorialnych

Fig. 34. Symmetrized network density index for specific categories of interaction in the studied territorial partnerships

Źródło: badania własne – Source: the authors' research



Ryc. 35. Wskaźnik gęstości sieci symetryzowanej dla określonych kategorii przepływów w badanych partnerstwach terytorialnych

Fig. 35. Symmetrized network density index for specific categories of flows in the studied territorial partnerships

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Z zagadnieniami koordynacji działań wiązało się także pytanie o konsultowanie gminnych dokumentów planistycznych przez władze z lokalnymi organizacjami pozarządowymi (tab. 21). Jakkolwiek większość samorządów deklarowała prowadzenie takich konsultacji, to jednak część lokalnych organizacji stwierdziła brak takowych: „Raczej nie [konsultuje], wójt pewnych rzeczy nie rozumie, jest zawzięty na tle politycznym, tępi ludzi kreatywnych, bo czuje się zagrożony, woli żeby było spokojnie, ma partykularne spojrzenie” (przedstawiciel lokalnego stowarzyszenia), „kiedyś tak [były konsultacje], ale aktualnie mamy konflikt z obecnym wójtem, ościenne wsie dostały na projekt, a my nie, bo nowy wójt się tym nie interesował” (przedstawiciel lokalnego stowarzyszenia). Czasem jednak do braku konsultacji przyznawali się urzędnicy gminni: „Raczej z mieszkańcami się nie konsultuje, bo [oni] nie są zainteresowani, czasami przedstawia się zamierzenia na zebraniach wiejskich, plany są raczej zlecane firmom [bez dodatkowych konsultacji poza ustawowym udostępnianiem dokumentu – przyp. autora]”. Ogólnie przeważały opinie o konsultowaniu przez gminy ważniejszych projektów lokalnych przynajmniej z wybranymi miejscowymi organizacjami lub na zebraniach w sołectwach (strategie, plany zagospodarowania przestrzennego, plany rozwoju lokalnego etc.), np.: „gmina daje nam [dokumenty planistyczne] do konsultacji, pomagaliśmy robić ankiety z rolnikami na potrzeby strategii rozwoju gminy” (przedstawiciel lokalnego stowarzyszenia); „były takie przypadki, np. pole biwakowe było wpisane w strategię rozwoju gminy; to [bywa] bardzo różnie, zależy [personalnie] od władz gminnych” (przedstawiciel lokalnego stowarzyszenia); „gmina zadaje takie pytania lokalnym orga-

nizacjom pozarządowym i w mniejszym lub większym stopniu je uwzględnić” (przedstawiciel lokalnego stowarzyszenia); „staramy się, choć nie ma oficjalnego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Są dwie organizacje [lokalne], z którymi się kontaktujemy” (urzędnik gminny); „gmina zbiera informacje na zebraniach z radami sołectkimi i OSP” (wójt gminy). Generalnie wskazuje to, że ewentualne działania władz gminnych tylko częściowo były konsultowane z przedstawicielami III sektora i mieszkańcami.

Tabela 21

Table 21

Odpowiedzi członków partnerstwa na pytanie: „Czy władze gminne konsultują zapisy w strategiach/planach zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentach z lokalnymi organizacjami pozarządowymi?”

Answers of members of the partnership to the question: "Do local authorities consult the records in the strategies / plans and other planning documents with local NGOs?"

Partnerstwo Partnership	Konsultują Consult	Nie konsultują Do not consult	Brak odpowiedzi No answer
PD Strugu N=11	7	4	0
PD Odry N=20	15	3	2
PD Pilicy N=8	6	2	0

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Istotnym elementem przeprowadzonych studiów przypadku była ocena, czy w grupie występuje jakiś podmiot dominujący, który w praktyce decyduje o planach i projektach partnerstwa. W PD Odry i PD Strugu około 1/3 podmiotów uznała, że dominującą pozycję mają podmioty, które organizowały partnerstwo i uzyskały grant na realizację Schematu I PPL+ (tab. 22). W badanych studiach przypadku były to więc organizacje pozarządowe. Generalnie jednak większość podmiotów członkowskich uważała, że struktury są demokratyczne, a znaczna liczba ich postulatów jest uwzględniana.

Przedstawiciele podmiotów współpracujących w ramach partnerstwa w Dolinie Strugu komentowali: „Obecnie jest głosowanie, ale przed LGD LEADER partnerstwo było oparte głównie na RTRP Dolina Strugu, obecnie zdecydowanie rozszerzono udział różnych organizacji, w tym samorządów, to może mieć pozytywny wpływ [na działania lokalne]” (stowarzyszenie lokalne); „RTRP Dolina Strugu – oni dawniej dominowali, byli silni, była koncentracja projektów, poza telefonami nasza gmina innych korzyści nie miała, korzyści koncentrowały się w sąsiedniej gminie, a pozostałe były potrzebne do promocji, że to niby cztery gminy [współpracują], LGD Dolina Strugu jest bardziej demokratyczna, udaje się coś wnieść [od gminy] (przedstawiciel gminy); „nasze struktury [partnerstwa] są demokratyczne – decyzje podejmowane są przez głosowanie zarządu, a np. projekty partnerstwa [włączone do strategii – przyp. autora], to był ogłoszony konkurs, były jawne kryteria wyboru, komisja oceny projektu” (urzędnik gminy).

Tabela 22

Table 22

Liczba odpowiedzi na pytanie „Czy jakaś z organizacji ma dominującą pozycję w partnerstwie?”
The number of answers to the question "Is there any organization that has a dominant position in the partnership?"

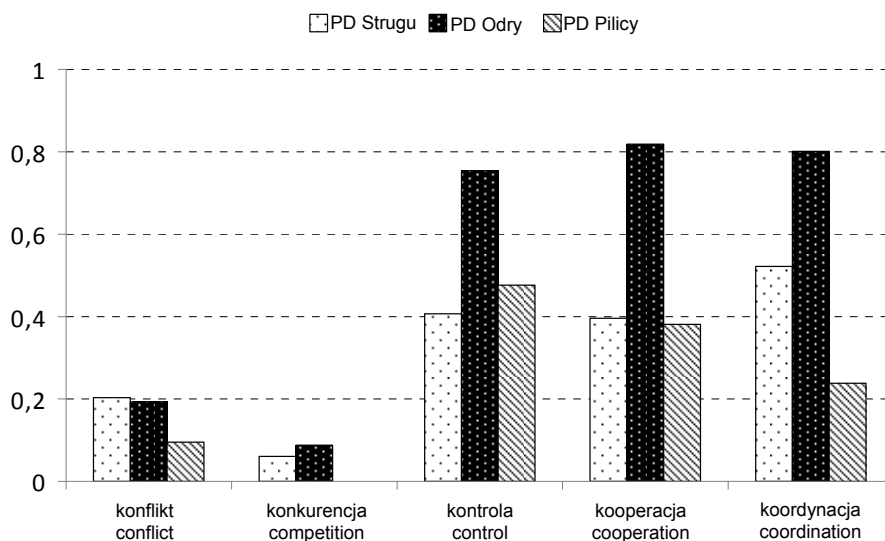
Partnerstwo Partnership	TAK YES	NIE NO	Nie wiem lub brak odpowiedzi I do not know or no answer
PD Strugu N=11	3	7	1
PD Odry N=20	7	10	3
PD Pilicy N=8	0	8	0

Źródło: badania własne
Source: the authors' research

Podobną ewolucję obserwowano w Partnerstwie Doliny Środkowej Odry: „Obecnie Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja” nie dominuje [w LGD], ale w starej grupie partnerskiej miała dominującą pozycję” (przedstawiciel stowarzyszenia lokalnego); „Zielona Akcja dominuje z przyczyn merytorycznych, oni żyją z tego, ale wnoszą bardzo dużo pomysłów merytorycznych, pozostałych członków postawiłbym zupełnie równiutko, ale niżej” (urzędnik gminy), „obecnie demokratyczne, ale większy wpływ miała wcześniej organizacja prowadząca sekretariat” (przedstawiciel stowarzyszenia lokalnego), „czasami większy wpływ mają organizacje czy instytucje bardziej aktywne, ale raczej struktury są obecnie demokratyczne” (przedst. stowarzyszenia lokalnego). W Partnerstwie Doliny Pilicy „[struktury są] demokratyczne, osoby muszą mieć atuty, by przekonać ludzi, ale też wiadomo, że jedni mają większe zdolności do przekonywania ludzi, a inni mniejsze (przedstawiciel organizacji pozarządowej).”

Fakt dominacji niektórych podmiotów w PD Odry i PD Strugu potwierdza analiza ilościowa powiązań w sieci, a także przedstawione wcześniej wizualizacje powiązań. Najwyższe wartości wskaźników centralizacji sieci symetryzowanej stwierdzono w kategoriach kooperacja i koordynacja (ryc. 36), przy czym w PD Odry osiągały one wartości 0,8, były więc względnie wysokie. Najniższe wartości wskaźnika centralizacji w tych kategoriach stwierdzono w PD Pilicy. Podobnie wysokie wartości wskaźnika obserwowano w kategorii „kontrola”. W przypadku przepływów najwyższe wartości wskaźnika centralizacji także obserwowano w PD Odry (ryc. 37), a najniższe (z wyjątkiem przepływów finansowych) w PD Pilicy. Wskazuje to, że niektóre organizacje odgrywały dużo większą rolę w udostępnianiu zasobów dla partnerstwa, a tym samym silniej oddziaływały na funkcjonowanie organizacji. Badane partnerstwa nie były więc organizacjami o zrównoważonym wpływie partnerów na realizowane działania, aczkolwiek opinie członków były najczęściej dość pozytywne. W przypadku PD Odry wskaźnik ten w przypadku przepływów finansowych jest zawyżony, co wynika z faktu wskazywania Fundacji

Ekologicznej „Zielona Akcja” (FEZA) jako dawcy środków z lokalnego funduszu grantowego, podczas gdy w rzeczywistości fundacja ta jedynie administrowała funduszem, a środki, jak już wspomniano, pochodziły głównie ze składek samorządów i od darczyńców zewnętrznych.



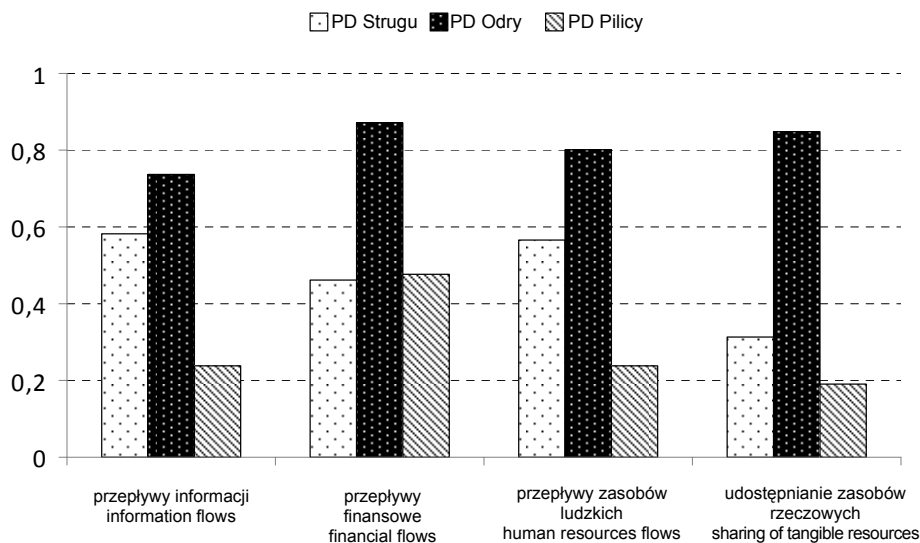
Ryc. 36. Wskaźnik centralizacji sieci symetryzowanej dla poszczególnych kategorii relacji w badanych partnerstwach terytorialnych

Fig. 36. Symmetrized network centralization index for specific categories of interaction in the studied territorial partnerships

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W PD Strugu najsilniejsze powiązania z innymi podmiotami posiadały Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu”, Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Boguchwale i Okręgowa Spółdzielnia Telefoniczna w Tyczynie (były one najczęściej wymieniane jako ważny partner w zakresie wymiany informacji przez pozostałe podmioty). Generalnie, organizacje pozarządowe współpracowały w pierwszej kolejności z samorządami lokalnymi, na terenie których były zarejestrowane, gdyż w większości miały lokalny charakter działalności. Jednocześnie najczęściej między tymi podmiotami dochodziło do konfliktów, zwykle po zmianie władz samorządowych, które najsilniejsze były w gminie Chmielnik.

Badania powiązań w Partnerstwie Doliny Środkowej Odry wykazały dominujące znaczenie FEZA, która wskazywana była przez większość organizacji członkowskich jako główny partner współpracy w ramach partnerstwa. Wiele powiązań (głównie z samorządami) miała także Agencja Rozwoju Regionalnego „Arleg” z Legnicy. Wśród instytucji typowo lokalnych, mających siedziby na terenie partnerstwa, liczne powiązania z innymi partnerami miało Starostwo Powiatowe w Wołowie, a w przypadku organizacji pozarządowych – Stowarzyszenie „Lubiąż” i Towarzystwo Turystyki Rowerowej „Cross” z Wołowa.



Ryc. 37. Wskaźnik centralizacji sieci symetryzowanej dla poszczególnych kategorii przepływów w badanych partnerstwach terytorialnych

Fig. 37. Symmetrized network centralization index for specific categories of flows in the studied territorial partnerships

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W PD Pilicy najwięcej powiązań posiadały samorzady gminne, które były najczęściej wskazywane jako główni partnerzy współpracy. W porównaniu z dwoma wcześniej opisanymi partnerstwami – omawiane charakteryzowało się najczęściej wyższymi wskaźnikami gęstości i najniższymi wskaźnikami centralizacji. Były więc tu najsilniejsze powiązania pomiędzy partnerami, a jednocześnie najbardziej zrównoważone (brak silnego podmiotu dominującego w kontaktach). Prawdopodobnie wynikało to ze społecznego charakteru inicjatywy – głównym inicjatorem partnerstwa nie był konkretny, istniejący wcześniej podmiot, ale raczej dobrze znająca się wcześniej grupa działaczy lokalnych. Na badanym terenie nie ma wiele lokalnych organizacji pozarządowych, a samorzady gminne nie angażowały się zbyt w utworzenie partnerstwa.

Wypowiedzi respondentów PD Odry wskazywały na stopniowe zmniejszanie się dominacji podmiotu, który doprowadził do powstania partnerstwa (FEZA). W PD Odry w czasie realizacji PPL+, w porównaniu z okresem przed rozpoczęciem tego programu, generalnie wzrosła liczba projektów zgłaszanych do realizacji w ramach partnerstwa przez inne podmioty członkowskie. Wcześniej większość była inicjowana i realizowana przez lidera grupy – FEZA [por. Furmankiewicz i Slee 2007].

Tabela 23
Table 23

Odpowiedzi przedstawicieli podmiotów lokalnych na pytanie: „Czy spotkali się Państwo z przypadkami sytuacji, w których duży wpływ na współpracę z innymi organizacjami partnerstwa miała przynależność polityczna lub prywatne znajomości liderów (zarówno przykład pozytywny, jak i negatywny)?”

Answers of representatives of local actors to the question: "Have you encountered situations in which political affiliation or private connections of the leaders had a major impact on cooperation with other organizations (both positive and negative examples)?"

Partnerstwo Partnership	Tak – pozytywny Yes – positive	Tak – negatywny Yes – negative	Nie No	Nie wiem I do not know
PD Strugu N=11	2	7	3	1
PD Odry N=20	6	5	9	1
PD Pilicy N=8	0	4	4	0

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

We wszystkich badanych partnerstwach przedstawiciele badanych organizacji potwierdzali wpływ przynależności politycznej lub prywatnej znajomości liderów na współpracę. Były to z ich punktu widzenia najczęściej przykłady negatywne, jak i w mniejszym stopniu pozytywne (tab. 23). W przypadku wpływu negatywnego najczęściej dochodziło do konfliktów na tle politycznym (czynne zaangażowanie lokalnych liderów w wyborach w różnych partiach politycznych) oraz pomiędzy organizacjami pozarządowymi i władzami lokalnymi. Przykładowo, przedstawiciel gminy przyznał, że: *„Dolina Strugu działa od 1994 r., były okresy, że zmiany władzy powodowały lokalne konflikty, przede wszystkim na tle politycznym”*. Podobnie wypowiedział się przedstawiciel podmiotu z sektora przedsiębiorczości: *„Nie jest to zupełnie bez znaczenia, jak polityka wchodzi w grę. Były w przeszłości takie próby, ale gdy taka lokalna grupa funkcjonuje, gdy władze gminy czują, że coś się dzieje, każdy chciałby mieć korzyści, więc wracają po przestoju. Albo gdy lokalni działacze są w przeciwnych obozach politycznych w wyborach, to nie ma przyjaźni, ale jakoś udawało się nam działać ponad tymi animozjami”*. Zauważają to nawet przedstawiciele gmin: *„U nas [w gminie] tego nie odczuwam, ale w niektórych środowiskach wójtom nie podoba się, że obok rosną stowarzyszenia, które będą realizować działania prospołeczne, to jakby konkurencja w wyborach”* (urzędnik w gminie wiejskiej). Jak stwierdził przedstawiciel jednego z lokalnych stowarzyszeń w innej gminie: *„Wójt ma swoje koło gospodyń, które wspiera finansowo, a z innymi nie chce współpracować”*. Podobnie w PD Pilicy jeden z przedstawicieli badanych podmiotów stwierdził, że: *„Był problem po wyborach w gminie, ówczesny prezes stowarzyszenia LEADER startował w wyborach jako konkurent wójta, przegrał, a po wyborach wójt nie chciał przez to współpracować z partnerstwem, ale powoli się to zmienia, władze zaczynają dostrzegać LEADER-a, że jest to pomoc dla gminy, a nie konkurencja, która chce przejąć władzę”*. W jednej z gmin przedstawiciel

organizacji pozarządowej podsumował: „Wójt jest w tym względzie [wyborów] akurat świetnym strategiem, jego naczelnym celem jest przygotowanie sobie elektoratu, a nie wzmacnianie niezależnych organizacji”. Te same problemy pojawiły się w PD Odry. Jak przyznał pracownik jednego z urzędów gminnych odpowiedzialny za kontakty z partnerstwem: „Zmiana polityczna po wyborach spowodowała zanik współpracy z partnerstwem, nowe władze mają mniej przyjazne nastawienie, nieufność, dotychczasowego pracownika odsunięto od działań związanych ze współpracą z partnerstwem”, w innej gminie przedstawiciel organizacji pozarządowej stwierdził: „Układy polityczne mają najczęściej negatywny wpływ, wiceprezes stowarzyszenia był wójtem gminy, po wyborach nowe władze nie chcą współpracować z tym stowarzyszeniem i tworzą własne stowarzyszenie na zasadzie złośliwości”. Podobne zjawiska zauważa przedstawiciel jednej z lokalnych organizacji w innej gminie: „Zdarzało się, szczególnie władze gminne mają ogromną rezerwę do organizacji pozarządowych, władze chcą czasem wręcz kontrolować stowarzyszenia lokalne, bo są one traktowane jako zagrożenie przy wyborach lokalnych, bo są niezależne. Często jest tak, że stowarzyszenie uzyskuje pomoc z gminy, jak ma członków we władzach gminy, natomiast jeśli jest niezależne, to niejednokrotnie jest wręcz zwalczane, bo może stanowić zagrożenie w czasie wyborów [członkowie aktywnego i znanego stowarzyszenia mogą stanowić konkurencję w wyborach wobec władz – przyp. autorów]”.

Analizując powyższe wypowiedzi, widać wyraźnie negatywny wpływ polityki wyborczej na współpracę lokalną. Jednak jeżeli partnerstwo funkcjonuje i przynosi korzyści dla regionu, to jak wynika z przytoczonych opinii, z czasem władze zaczynają współpracować z taką organizacją. W tym kontekście ponadgminny charakter badanych partnerstw jest czynnikiem sprzyjającym omijaniu konfliktów, a więc trwałości współpracy. Lokalne organizacje, nawet skonfliktowane z władzami gminy, w której mają siedzibę, w grupie partnerskiej zawsze odnajdują inne podmioty (w tym przedstawiciele innych samorządów lokalnych), z którymi nawiązują efektywną współpracę. Jak skomentował przedstawiciel jednej z organizacji pozarządowych w PD Strugu: „Tak w przeszłości [były konflikty], ale tu [w LGD LEADER] nie było na razie problemów, dlatego też staramy się nie identyfikować ze stowarzyszeniem [RTRP Dolina Strugu, postrzeganym jako „stare” partnerstwo], niby inna organizacja, ale te same osoby [w RTRP i partnerstwie LEADER], trochę inne cele. Nawet ci z [sąsiedniej gminy] współpracują z partnerstwem, chociaż u siebie spierali się w sądzie [strony konfliktu lokalnego pomiędzy dwoma organizacjami lokalnymi i wójtem gminy – przyp. autorów]. Podobnie w PD Odry, jak wspomniano wyżej w jednym z przykładów, doszło lokalnie do konfliktów na tle politycznym, a pomimo tego zarówno samorząd, jak i lokalna organizacja pozarządowa nadal uczestniczyły w pracach i spotkaniach partnerstwa (w okresie prowadzenia niniejszych badań). Przedstawiciel organizacji pozarządowej w PD Pilicy stwierdził, że: „Zaskakująco nie odczuwa się [na spotkaniach] podziału, że ludzie są z innych gmin”.

Generalnie, negatywne interakcje stanowiły większy problem w mniejszych partnerstwach – w PD Pilicy i PD Strugu. W tych względnie małych grupach rezygnacja ze współpracy choćby jednego samorządu gminnego miałaby bardziej negatywne skutki niż w dużym PD Odry. Lokalne konflikty między władzami samorządowymi i organi-

zaczajami pozarządowymi mogły więc wpływać negatywnie na udział danej gminy w partnerstwie. Jest to o tyle ważne, że w partnerstwach, które chciały korzystać ze środków finansowych PPL+ czy osi 4 PROW, gminy miały kluczowe znaczenie, gdyż w praktyce to ich udział w LGD decydował o zasięgu terytorialnym partnerstwa. Jeśliby nawet wszystkie lokalne organizacje w danej gminie chciały współpracować z określonym LGD, to i tak ich pełny udział (możliwość wystąpienia o środki) byłby uzależniony od przynależności danej gminy do konkretnego partnerstwa, a więc od decyzji władz politycznych.

Główne problemy funkcjonowania partnerstw i realizacji projektów

W partnerstwach objętych szczegółową analizą – do najważniejszych problemów, podobnie jak w skali całego kraju, zaliczono brak środków finansowych na realizację projektów i generalnie słaby potencjał organizacji pozarządowych bazujących na pracy społecznej, w tym brak kadry do przygotowywania, realizowania i rozliczania projektów (tab. 24). Jak stwierdził przedstawiciel zarządu jednego z badanych partnerstw w odniesieniu do zasad finansowania Programu Pilotażowego LEADER+: *„Są duże trudności w zdobyciu środków na sfinansowanie z góry projektów refinansowanych z UE, nie ma zaliczek, trzeba kredytować – to jest wypaczone, dla bardzo odważnych ludzi. Sposób finansowania LGD to nieporozumienie, w Unii Europejskiej zaliczkowanie jest możliwe. Warszawa boi się dać środki dla organizacji lokalnych”*. Podobnie skomentował przedstawiciel gminy: *„Są problemy z prefinansowaniem zadań, bo projekty z UE są tylko refinansowane. Program LEADER np. w Portugalii działał na zasadzie zaliczkowej, u nas w PPL+ nie było to możliwe. Zaliczkowanie było możliwe w wielu grantach przed wejściem do UE”*.

W badanych partnerstwach PPL+ realizowany był dzięki kredytom bankowym poręczanym przez gminy, w rezultacie duże znaczenie miało zaufanie do członków partnerstwa lub nowo utworzonego podmiotu reprezentującego partnerstwo: *„Był problem z gwarantowaniem kredytu na realizację PPL+, to jest ryzyko, gmina musi mieć pewność, że zostanie to rozliczone, ludzie muszą być bardzo odpowiedzialni, to wymaga zaufania”* (wójt gminy). Ograniczeniem dla badanych partnerstw były także problemy prawne: *„Też dziwne jest stowarzyszenie osób prywatnych [jako forma LGD], a trzeba wykazać, że są tu przedstawiciele gmin, stowarzyszeń czy innych organizacji. To dziwaczne rozwiązanie. W dodatku muszą być to organy non-profit. Na Zachodzie dopuszczono też spółki akcyjne”* (przedstawiciel partnerstwa). W partnerstwach zorganizowanych przed 2004 r. wskazywano także na problem z koniecznością powoływania nowych podmiotów prawnych. Jak stwierdził przedstawiciel gminy w Dolinie Strugu, problemem było *„dublowanie się struktur w ramach samej organizacji partnerstwa, konieczność powołania stowarzyszenia do PPL+”* (a więc konieczność powoływania nowego stowarzyszenia w miejsce wcześniej istniejącego ze względów proceduralnych).

Problemy finansowe wskazywano także jako najważniejszą przeszkodę w realizacji projektów lokalnych (niezwiązanych bezpośrednio z finansowaniem partnerstwa, tab. 25). Szczególnie dotkliwe było to dla organizacji pozarządowych: *„Główny problem to finanse, np. problemy z wkładem własnym w projektach”* (stowarzyszenie, PD Odry); *„nie mamy wkładu własnego – finansowego, nawet brak jest funduszy na prowadzenie*

księgowości” (stowarzyszenie, PD Odry). Najniższy odsetek podmiotów narzekających na brak środków stwierdzono w PD Odry. Prawdopodobnie wynikało to z funkcjonowania „funduszu partnerstwa” (powiązanego ze „starym” PD Odry), z którego w ciągu kilku lat przed momentem badania skorzystała większość lokalnych organizacji (w tym także instytucji podległych władzom gminnym).

Tabela 24

Table 24

Udział odpowiedzi na pytanie otwarte: „Jakie są główne trudności funkcjonowania partnerstwa?”
The percentage of answers to the open-ended question: "What are the main difficulties in the functioning of the partnership?"

Lp. No.	Kategoria* Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	%	F	%	F	%
1.	Brak aktywności (chętnych do działań), słaba aktywność organizacji etc. No activity (no one willing to act), weak activity of the organization etc.	1	9	7	35	6	75
2.	Konflikty, różnice celów działania, brak zaufania do partnerstwa po zmianie władz w gminie Conflicts, differences in objectives of the activity, lack of trust in the partnership after a change of government in the municipality	3	27	5	25	5	63
3.	Brak środków finansowych Lack of financial resources	6	55	2	10	4	50
4.	Problemy organizacyjne partnerstwa Organizational problems of the partnership	0	0	4	20	2	25
5.	Problemy prawne Legal constraints	3	27	1	5	1	12
6.	Odległość i rozproszenie geograficzne, położenie siedziby Distance and geographical dispersion, location of the seat	1	9	4	20	0	0
7.	Brak czasu członków organizacji lub pracowników danej instytucji Lack of time of members of the organization or employees of the institution	1	9	1	5	1	10
8.	Słaby udział przedsiębiorstw w partnerstwie Weak participation of enterprises in the partnership	0	0	3	15	0	0
9.	Dominacja jakiegoś podmiotu, słaby podział korzyści, problemy z dzieleniem się zasobami Dominance of a given unit, poor distribution of benefits, problems with resource sharing	2	18	0	0	0	0
10.	Nie wiem I do not know	2	18	4	21	0	0

*Kategoryzacja autora na podstawie odpowiedzi otwartych – The author's own categorization on the basis of an open-ended responses

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Tabela 25

Table 25

Zakres tematyczny odpowiedzi na pytanie „Jakie są główne przeszkody w przygotowaniu przez Państwa wymienionych projektów? (tzn. tych które chcieliby zrealizować i wyszczególnionych wcześniej w pytaniu nr 11 kwestionariusza)

The scope of answers to the question "What are the main obstacles for you in the preparation of these projects? (i.e. those you would like to carry out and previously listed in Question No. 11 of the questionnaire)

Lp. No.	Kategoria* Category	PD Strugu N=11		PD Odry N=20		PD Pilicy N=8	
		F	[%]	F	[%]	F	[%]
1.	Brak wystarczających środków finansowych Lack of sufficient financial resources	6	55	11	55	4	50
2.	Brak czasu członków organizacji pozarządowych, problemy kadrowe w urzędach, za małe kwalifikacje, brak doświadczenia w przygotowaniu projektów etc. Lack of time of members of NGOs, staff problems in the offices, too low qualifications, lack of experience in project preparation, etc.	3	27	5	25	2	25
3.	Ograniczenia programu LEADER i innych programów pomocowych, trudne procedury Restrictions of LEADER and other assistance programmes, difficult procedures	3	27	4	20	2	25
4.	Słaba współpraca, niezgodność celów, konflikty, brak wsparcia z sekretariatu, brak wpływu na działania Poor cooperation, incompatibility of targets, conflicts, lack of support from the secretariat, no effect on activity	1	9	2	10	3	38
5.	Trudności organizacyjne, administracyjno-prawne, biurokracja Organizational, administrative and legal difficulties, bureaucracy	2	18	2	10	2	25
6.	Niska aktywność społeczna Low social activity	2	18	5	25	1	13
7.	Zły stan zasobów partnerstwa (niedorozwój infrastruktury, skażenie środowiska etc.) Poor state of the partnership (underdevelopment of infrastructure, environmental pollution, etc.).	0	0	2	10	3	38
8.	Nie wiem, nie mam zdania, brak odpowiedzi I do not know, no opinion, no answer	0	0	2	10	0	0
9.	Nie ma przeszkód No problems	0	0	1	5	0	0

*Kategoryzacja autora na podstawie odpowiedzi otwartych – The author's own categorization on the basis of open-ended responses

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Z kolei przedstawiciele kilku gmin wskazywali, iż tzw. „miękkie” projekty realizowane przez partnerstwo mają dla nich drugorzędne znaczenie: „Gmina w pierwszej kolejności zajmuje się infrastrukturą i szkolnictwem, to spycha na dalszy plan wszelkie inne działania, np. nie ma sali gimnastycznej” (gmina wiejska, PD Odry); „brak jest środków na realizację [takich] projektów, bo są ważniejsze cele dla gminy niż ścieżki rowerowe” (gmina wiejska, PD Strugu).

Często odnotowywano brak czasu oraz kadr, przede wszystkim w organizacjach pozarządowych: „Brak jest czasu u członków na działalność społeczną, bo pracują gdzie indziej zawodowo” (stowarzyszenie, PD Strugu); „mamy problemy kadrowe w realizacji i rozliczeniu projektów, stowarzyszenie nie jest na tyle dobrze zorganizowane, by prowadzić skomplikowaną księgowość; działalność społeczna jest niestala, bo ludzie nie mają czasu” (stowarzyszenie, PD Odry). Dużo rzadziej zdarzały się także takie sytuacje w urzędach gmin: „Brak jest czasu i odpowiednich ludzi [w urzędzie gminy], ja mam taki zakres obowiązków, że głowa boli, z braku czasu kontakty z partnerstwem spychane są na bok” (gmina wiejska, PD Odry). Brak wykwalifikowanej kadry sprawiał, że wymogi administracyjno-prawne były trudne do pokonania przy próbach realizacji projektów: „Masakryczna jest biurokracja dla pozyskania środków” (OSP, PD Pilicy); „pisaliśmy projekt z wykorzystaniem bryczki i koni, co kosztowało raptem kilkaset złotych, ale odstraszyła nas konieczność fakturowania, wypełniania potem PIT-ów na tak małe usługi – to blokuje działania” (stowarzyszenie, PD Odry).

Często za ważne utrudnienie w realizacji projektów lokalnych uznawano także niską aktywność społeczną: „Ciężko zaktywizować ludzi, szczególnie tych długo bezrobotnych” (przedsiębiorca, PD Strugu); „za małe jest zaangażowanie społeczne, sporo aktywnych ludzi wyjechało za granicę lub praca zawodowa nie pozwala im na działania lokalne” (stowarzyszenie, PD Odry); „brak jest aktywności mieszkańców, dominuje postawa roszczeniowa” (wójt, PD Pilicy); „część aktywnych ludzi wyjeżdża za granicę, np. wyjechał basista zespołu ludowego” (OSP, PD Pilicy).

Utrudnieniem dla badanych były same procedury programów finansowanych przez Unię Europejską. Szczególnie dotkliwa była konieczność wcześniejszego sfinansowania projektów, przed otrzymaniem zwrotu kosztów: „Tak mała organizacja nie weźmie kredytu na realizację projektu z UE, bo kto by to poręczył” (stowarzyszenie, PD Odry). W przypadku uzyskania kredytu na prefinansowanie działań problemem było wykluczenie opłat bankowych z kosztów kwalifikowanych. Wskazywano także na „trudne procedury w przygotowywaniu aplikacji do różnych funduszy i programów, szczególnie UE” (stowarzyszenie, PD Strugu) i „konieczność przygotowania dużej dokumentacji do projektów, a papiery połykają fundusze” (przedstawiciel urzędu gminy, PD Strugu).

4.3. Problemy partycypacji społecznej w działaniach lokalnych – wyniki badań kwestionariuszowych mieszkańców

Cechy badanej populacji

Stan rozwoju lokalnych organizacji pozarządowych zależy w znacznym stopniu od ogólnego poziomu aktywności indywidualnej mieszkańców. Aktywność ta może mieć duże znaczenie dla angażowania społeczności lokalnych w działania partnerstw terytorialnych. Dlatego w niniejszej pracy przeprowadzono badania kwestionariuszowe mieszkańców, opierając się na próbie kwotowej realizowanej w losowo wybranych sołectwach. Ze względu na metodykę badań struktura procentowa płci i wieku respondentów odpowiada w wysokim stopniu strukturom rzeczywistym podawanym przez GUS (tab. 26). Cechy badanej próby określano na podstawie pytań metryczkowych. W badanych grupach stwierdzono różnice w strukturach wieku, które mają prawdopodobnie wpływ na charakterystykę ogólnego stanu aktywności mieszkańców partnerstw. W Partnerstwie Doliny Strugu najwięcej było osób w wieku 25–35 i 35–44 lata w porównaniu z pozostałymi dwoma partnerstwami. Prawdopodobnie wynika to z podmiejskiego charakteru gmin podrzeszowskich – migrują tu do nowych osiedli jednorodzinnych zarówno dobrze zarabiający mieszkańcy miasta, jak i prawdopodobnie osoby z peryferyjnych obszarów wiejskich (procesy suburbanizacji). Ze względu na miejski charakter zabudowy w gminie Tyczyn rozważano nawet przyłączenie części osiedli do Rzeszowa. Z drugiej strony, w PD Strugu jest najwyższy udział osób w wieku 64 i więcej lat, a jednocześnie najmniej w wieku 55–64 lata i osób najmłodszych w wieku 18–24 lata. Natomiast PD Pilicy i PD Odry miały bardziej zbliżone struktury ludnościowe. Prawdopodobnie struktury ludności w PD Strugu wynikają w większym stopniu z ruchu migracyjnego niż z ruchu naturalnego.

Tabela 26

Table 26

Struktura płci i wieku ankietowanych na badanych obszarach (z pominięciem osób w wieku poniżej 18 lat, które nie były objęte badaniami)

Sex and age structure of respondents in the surveyed areas (excluding people under the age of 18, who were not surveyed)

Partnerstwo Partnership	PD Strugu [%], N=53	PD Odry [%], N=96	PD Pilicy [%], N=51	Cała próba Total sample [%], N=200
Struktura płci – Sex structure				
Udział % kobiet Percentage of women	54,7	55,2	51,0	54,0
Struktura wieku – Age structure				
18–24	13,2	16,7	15,7	15,5
25–34	20,8	17,7	17,6	18,5
35–44	18,9	15,6	15,7	16,5
45–54	17,0	18,8	17,6	18,0
55–64	11,3	13,5	15,7	13,5
>64	18,9	17,7	17,6	18,0

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W przypadku poziomu wykształcenia, najczęściej w całej próbie, bo 26,4% respondentów podało wykształcenie zasadnicze zawodowe, najmniej (2,0%) – licencjackie. Najwięcej osób z wykształceniem podstawowym (28,1%) znalazło się wśród ankietowanych w PD Odry, gdzie był też najmniejszy udział respondentów z wykształceniem wyższym (licencjackim i magisterskim) – 6,3%. W PD Pilicy dominowały osoby z wykształceniem średnim (ogólnym i technicznym) – 49%. Najwięcej osób z wykształceniem wyższym było wśród respondentów z PD Strugu – prawie 27% (tab. 27), co najprawdopodobniej związane jest z podmiejskim charakterem gmin oraz faktem istnienia szkoły wyższej w Tyczynie.

Tabela 27
Table 27

Struktura wykształcenia respondentów
The respondents' education structure

Wykształcenie Education	PD Strugu [%], N=52	PD Odry [%], N=96	PD Pilicy [%], N=49	Cała próba Total sample [%], N=197
Podstawowe Primary education	23,1	28,1	20,4	24,9
Zasadnicze zawodowe Vocational secondary	21,2	32,3	20,4	26,4
Średnie ogólne General secondary	9,6	15,6	16,3	14,2
Średnie techniczne Technical secondary	19,2	17,7	32,7	21,8
Wyższe licencjackie Higher Education Bachelor's Degree	1,9	0,0	6,1	2,0
Wyższe magisterskie Higher Education, Master's Degree	25,0	6,3	4,1	10,7

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Tylko 40% badanych było aktywne zawodowo. Udział ten w poszczególnych partnerstwach wynosił odpowiednio: 33,3% dla PD Odry, 45,3% dla PD Strugu oraz 47,1% w PD Pilicy. Wśród aktywnych zawodowo dominowali pracownicy fizyczni, niesamodzielni (45% aktywnych zawodowo, 18% ogółu). Największą grupę stanowili oni w PD Pilicy (29,4%), najmniejszą w PD Strugu (11,3%), gdzie było nieco więcej niż w pozostałych partnerstwach pracowników samodzielnych (w tym na stanowiskach kierowniczych). Największy udział rolników stwierdzono w PD Odry (w sumie 8,3% ogółu badanych), najmniejszy w PD Strugu (3,8%). Najwięcej właścicieli działalności gospodarczej było w PD Strugu (9,4%), najmniej w PD Odry (2,1%).

Tabela 28
Table 28

Struktura zatrudnienia ankietowanych osób w wieku 18 lat i więcej* – aktywni i nieaktywni zawodowo w procentach ogółem
Structure of employment of the surveyed people aged 18 and older * – professionally active and inactive people in percentage of the total

Ogół badanych All respondents	PD Strugu [%] N=53	PD Odry [%] N=96	PD Pilicy [%] N=51	Cała próba Total sample [%], N=200
Aktywni zawodowo w stosunku do ogółu badanych, w tym: Professionally active relative to all respondents, including:	45,3	33,3	47,1	40,0
Niesamodzielnny pracownik fizyczny Manual worker	11,3	15,6	29,4	18,0
Niesamodzielnny pracownik umysłowy White-collar worker	9,4	2,1	2,0	4,0
Pracownik samodzielny, specjalista, osoby utrzymujące się z pełnienia funkcji publicznych (np. sołtysi, radni), kierownicy i dyrektorzy Independent worker, expert, people performing public functions (such as village administrators, councillors), managers and directors	11,3	5,2	3,9	6,5
Rolnik – Farmer	3,8	7,3	3,9	5,5
Rolnik zatrudniony dodatkowo na etacie lub prowadzący działalność gospodarczą Farmer additionally employed by another company or having his own registered business	0,0	1,0	2,0	1,0
Właściciel działalności gospodarczej Business owner	9,4	2,1	5,9	5,0
Nieaktywni zawodowo w stosunku do ogółu badanych, w tym: Professionally inactive compared to all respondents, including:	54,7	66,7	52,9	60,0
Emeryt, rencista – Retired, pensioner	32,1	32,3	31,4	32,0
Emeryt, rencista prowadzący niewielkie gospodarstwo rolne na własne potrzeby Retired, running a small farm for their own use	0,0	2,1	2,0	1,5
Bezrobotny – Unemployed	5,7	13,5	3,9	9,0
Gospodyni domowa – Housewife	5,7	9,4	2,0	6,5
Uczeń, student – Student	11,3	9,4	13,7	11,0

*Badanych kwalifikowano do jednej kategorii na podstawie głównego źródła dochodów
Respondents were qualified for one of the categories on the basis of the main source of income

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Wśród osób nieaktywnych zawodowo dominowali emeryci i renciści (łącznie 55% w tej kategorii i 33,5% ogółu badanych). W PD Odry odnotowano najwięcej bezrobotnych, bo aż 13,5%, za to w PD Pilicy tylko 3,9%. Wpływ na to mogła mieć m.in. struktura gospodarstw rolnych. W PD Pilicy dominowały tradycyjne, niewielkie gospodarstwa rolne, natomiast w PD Odry w przeszłości większy był udział Państwowych Gospodarstw Rolnych, których upadek przyczynił się do odnotowania wyższych wskaźników bezrobocia. Najmniejszy udział młodych kształcących się osób występował również w PD Odry (9,4%), gdzie z kolei najwięcej respondentów określiło się jako gospodynie domowe (również 9,4%).

Najwięcej respondentów (47,9%) wskazało uzyskiwanie dochodów netto na osobę w gospodarstwie domowym poniżej 500 zł, natomiast 39,2% deklaruowało osiągnięcie dochodów w granicach 500–1000 zł. Nikły był udział osób zarabiających więcej niż 2000 zł netto na osobę (1,5%). Różnice pomiędzy partnerstwami pod względem dochodów nie były duże. Więcej osób z wysokimi zarobkami odnotowano w podmiejskiej PD Strugu, ale jednocześnie było tu najwięcej mieszkańców o niskich dochodach (tab. 29).

Tabela 29

Table 29

Struktura dochodów respondentów
The respondents' income structure

Przeciętny miesięczny dochód netto na osobę [zł] Average net monthly income per person [PLN]	PD Strugu [%], N=50	PD Odry [%], N=96	PD Pilicy [%], N=48	Cała próba Total sample [%], N=194
0–500	52,0	47,9	50,0	49,5
501–1000	34,0	40,6	41,7	39,2
1001–2000	10,0	10,5	8,3	9,8
2001–5000	4,0	1,0	0,0	1,5

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Tabela 30

Table 30

Odpowiedzi na pytanie „Czy jest P. zadowolony ze swoich dochodów?”
Answers to the question "Are you satisfied with your income?"

Odpowiedzi Answers	PD Strugu [%], N=51	PD Odry [%], N=95	PD Pilicy [%], N=48	Cała próba Total sample [%], N=196
Zdecydowanie tak Decidedly yes	5,7	4,2	2,1	4,1
Raczej tak – Rather yes	20,8	21,1	25,0	21,9
Raczej nie – Rather no	34,0	28,4	29,2	30,1
Zdecydowanie nie Decidedly not	35,7	42,1	41,6	40,3
Nie wiem – I do not know	3,8	4,2	2,1	3,6

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Ponad 70% respondentów nie było zadowolonych ze swych dochodów, w tym ponad 40% w zdecydowany sposób. Różnice między partnerstwami pod względem niezadowolenia z dochodów nie były duże, przy czym mieszkańcy PD Strugu nieco częściej niż pozostali wybierali odpowiedź „raczej nie” niż „zdecydowanie nie”, co może wskazywać na nieco niższy poziom niezadowolenia niż w pozostałych partnerstwach (tab. 30).

Wiedza na temat lokalnych organizacji pozarządowych i aktywność społeczna

Aby sprawdzić wiedzę respondentów na temat lokalnych organizacji pozarządowych, zadano im następujące pytanie: „Czy zna P. stowarzyszenia lub fundacje działające w P. regionie?” Następnie poproszono o wymienienie trzech tego typu organizacji. W całej próbie odpowiedzi „tak” i „nie” rozkładają się w przybliżeniu po połowie, jednak istnieją bardzo duże różnice między poszczególnymi partnerstwami (tab. 31). W PD Strugu trzy czwarte respondentów znało jakieś lokalne stowarzyszenia bądź fundacje, natomiast w PD Odry zaledwie jedna trzecia. Dolina Pilicy sytuuje się pośrodku z prawie taką samą liczbą osób, które nie znały i znały jakiegokolwiek organizacji pozarządowe. Najczęściej wymieniane były Koła Gospodyń Wiejskich, Ochotnicza Straż Pożarna oraz orkiestry i zespoły ludowe.

Tabela 31
Table 31

Wiedza mieszkańców na temat lokalnych organizacji pozarządowych
Inhabitants' knowledge about local NGOs

Wiedza respondenta: Knowledge of the respondent:	PD Strugu [%], N=53	PD Odry [%], N=96	PD Pilicy [%], N=51	Cała próba Total sample [%], N=200
Zna minimum 1 organizację Knows at least one organization	75,5%	30,2%	49,0%	47,0%
Nie zna żadnej Does not know any	24,5%	69,8%	51,0%	53,0%

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Na podstawie odpowiedzi na pytanie otwarte (prośba o wymienienie konkretnych organizacji) można stwierdzić, iż świadomość istnienia programu LEADER i lokalnych grup działania była nader nikła, wymieniano je sporadycznie (4 razy w PD Strugu jako Stowarzyszenie „Dolina Strugu”; 4 razy w PD Pilicy jako „Leader Plus”; jeden raz prawidłowo w PD Odry. Ponadto w tej ostatniej 3 osoby wymieniły związaną z LGD Fundację Ekologiczną „Zielona Akcja”. Lokalne grupy działania (partnerstwa) i program LEADER kojarzyły się respondentom z promocją i rozwojem regionu, wsparciem przedsiębiorczości oraz pozyskiwaniem funduszy na rozwój lokalny (tab. 32).

Działania LGD postrzegane były z reguły jako wartościowe. Tylko jeden respondent (z PD Pilicy) stwierdził, że „*nic dla gminy nie zrobili, wzięli tylko pieniądze i koniec*”. Jeden z badanych (również z PD Pilicy) z kolei powiedział, że LGD „*jest w stadium rozwoju, rozkręca się*”. Jedna osoba (także z PD Pilicy) nie miała zdania na ten temat, choć słyszała o partnerstwie. Odnośnie współpracy między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi respondenci bądź nie wiedzieli zbyt wiele, bądź twierdzili, że organizacje te „*są dotowane przez gminy*” lub „*dostają finansowanie z gminy*”.

Tabela 32
Table 32

Opinie mieszkańców o zakresie działalności partnerstw (lokalnych grup działania) i programie LEADER w poszczególnych partnerstwach
Opinions of residents about the activities of partnerships (local action groups) and the LEADER program in individual partnerships

PD Strugu	PD Odry	PD Pilicy
„Promocja gmin partnerskich, produkcja ekologicznej żywności, rozlewnia wody Alfred, pozyskiwanie środków z funduszy UE.” "Promotion of partner communities, the production of organic food, water bottling plant Alfred, obtaining EU funds."	„Ochrona i promowanie walorów krajobrazowych, kulturowych i przyrodniczych Doliny Odry.” "Protecting and promoting landscape, cultural and natural values of the Oder Valley."	„To ma jakiś związek z rzeką Pilicą, pewnie zbierają jakieś fundusze na swój rozwój albo gminy.” "It has something to do with the river Pilica, probably collecting some funds for their development, or for the community."
„Promocja regionu w Europie”. "Promotion of the region in Europe."		„Mówili, co potrzebne jest dla rozwoju gminy.” "They said what is needed for the development of the district."
„Organizują kursy, refundacje, pożyczki.” "They organize courses, refunds, loans."		„Pozyskują fundusze na rozwój terenu gminy.” "They raise funds for the development of the district."
„Rozwój wsi, przedsiębiorstw, agrobiznes, aktywizacja bezrobotnych.” "Development of rural enterprises, agrobusiness, mobilization of the unemployed."		„Pozyskuje finanse dla rozwoju gminy, pomaga wspierać małych przedsiębiorców.” "It raises finance for the development of the community, helps to support small entrepreneurs."

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Najpowszechniejszą formą zorganizowanej aktywności społecznej badanych osób (w momencie badania lub kiedykolwiek w przeszłości) była przynależność do Komitetów Rodzicielskich, uzasadniana z reguły po prostu faktem posiadania dzieci w wieku szkolnym. W całej próbie przynależność do Komitetów Rodzicielskich zadeklarowało 34,5% badanych (tab. 33). Nie występowały w tym przypadku znaczące różnice między poszczególnymi partnerstwami. Na drugim miejscu plasowały się organizacje religijne, w których uczestniczyła jedna czwarta ogółu badanych. W tym przypadku różnice między partnerstwami były znaczne: podczas gdy w PD Odry było to ok. 19%, to w PD Strugu już ok. 38%. Względną popularnością cieszyły się też związki zawodowe, do których należało w momencie badania lub w przeszłości 23,5% respondentów. Tylko w PD Pilicy obserwowano odmienne wartości (15,7%). Do Koła Gospodyń Wiejskich należało 16% badanych, najwięcej (19,6%) w PD Pilicy, najmniej (11,3%) w PD Strugu. Po około 11% respondentów działało kiedykolwiek w Ochotniczej Straży Pożarnej (najpopularniejsza w PD Strugu – 15,1%). Struktury samorządowe i partie polityczne były najpopularniejsze w PD Odry, gdzie wymieniało je odpowiednio 12,5 oraz 16,7%

respondentów. W przypadku partii politycznych stwierdzono znaczne różnice pomiędzy obszarami partnerstw. W PD Strugu zaangażowanie polityczne było około dwa razy mniejsze, a w PD Pilicy około cztery razy mniejsze niż w PD Odry.

Tabela 33
Table 33

Zorganizowana aktywność społeczna respondentów
Organized social activity of the respondents

Czy działa Pan/Pani obecnie lub działał(a) w przeszłości w: Do you participate or did you participate in the activity of:	PD Strugu [%], N=53	PD Odry [%], N=96	PD Pilicy [%], N=51	Cała próba Total sample [%], N=200
Komitecie rodzicielskim A parental committee	37,7	34,4	31,4	34,5
W parafii lub innej organizacji kościelnej In the parish or another church organization	37,7	18,8	25,5	25,5
W związku zawodowym In a trade union	26,4	26,0	15,7	23,5
Kole Gospodyń Wiejskich A housewife village club	11,3	16,7	19,6	16,0
Samorządzie (gminie lub powiecie) The local government (municipality or county)	11,3	12,5	9,8	11,5
Partii politycznej A political party	7,5	16,7	3,9	11,0
OSP Voluntary Fire Brigades	15,1	9,4	9,8	11,0
Lidze Obrony Kraju National Defence League	7,5	7,3	11,8	8,5
Organizacji pozarządowej (stowarzyszenia i fundacje) A non-governmental organization (associations and foundations)	11,3	7,3	7,8	8,5
Inne Other	28,3	20,8	13,7	21,0

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

W organizacjach pozarządowych typu stowarzyszenia i fundacje udzielało się średnio 8,5% badanych – najwięcej w PD Strugu (11,3%) w porównaniu z 7–8% w pozostałych regionach. Również 8,5% respondentów podawało przynależność do Ligi Obrony Kraju, przy czym w tym wypadku najwięcej w PD Pilicy (11,8%), a w pozostałych partnerstwach po ok. 7%.

Działania obywatelskie, które nie mają zinstytucjonalizowanej formy, były deklarowane przez badanych dużo częściej w porównaniu ze zorganizowaną aktywnością spo-

łeczną (tab. 34). Podjęcie działań na rzecz miejsca zamieszkania deklarowało aż 45% respondentów – najwięcej (prawie 55%) w PD Strugu, najmniej (ok. 33%) w PD Pilicy. Ponad jedna trzecia ogółu badanych podpisała petycję, przy czym w PD Strugu kiedykolwiek zrobiło to prawie 40% pytanym. Pozostałe rodzaje niezorganizowanych działań nie osiągały już takich wysokich notowań. Działania na rzecz miejsca pracy zadeklarowało 15% badanych i nie występowały w tym przypadku znaczące różnice między regionami. Natomiast w przypadku udziału w proteście lub demonstracji różnice te były wyjątkowo duże – jedna trzecia badanych z PD Strugu protestowała lub demonstrowała, podczas gdy w pozostałych partnerstwach do tego typu działań przyznało się tylko ok. 8% respondentów. Najmniej popularny był wolontariat – 13% badanych pracowało w ten sposób – po około 15% w PD Odry i PD Strugu, a ok. 8% w PD Pilicy.

Tabela 34
Table 34

Indywidualna aktywność społeczna respondentów poza formalnymi organizacjami
The respondents' individual social activity outside formal organizations

Czy uczestniczył(a) Pan/Pani w takich działaniach społecznych jak : Did you participate in such social activities as:	PD Strugu [%], N=53	PD Odry [%], N=96	PD Pilicy [%], N=51	Cała próba Total sample [%], N=200
Działanie na rzecz miejsca zamieszkania Activity for the place of residence	54,7	45,8	33,3	45,0
Podpisanie petycji Signing a petition	39,6	28,1	33,3	32,5
Działanie na rzecz miejsca pracy Activity for the workplace	11,3	16,7	15,7	15,0
Protest, demonstracja Protest, demonstration	30,2	8,3	7,8	14,0
Praca w charakterze wolontariusza (praca społeczna) Voluntary work (community work)	15,1	14,0	7,8	13,0
Inne Other	9,4	1,0	0,0%	3,0

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Na podstawie niniejszych badań można stwierdzić, że pod względem wiedzy o lokalnych organizacjach i aktywności społecznej PD Strugu charakteryzowało się korzystniejszymi wskaźnikami od pozostałych dwóch partnerstw. Być może wynikało to z faktu, że właśnie w tym regionie wśród respondentów było najwięcej osób wykształconych, a także przedsiębiorczych – prowadzących własną działalność gospodarczą. Dodatkowo wpływ mógł mieć długi czas funkcjonowania najbardziej aktywnych organizacji pozarządowych w regionie (główne stowarzyszenia uczestniczące w partnerstwie działają nieprzerwanie od około 1994 r.). Najniższy poziom wykształcenia i ak-

tywności gospodarczej występował natomiast w PD Odry. W tym też właśnie partnerstwie wiedza na temat organizacji lokalnych była najniższa. Natomiast zorganizowana i indywidualna aktywność społeczna w PD Odry była zróżnicowana pod względem poziomu – czasem wyższa, czasem niższa od średniej dla ogółu badanych. Pod względem obu rodzajów aktywności społecznej w 9 na 16 badanych kategorii najslabiej wypadła PD Pilicy, gdzie można wnioskować o zwrócenie szczególnej uwagi na działania aktywizujące mieszkańców i konieczność wsparcia sektora pozarządowego, a także promowanie jego zaangażowania w działania lokalne.

Lokalne potrzeby w opiniach mieszkańców

Znaczna część wywiadu kwestionariuszowego poświęcona była ocenie różnych typów działań na rzecz rozwoju lokalnego pod względem ich znaczenia dla respondentów. Proszono o wskazanie, na ile są ważne dla badanych działania w następujących kwestiach: infrastruktura komunalna (w tym drogi, gazociągi, wodociągi), ekologiczna (w tym kanalizacja, gospodarka ściekami i odpadami), telekomunikacyjna i turystyczna, promocja w celu pozyskania inwestorów, promocja produktów lokalnych, ochrona zdrowia, oświata, kultura, opieka społeczna, planowanie przestrzenne, działania lobbyistyczne wobec władz administracyjnych i ochrona przyrody.

Większość badanych (w zaokrągleniu 68%) uznała rozbudowę infrastruktury komunalnej (np. drogi i chodniki, c.o., wodociągi) za zdecydowanie ważną (tab. 35). Działanie to zdobyło wysokie notowania we wszystkich partnerstwach, najwięcej w PD Odry – niemal 71%. Z towarzyszących pytań otwartych wynika, że za najpilniejszą w tym zakresie uznawano budowę nowych dróg i poprawę stanu tych istniejących.

Prawie 40% ogółu badanych uznało za zdecydowanie ważną rozbudowę infrastruktury ekologicznej (w tym kanalizacja, gospodarka ściekami i odpadami). Kategoria ta była zdecydowanie ważna dla ponad połowy badanych w PD Pilicy i tylko dla jednej trzeciej badanych w PD Strugu. Badani w tym przypadku mieli zwykle na myśli budowę kanalizacji, która zastąpi szamba oraz oczyszczalni ścieków. W PD Pilicy zwracano uwagę na problemy z rekreacyjnym wykorzystaniem Zbiornika Sulejowskiego, na którym okresowo ogłaszany był zakaz kąpieli ze względu na rozwój sinic. Uznawano ten czynnik za istotny problem rozwoju turystyki i rekreacji w gminie.

Rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej w żadnym z partnerstw nie została uznana za szczególnie ważny problem przez badanych, w porównaniu z innymi badanymi kategoriami. Dla większości z nich (66–71%) kwestia ta nie była istotna. Respondenci zwracali uwagę, że zarówno sieć telefoniczna, jak i Internet są dostępne (tzn. można bez większych problemów, na zamówienie, zainstalować łącze u dostępnych operatorów telekomunikacyjnych). Wskazywali, że usługi te powinny być tańsze. Najwięcej osób uznało tę kwestię za zdecydowanie ważną w PD Pilicy, a najmniej w PD Strugu. Prawdopodobnie odzwierciedla to odwrotnie proporcjonalnie stopień wyposażenia obszaru w tę infrastrukturę, gdyż w partnerstwie PD Strugu jest ona najlepiej rozwinięta (wynik działalności spółdzielni telefonicznej).

Tabela 35

Table 35

Znaczenie określonych kategorii działań na rzecz rozwoju lokalnego w opiniach mieszkańców.

Oznaczenia: „W” – suma udziałów odpowiedzi „zdecydowanie ważne i średnio ważne”,

„ZW” – udział odpowiedzi „zdecydowanie ważne”

The importance of certain categories of development activities in the opinions of local residents.

Symbols: "W" – the total percentage of answers "definitely important" and "of medium

importance", "ZW" – percentage of answers "definitely important"

Lp. No.	Kategoria Category	Cała próba Total sample N=200 [%]		PD Strugu N=53 [%]		PD Odry N=96 [%]		PD Pilicy N=51 [%]	
		W	ZW	W	ZW	W	ZW	W	ZW
1.	Rozbudowa infrastruktury komunalnej Municipal infrastructure development	87	68	91	64	89	71	78	65
2.	Rozbudowa infrastruktury ekologicznej Ecological infrastructure development	76	39	72	28	76	37	78	53
3.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	68	40	81	36	65	41	61	41
4.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	68	33	83	37	68	32	55	31
5.	Wywieranie nacisku na władze administracyjne Lobbying the government	59	30	66	25	59	27	51	41
6.	Rozbudowa infrastruktury turystycznej Tourist infrastructure development	56	21	74	19	48	17	51	29
7.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	56	21	79	26	50	19	42	20
8.	Promocja inwestycyjna Investment promotion	53	26	72	30	46	24	47	24
9.	Kultura Culture	47	14	68	17	42	13	35	12
10.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	44	14	38	11	42	16	37	14
11.	Dokumenty planistyczne Planning documents	39	17	48	17	40	15	30	20
12.	Rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej Telecommunication infrastructure development	32	10	34	8	31	8	29	14
13.	Promocja produktów lokalnych Local product promotion	31	9	47	15	26	5	24	10

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Opinie na temat rozwoju infrastruktury turystycznej były zróżnicowane. Dla ok. 56% ogółu badanych była to aktywność ważna, w tym dla 21% zdecydowanie ważna. Wydaje się, że najmniejszą wagę do tej kwestii przykładali respondenci z PD Odry, gdzie ponad połowa z nich uznała ją za nieistotną lub nie miała na ten temat zdania. W PD Pilicy również prawie połowa badanych uważała rozwój infrastruktury turystycznej za mało znaczący, jednak dla 29% był on zdecydowanie ważny. W PD Strugu łącznie 74% uznawało te zagadnienia za ważne, jednak w tym tylko 19% za zdecydowanie ważne. Tak więc w PD Strugu było najwięcej osób, które uznały te kwestie za ważne, w porównaniu do około 48–51% w pozostałych dwóch partnerstwach. Badani bardzo często wskazywali na potrzebę rozwoju agroturystyki, czasami także na wytyczanie nowych szlaków turystycznych i większą promocję atrakcji turystycznych.

W przypadku promocji inwestycyjnej w PD Odry i w PD Pilicy oceny mieszkańców były do siebie podobne. W obu tych partnerstwach nieco ponad połowa badanych uważała promocję regionu w celu pozyskania inwestorów za mało ważną lub nie miała zdania na ten temat, a odpowiedzi „średnio ważne” i „zdecydowanie ważne” było mniej więcej tyle samo. W PD Strugu tylko 28,3% respondentów uznało promocję inwestycji za mało istotną, reszta zaś za ważną, w tym ponad 30% za zdecydowanie ważną. Respondentom trudno było wskazać konkretne działania w tym zakresie, mówili najczęściej, że po prostu „trzeba przyciągać inwestorów”. Niektórzy zwracali uwagę na ulgi podatkowe i zagadnienia dostępności terenów pod inwestycje.

Podobne struktury odpowiedzi uzyskano w pytaniu dotyczącym promocji produktów lokalnych. Ogólnie prawie 70% badanych w ogóle nie uważało tego działania za ważne, a tylko 9% uznało je za zdecydowanie ważne. Mniej więcej podobne wyniki uzyskano w badaniach dla PD Odry i PD Pilicy. Natomiast w PD Strugu znacznie mniej, bo 53% uważało tę kwestię za mało istotną, a dla 15% była ona bardzo ważna. Wielu respondentów zaznaczało, że według nich nie istnieją żadne produkty lokalne, które można by promować.

Dla prawie 68% badanych działania na rzecz ochrony zdrowia były ważne, w tym dla 40% bardzo ważne. Najmniejszą wagę do tej kwestii przywiązywali mieszkańcy PD Pilicy, gdzie 39% uznało ją za nieistotną, a około 61% za średnio lub bardzo ważną. Wyniki w PD Odry były zbliżone. Natomiast sytuacja wyglądała inaczej w PD Strugu, gdzie dla 81% respondentów kwestie ochrony zdrowia były ważne w jakimś stopniu, a tylko dla 19% nieważne. Badani za największą bolączkę w zakresie służby zdrowia uznali utrudniony dostęp do lekarzy specjalistów.

Rozwiązywanie problemów społecznych nie było priorytetem dla mieszkańców badanych partnerstw. Tylko około 21% respondentów uznało to działanie za zdecydowanie ważne i wynik ten był podobny we wszystkich LGD. Stwierdzono jednak różnice pomiędzy badanymi regionami w odniesieniu do odpowiedzi „nieważne”. Na przykład w PD Strugu tylko ok. 21% badanych uznało te kwestie za mało istotne, podczas gdy w PD Pilicy było to 58%, a w PD Odry 50%. Głównym problemem społecznym wymienianym przez badanych był alkoholizm. Jednak respondenci różnili się w podejściu do rozwiązania tego problemu. Niektórzy podkreślali wagę walki z alkoholizmem przez pomoc społeczną, kluby AA etc. Natomiast inni byli zirytowani faktem, że alkoholicy otrzymują w ramach pomocy społecznej środki finansowe, które następnie „przepijają”.

We wszystkich partnerstwach oświata i wychowanie zostały uznane za bardzo istotne przez około jedną trzecią respondentów. Ponadto zarówno w całej próbie, jak i w PD Odry około jedna trzecia badanych uznała tę kwestię za średnio ważną oraz jedna trzecia za mało ważną. Różnice występowały w PD Pilicy i PD Strugu. O ile w PD Strugu oświata była mało ważna tylko dla 17% badanych, to w PD Pilicy odmiennie – aż 45% uznało te kwestie za mało ważne. Według badanych najważniejszym działaniem w ramach zagadnień oświatowych było zapewnienie dzieciom i młodzieży miejsca oraz pomysłów na spędzanie czasu wolnego, np. odpowiedniej świetlicy i zajęć pozalekcyjnych.

Ponad połowa badanych uznała działania na rzecz kultury za mało istotne lub nie miała zdania na ten temat. Dla 47% kwestia ta była ważna, jednak w tym tylko dla 13% zdecydowanie ważna. Od tego ogólnego wzorca znacznie odbiegała PD Strugu, gdzie tylko 22% respondentów kwestie kultury uznało za mało ważne.

Wywieranie nacisku na władze administracyjne (dosł. „przekonywanie władz lokalnych i regionalnych, by rozwiązały lub pomogły rozwiązać główne problemy Pana/Pani miejscowości”) było ważne dla niemal dwóch trzecich ogółu badanych, w tym dla jednej trzeciej w sposób zdecydowany. W PD Pilicy pojawiły się dość skrajne wyniki: dla prawie połowy badanych kwestia ta była nieistotna, ale dla 41% bardzo ważna. Przy okazji tego pytania badani często narzekali na „oderwanie” władz lokalnych od rzeczywistych problemów mieszkańców, brak zrozumienia i konieczność wywierania aktywnego nacisku na władze, jeśli chce się osiągnąć swoje cele i rozwiązać problemy lokalne.

Zagadnienia planowania przestrzennego i strategicznego nie były doceniane przez mieszkańców badanych partnerstw. Dwie trzecie ogółu respondentów nie przywiązywało wagi do dokumentów planistycznych. Kwestia ta była najmniej ważna dla badanych z PD Pilicy, gdzie aż 70% respondentów uznało planowanie przestrzenne za mało ważne. Spośród badanych regionów stosunkowo największe znaczenie przypisywali dokumentom planistycznym mieszkańcy PD Strugu: dla prawie połowy z nich były one ważne w średnim lub zdecydowanym stopniu.

Również ochrona przyrody nie stanowiła specjalnie istotnego zagadnienia dla badanych. Dla około 56% respondentów nie był to istotny problem, a tylko dla 14% zdecydowanie ważny. W tym przypadku nie ma dużych różnic między badanymi partnerstwami. Ochronę przyrody za zdecydowanie ważny problem uznało najwięcej osób w PD Odry (16%), a następnie w PD Pilicy (14%).

W pytaniu otwartym „Co by P. skłoniło do zaangażowania się we wspólne działania na rzecz P. miejscowości i jej otoczenia” zwracano bardzo ogólnie uwagę na „dobro wsi” lub „ludzi”. Część osób sugerowała, że mogłaby podjąć jakieś działania na rzecz otoczenia, gdyby znalazł się poważny „lider” kierujący takimi pracami. Respondenci najchętniej angażowaliby się w drobne działania społeczne związane z lokalnymi imprezami dla mieszkańców (w tym szczególnie dla dzieci i młodzieży) i ewentualnie w drobną pomoc dla „potrzebujących”.

Zaufanie do osób i instytucji

Respondentów poproszono o wskazanie trzech podmiotów z listy (lub osób mających określone stanowiska), które według nich powinny koordynować działania na rzecz społeczności lokalnej i regionu, by zagwarantować „najlepszą i uczciwą realizację działań”. W ten sposób powstał ranking osób i instytucji cieszących się największym zaufaniem (tab. 36). Na pierwszym miejscu znaleźli się sołtysi, których wskazało aż 43,1% badanych. Na wójta lub burmistrza gminy wskazało 27,7%, a na radnych gminy 10,1% respondentów. Lokalne stowarzyszenia, jako głównego koordynatora działań, wybrało tylko 4,8% badanych. PD Strugu odbiegało od pozostałych partnerstw pod względem zaufania do sołtysów (21,2%), na rzecz wójtów/burmistrzów gminy (38,5%). Ponadto tylko w PD Strugu kilka osób wskazało komitet społeczny oraz proboszcza jako instytucje budzące największe zaufanie. Ochotnicza Straż Pożarna cieszyła się największym zaufaniem w PD Pilicy. Interesujące, że w tym partnerstwie największy był udział osób deklarujących zaufanie do stowarzyszeń lokalnych, których było tu względnie mało w porównaniu z pozostałymi partnerstwami.

Tabela 36

Table 36

Najlepsi koordynatorzy działań lokalnych w opinii badanych mieszkańców
(wyniki posortowane malejąco według wartości dotyczących całej próby)
Top coordinators of local actions in the opinion of residents (the results sorted in descending order by value for the entire sample)

Kto powinien w pierwszej kolejności koordynować ww. działania? Who first of all should coordinate the mentioned actions?	PD Strugu [%], N=52	PD Odry [%], N=90	PD Pilicy [%], N=46	Cała próba Total sample [%], N=188
Sołtys – Village leader	21,2	48,3	57,5	43,1
Wójt, burmistrz gminy Mayor of the municipality	38,5	23,6	23,4	27,7
Radni gminy – Community councillors	9,6	12,4	6,4	10,1
Lokalne stowarzyszenia – Local associations	5,8	3,4	6,4	4,8
Lokalni przedsiębiorcy – Local entrepreneurs	1,9	2,2	2,1	2,1
Komitet społeczny – Social Committee	7,7	0,0	0,0	2,1
Komitet rodzicielski – Parents' Committee	3,8	1,1	0,0	1,6
Proboszcz/kościół – Parson/church	5,8	0,0	0,0	1,6
Koło Gospodyń Wiejskich Housewife Village Club	1,9	1,1	0,0	1,1
Klub sportowy – Sports Club	0,0	1,1	0,0	0,5
Ochotnicza Straż Pożarna Voluntary Fire Brigades	0,0	0,0	2,1	0,5
Tutejsi rolnicy – The local farmers	0,0	1,1	0,0	0,5
Inne – Other	3,8	5,6	2,1	4,3

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Dane wskazują, że kluczowe znaczenie dla aktywizacji lokalnych społeczności (z punktu widzenia zaufania do lokalnych instytucji) mogłoby mieć zaangażowanie sołtysów w działania partnerstw. Można to zrealizować poprzez zagwarantowanie im miejsc w radach partnerstwa (np. poprzez ustalenie dla nich określonego parytetu). Dodatkowo partnerstwa mogłyby zwiększyć poziom konsultacji społecznych poprzez organizowanie spotkań animatorów (koordynatorów) partnerstwa z mieszkańcami z udziałem sołtysów, którzy mogliby potem monitorować realizację ustaleń z takich spotkań. Być może zwiększyłyby to szansę na zaangażowanie lokalnych społeczności. Dane wskazują także na duże znaczenie samorządów lokalnych, których obecność w partnerstwach jest konieczna. Mogą one z powodzeniem pełnić rolę instytucji aktywizujących (o ile zaangażują się w takie działania), gdyż cieszą się wysokim zaufaniem mieszkańców na badanych obszarach. Nie powinno to jednak być równoznaczne z dominacją władz lokalnych w podejmowaniu decyzji strategicznych w partnerstwie, gdyż może to budzić niezchęcenie lokalnych grup chcących w ramach partnerstwa realizować własne pomysły.

4.4. Działania lokalnych organizacji a potrzeby mieszkańców

Interesującym zagadnieniem jest porównanie zaangażowania organizacji tworzących partnerstwo w działania lokalne oraz potrzeb mieszkańców. W badaniach stwierdzono występowanie znacznych różnic (tab. 37). Jakkolwiek nie jest rolą partnerstwa jako organizacji zaspokajanie wszystkich podstawowych potrzeb mieszkańców, to jednak działania aktywizacyjne powinny się z tymi potrzebami wiązać, w przeciwnym razie zaangażowanie lokalnej społeczności może być bardzo utrudnione.

W niniejszych badaniach respondenci z analizowanych trzech partnerstw za najważniejszą uznali infrastrukturę techniczno-bytową (drogi, wodociągi, gazociągi etc.), podczas gdy partnerstwa jako podmioty prawne nie realizowały generalnie tego typu zadań (chyba że za działania „partnerstwa” uznane także zostaną zadania własne gmin). Podobne, choć nieco mniejsze różnice występują w kategoriach „infrastruktura ekologiczna” (kanalizacje, oczyszczalnie ścieków, gospodarka odpadami etc.), „ochrona zdrowia i ratownictwo” (co obejmowało także służbę zdrowia) oraz „rozwiązywanie problemów społecznych”.

W PD Odry i PD Pilicy do kategorii „infrastruktura i promocja turystyczna” większą wagę przywiązywały lokalne organizacje niż mieszkańcy, odwrotnie było w PD Strugu. We wszystkich trzech badanych partnerstwach „promocja produktów i firm lokalnych” była ważniejsza dla lokalnych podmiotów niż dla mieszkańców. Podobnie było w kategoriach „kultura” oraz „planowanie przestrzenne i strategiczne”.

W kontekście podziału potrzeb społecznych Paryska [1996] na biofizyczne, psychospołeczne i techniczno-produkcyjne jest jasne, że mieszkańcy mogą w niektórych przypadkach uznawać działania partnerstw za mało efektywne, gdyż koncentrują się oni w pierwszej kolejności na potrzebach typowo biofizycznych (podstawowa infrastruktura, zdrowie – jakość życia). Tymczasem podmioty zaangażowane we współpracę w ramach partnerstwa w większym stopniu angażowały się w zaspokajanie potrzeb techniczno-produkcyjnych (infrastruktura turystyczna, przedsiębiorczość).

Tabela 37
Table 37

Zaangażowanie organizacji członkowskich partnerstwa (O) w określone działania, a zagadnienia ważne w opinii mieszkańców (M) na obszarach wiejskich tego samego partnerstwa (udział procentowy odpowiedzi)

The involvement of member partnership organizations (O) in the specified activities versus issues that are important in the opinion of residents (M) in rural areas of the same partnership (percentage of all responses)

Lp. No.	Kategoria* Category	PD Strugu [%]		PD Odry [%]		PD Pilicy [%]	
		O	M	O	M	O	M
1.	Infr. techniczno-bytowa Technical and household infrastructure	27	91	5	89	13	78
2.	Infrastruktura ekologiczna Ecological infrastructure	46	72	25	76	50	78
3.	Infr. telekomunikacyjna Telecommunication infrastructure	27	34	10	31	38	29
4.	Infr. i promocja turystyczna Tourist infrastructure and tourism promotion	64	74	85	48	100	56
5.	Promocja inwestycyjna Investment promotion	36	72	10	46	13	47
6.	Promocja produktów i firm lokalnych Local product and business promotion	91	47	55	26	50	24
7.	Ochrona zdrowia i ratownictwo Health care and rescue	18	81	10	65	38	61
8.	Rozwiązywanie problemów społecznych Solving social problems	27	79	25	50	38	56
9.	Oświata i wychowanie Education and upbringing	64	83	70	68	88	55
10.	Kultura Culture	73	68	55	42	88	35
11.	Wywieranie nacisku na władze administracyjne Lobbying the government	64	66	45	59	75	51
12.	Planowanie przestrzenne i strategiczne Spatial and strategic planning	73	48	70	40	63	30
13.	Ochrona przyrody Wildlife conservation	36	38	60	41	50	37

*Pominięto kategorię „restrukturyzacja obszarów wiejskich”, która była mało zrozumiała dla części respondentów indywidualnych

The category of 'rural restructuring', which was little understood by the individual respondents, was omitted

Źródło: badania własne – Source: the authors' research

Partnerstwa działały raczej jak pewnego rodzaju agencje rozwoju regionalnego, uznając za ważniejsze pobudzenie rozwoju gospodarczego (wynikającego z aktywizacji mieszkańców oraz zaoferowania nowych usług i produktów odbiorcom zewnętrznym), co wydaje się być rozsądnym działaniem, choć niekoniecznie najważniejszym w poczuciu przeciętnego mieszkańca. Może to utrudniać aktywizację społeczności lokalnych, bo prawdopodobnie trudniej będzie je angażować w działania, których nie uznają za ważne. Z drugiej strony, zaspokajając wyłącznie podstawowe, typowe potrzeby społeczne związane z bezpieczeństwem socjalnym czy zagadnieniami zdrowia, trudno uzyskać stabilny rozwój gospodarczy. Projekty partnerstw mogą jednak w różny sposób wspomagać zaspokajanie tych potrzeb (np. jakkolwiek partnerstwo nie przejmie odpowiedzialności za służbę zdrowia, to jednak może angażować się w zwiększanie jej dostępności, np. stworzyć stronę internetową z informacjami o lekarzach specjalistach przyjmujących na terenie partnerstwa czy też realizować projekty edukacyjno-profilaktyczne).

5. OCENA ROZWOJU PARTNERSTW LOKALNYCH W POLSCE

5.1. Ocena wdrażania zasad programu LEADER

Podstawowymi zasadami programów typu LEADER jest podejście oddolne i partnerstwo publiczno-prywatne. Badania ogólnopolskie sugerują, że teoretyczny model, w którym wszystkie współpracujące podmioty mają podobny wpływ na podejmowane decyzje, a mieszkańcy są szeroko angażowani w działania partnerstwa, nie był w pełni praktykowany. Ponad połowa badanych organizacji w Polsce nie miała żadnych grup roboczych z przedstawicielami lokalnych społeczności, które zajmowałyby się wdrażaniem i monitoringiem realizowanych projektów. Tylko jedna trzecia przygotowała strategie samodzielnie, organizując spotkania i decydując o zapisach strategicznych, a jeszcze mniej, bo 17% w wyborze projektów opierało się na demokratycznym głosowaniu członków organizacji. W większości przypadków to zarząd organizacji decydował o wyborze projektów do realizacji, zamiast być ciałem jedynie wdrażającym pomysły i projekty lokalnych społeczności. W badanych organizacjach główne znaczenie miały formalne podmioty lokalne. Konsultacje z mieszkańcami na poziomie sołectw należały do rzadkości, a czasem nawet – podejmowane z inicjatywy organizacji pozarządowych – były lekceważone przez samorządy lokalne [Furmankiewicz i Foryś 2006, Furmankiewicz i in. 2010]. W badaniach porównawczych Partnerstwa Doliny Środkowej Odry i brytyjskiego *Levels and Moors Partnership* stwierdzono większą rolę stałych, społecznych grup roboczych w proponowaniu projektów w partnerstwie brytyjskim [Furmankiewicz i Slee 2007]. Niniejsze badania wskazują, że polskim partnerstwom, opartym na formalnych podmiotach lokalnych, brakowało dobrego odniesienia do rzeczywistych potrzeb i opinii mieszkańców. Można więc uznać, że w zarządzaniu tymi organizacjami dominował model ekspercki, a nie oddolny, społeczny.

PPL+, poza określeniem zasady minimalnie 50% udziału partnerów społecznych i gospodarczych w strukturach zarządu LGD w Schemacie II PPL+, w praktyce nie zasugerował dodatkowych wskaźników opisujących poziom partycypacji społecznej w działaniach grup. Nie było zatem dodatkowych bodźców dla organizacji, by zwracały szczególną uwagę na faktyczny udział lokalnych społeczności w podejmowaniu decyzji i realizowanych działaniach. W badaniach stwierdzono także względnie niski udział przedstawicieli sektora prywatnego w partnerstwach. W rezultacie, najtrudniejsze okazało się powiązanie rozwoju gospodarczego z rozwiązywaniem problemów społecznych. W ramach studiów przypadku wyraźnie dało się zauważyć, że wspieranie przed-

siębiorczości, jakkolwiek jest działaniem uznanym przez ekspertów, to jednak dla przeciętnego mieszkańca szukającego bezpieczeństwa socjalnego i wygodnego życia nie była to sprawa istotna. W rezultacie można uznać, że idea partnerstwa trójsektorowego nie była w pełni realizowana.

W części partnerstw pojawiły się sygnały świadczące o próbach dominacji jakichś podmiotów w podejmowaniu decyzji i dotyczyło to zwykle głównego inicjatora partnerstwa, niezależnie od tego, czy były to władze lokalne, czy organizacje pozarządowe. W dwóch badanych studiach przypadku (PD Odry i PD Strugu) stwierdzono dominację niewielkiej liczby podmiotów (wskaźniki centralizacji w kilku kategoriach przekraczające odpowiednio 0,8 i 0,5), przede wszystkim organizacji pozarządowych organizujących partnerstwo. Badania wykazały jednak, że uwzględniały one i konsultowały swoje działania z innymi podmiotami. Faktycznie więcej narzędzi wpływu na decyzje partnerstw miały władze gminne, co często wykorzystywały. Współpracy nie sprzyjała sytuacja prawna w Polsce [por. Adamczyk i in. 2006], gdyż do roku 2007 brak było podmiotów prawnych, które mogłyby z założenia opierać się na równouprawnieniu podmiotów z różnych sektorów gospodarki. Dopiero w marcu 2007 r. ustawowo uregulowano te zagadnienia, a więc już pod koniec realizacji PPL+.

Na obszarach, na których podmioty od wielu lat próbowały wykorzystywać współpracę międzysektorową do planowania rozwoju społeczno-ekonomicznego (PD Odry i PD Strugu), w wywiadach wskazywano na stopniowy spadek dominacji podmiotów inicjujących współpracę w strukturach lokalnych grup działania LEADER. Tak więc pomimo ograniczeń i obserwowanych trudności podstawowe założenia programu miały długoterminowo pozytywny wpływ na rozwój struktur wewnętrznych tych organizacji. Uczestnicy współpracy we wszystkich trzech szczegółowo analizowanych przypadkach wskazywali na demokratyczne metody podejmowania decyzji w partnerstwie, co należy uznać za pozytywny efekt wdrażania tego typu formy współpracy lokalnej.

Na trudności z wdrażaniem idei partnerstwa wskazuje także porównanie celów działania partnerstw inicjowanych przez samorządy i tych organizowanych przez organizacje pozarządowe. Widać, że niejednokrotnie władze lokalne traktują program LEADER jako źródło dodatkowych środków na realizację zadań własnych gminy, uznając zagadnienia bezpośredniego zwiększania partycypacji społecznej i aktywizacji lokalnych mieszkańców jako drugorzędne. Szczególne opory władz pojawiają się wobec perspektywy wzrostu roli mieszkańców i III sektora w podejmowaniu decyzji strategicznych i finansowych w partnerstwach. Z drugiej strony, często preferowane przez samorządy zagadnienia związane z rozbudową i remontami infrastruktury technicznej są najczęściej podawane przez mieszkańców jako ich bardzo ważne potrzeby lokalne. A na spektakularne spełnianie potrzeb mieszkańców przede wszystkim zwracają uwagę władze lokalne ze względu na uwarunkowania wyborcze.

Skłonności do dominacji liderów tworzących partnerstwo obserwowane były zarówno w grupach organizowanych przez samorząd lokalny, jak i przez organizacje pozarządowe. Czasem liderzy ci nastawieni byli na pozyskanie środków w celu realizacji przede wszystkim własnych projektów, starając się zachować kontrolę nad podejmowanymi decyzjami (a więc też zasobami finansowymi) i uzyskiwanymi korzyściami, nie dbając lub ograniczając rzeczywisty wzrost partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji i działaniach na rzecz rozwoju lokalnego. Projekty przygotowywane były

najczęściej przez liderów grupy. W 2006 r. tylko nieliczne partnerstwa posiadały samodzielnie zarządzane, lokalne fundusze grantowe przeznaczone dla lokalnych społeczności (a więc dla bardzo małych lokalnych organizacji). Do pozytywnych efektów wdrażania PPL+ należy zazwyczaj wspólne przygotowanie strategii lokalnych przez członków partnerstwa terytorialnego, w większości dzięki spotkaniom i konsultacjom z liderami lokalnymi reprezentującymi różne sektory gospodarki. Kontakty w ramach tworzenia strategii były ważnym elementem wspierającym tworzenie powiązań na obszarze działania LGD.

Większość partnerstw poprzez tworzenie wspólnych strategii rozwoju realizowała ideę podejścia zintegrowanego. Jednak projekty w zbyt małym stopniu traktowane były jako wspólne, a dodatkowo projekty zgodne z przygotowanymi strategiami stanowiły w okresie badań znikomy procent wszystkich działań realizowanych przez podmioty lokalne na ich terytorium (uwzględniając nawet projekty w Schemacie II PPL+). Tak więc w większości przypadków lokalne podmioty realizowały projekty niezależnie, nazywając je tylko „partnerskimi”, a ewentualna trójsektorowa koordynacja działań i wspólne projekty – to model, który musi zostać dopiero wypracowany.

Zasada podejścia terytorialnego była najłatwiejsza we wdrażaniu, ale także tu wystąpiły problemy. W badaniach aż 26% partnerstw w Polsce wskazało, że w trakcie organizowania się problemem były dla nich procedury wykluczające PPL+ (kryterium gęstości zaludnienia, liczby mieszkańców i brak możliwości uczestnictwa w strukturach gmin miejskich). Kilka względnie zaawansowanych partnerstw powstałych w latach 2000–2004 nie mogło przez to uczestniczyć w PPL+ lub musiało wykluczać ze współpracy dotychczasowych partnerów. W rezultacie, ograniczenia tego programu utrudniały utrzymanie spójności obszaru jako regionu węzłowego, koncentrując się raczej na homogeniczności obszaru i kryterium jego „wiejskości”.

Podobnie w latach 2004–2006 słabo realizowana była zasada tworzenia sieci powiązań i współpracy pomiędzy partnerstwami. Organizacje traktowały się początkowo raczej jako konkurenci w ogólnopolskim konkursie grantowym. Wzrost powiązań nastąpił w latach 2007–2008, kiedy partnerstwa uczestnicząc już w Schemacie II PPL+, realizowały zaplanowane projekty i mogły wykorzystywać środki tego programu na finansowanie współpracy międzynarodowej i krajowej. Można spodziewać się wzrostu znaczenia sieci ogólnokrajowych w okresie programowania 2007–2013, ze względu na finansowanie działań partnerstw na poziomie regionalnym, co wstępnie potwierdza Magryś [2009]. Do 2008 r. brakowało także wspólnych projektów międzynarodowych, a ewentualne kontakty tego typu przedstawicieli partnerstwa ograniczały się do wizyt studyjnych elit w Europie Zachodniej, co czasem postrzegane jest jako stosunkowo mało efektywna „turystyka” [Wasielowski 2009a]. Jednak rozwijanie kontaktów międzynarodowych i adaptowanie na polskie potrzeby projektów zrealizowanych w Europie Zachodniej mogłoby w wielu przypadkach ułatwić przejmowanie korzystnych wzorców współpracy, w tym transfer pomysłów i „dobrych metod”.

Słabo wdrażana była także zasada innowacyjności. Projekty realizowane i planowane należały raczej do dość typowych (różne imprezy wiejskie, rozwój i promocja turystyczna, zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, edukacja społeczeństwa, promocja lokalnych produktów etc.). Rozwój rynku usług turystycznych czy tzw. produktów lokalnych, zwykle będących produktami ekologicznymi pochodzącymi

z drobnych, ekstensywnych upraw i hodowli, może oczywiście wspomagać rozwój wsi i ułatwić uzyskiwanie dochodów rolnikom związanym z tradycyjnym gospodarstwem wiejskim, ale trudno uznać to za działania szczególnie nowatorskie. Podobne wnioski podają inni autorzy [np. Borek i in. 2006, Borek 2007, Futymski 2007], wskazując, że odsetek innowacyjnych projektów związanych z nowoczesnymi technologiami w PPL+ był niski.

5.2. Bariery wdrażania koncepcji partnerstwa i możliwości ich eliminacji lub złagodzenia

Dominacja partnerów i utworzenie zamkniętej grupy

W przeprowadzonych badaniach ujawniły się skłonności do dominacji niektórych liderów. Stwierdzono przykłady dominacji zarówno władz gminnych, jak i organizacji pozarządowych w początkowym okresie funkcjonowania partnerstw (wskazywali na to przedstawiciele badanych organizacji członkowskich PD Strugu i PD Odry). Czasem utworzenie „partnerstwa” miało głównie na celu pozyskanie środków, a najważniejsze projekty, chociaż reklamowane jako „partnerskie” w materiałach promocyjnych i sprawozdaniach, faktycznie w małym stopniu wynikały z rzeczywistego zaangażowania i pomysłów lokalnych środowisk. Na podobne problemy wskazuje cytowany już kilkakrotnie Wasielewski [2005] na przykładzie partnerstwa z województwa lubelskiego. Jak się okazuje, nie jest to problem typowy jedynie dla Polski. Zdaniem Scotta [2004] także w Irlandii Północnej w czasie organizowania sieci partnerskich, częstym zjawiskiem była początkowa dominacja instytucji inicjującej kształtowanie wspólnych działań i strategii. Skrajnie Osborn [1998] komentuje wręcz, że określenie „partnerstwo” stało się tam modnym sloganem ("*buzz word*") pojawiającym się we wszelkich aplikacjach grantowych w celu zwiększenia szansy na pozyskanie środków, a niejednokrotnie wcale nie wynikającym z rzeczywistej współpracy i porozumienia między różnymi podmiotami. Jednym ze sposobów przeciwdziałania takim praktykom jest znane z programu LEADER kryterium co najmniej 50% udziału podmiotów z sektora niepublicznego w zarządzie organizacji. Jednak ze względu na typowy, niewielki zarząd fundacji i stowarzyszeń wystarczyło wprowadzić do niego niewielką liczbę „swoich” przedstawicieli, by uzyskać dominujący wpływ na decyzje organizacji. Na niską skuteczność zabezpieczeń ograniczających dominację sektora publicznego w partnerstwach wskazują także niezależne badania Goszczyńskiego [2008] i Kniecica [2009].

W tym kontekście monitorowanie otwartości partnerstw i ich reprezentatywności w środowisku lokalnym powinno być ważnym aspektem badawczym. W celu ograniczenia dominacji władz samorządowych do oceny partnerstw można wprowadzić wskaźnik udziału procentowego lokalnych organizacji uczestniczących np. w wyborze projektów do realizacji. Aby uniknąć dominacji dowolnego pojedynczego podmiotu, należy zwrócić uwagę na uczestnictwo przedstawicieli różnych lokalnych organizacji w spotkaniach wyborczych i przy podejmowaniu strategicznych decyzji. Z tego względu należy raczej promować organizowanie partnerstw jako otwartych stowarzyszeń niż

fundacji, w których rada fundatorów nie ulega zmianie. Sprzyja temu „Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRR” z dnia 7 marca 2007 r. Korzystne mogłoby być także promowanie w Polsce modelu zastosowanego w Finlandii, gdzie udział władz publicznych, jak i organizacji pozarządowych w radach partnerstw (*board*) ograniczono do 1/3, zaś 1/3 miejsc pozostawia się dla reprezentantów lokalnych społeczności niereprezentujących konkretnych organizacji (przedstawiciele mieszkańców). Uznaje się tam, że efektywność grup LEADER nie wynika z siły wpływów (*power*) władz lokalnych, trzeciego sektora lub indywidualnych działaczy, ale właśnie ze zrównoważenia wpływu tych aktorów na podejmowane decyzje [Rizzo 2009]. Podobny parytet – 1/3 składu ciała zarządzającego partnerstwem dla władz publicznych, 1/3 dla organizacji pozarządowych i 1/3 dla przedstawicieli biznesu stosowano od 1999 r. w Walii [Derkzen i in. 2008]. Ustalenie takich parytetów mogłoby pomóc w ograniczeniu dominacji poszczególnych sektorów.

Przy wyborze lokalnych projektów do realizacji korzystne jest stosowanie jawnych kryteriów punktowych i wykorzystanie wieloosobowych komisji złożonych z przedstawicieli lokalnych społeczności (w większej grupie oceniającej trudniej „załatwić” sobie wysoką ocenę projektu).

Słabość lokalnych organizacji pozarządowych i ich upolitycznienie

Większość lokalnych organizacji pozarządowych to małe stowarzyszenia, które w badanych trzech partnerstwach wskazywały na znaczne problemy związane z brakiem kadr, trudnościami w powiązaniu pracy zawodowej członków z działalnością społeczną i bardzo niskimi zasobami finansowymi. Przyszłe programy typu LEADER powinny zabezpieczyć środki na wsparcie rozwoju tego typu organizacji i realizację przez nie ich własnych projektów (nawet o niewielkiej wartości) zgodnych ze wspólnie przygotowaną strategią. Przykładem mogłyby być lokalne fundusze grantowe o niewielkich wymaganiach formalnych, koniecznie działające zaliczkowo (opłacanie uzasadnionych faktur), wspierające lokalne projekty na zasadach konkursowych z otwartymi i jawnymi kryteriami wyboru projektów. W Partnerstwie Doliny Środkowej Odry najniższy był odsetek organizacji narzekających na brak środków na realizację projektów prawdopodobnie ze względu na funkcjonowanie „Funduszu Partnerstwa”. Jego przykład pokazuje, jak niewielkie kwoty wystarczają, by aktywizować lokalne społeczności, a przynajmniej grupy zorganizowane w lokalnych stowarzyszeniach. Korzystne do rozwoju małych organizacji pozarządowych byłoby udzielanie im pomocy w realizacji działań formalnoprawnych (księgowość, sprawozdawczość wymagana przez instytucje państwowe). Powinien być to powszechny rodzaj wsparcia małych organizacji pozarządowych, szczególnie na obszarach wiejskich.

Istotnym problemem funkcjonowania lokalnych organizacji, z punktu widzenia efektywności programu LEADER, może także być ich upolitycznienie poprzez związki personalne z radami gmin i władzami gminnymi (tzn. chodzi o sytuacje, gdy przedstawiciele władz gminy są także we władzach lokalnych stowarzyszeń). W każdym z badanych partnerstw stwierdzono istnienie organizacji silnie powiązanych personalnie z władzami gminnymi lub które angażowały się w wybory lokalne. W przypadku przegranych wyborów danego lobby nowe władze nie chciały współpracować z daną orga-

nizacją i wspierały raczej organizacje powiązane z ich własnym lobby. Na tego typu problemy wskazuje także Śpiwak [2008], analizując sytuację III sektora na obszarach wiejskich w kontekście PPL+, która zwróciła uwagę na wysokie uzależnienie organizacji wiejskich od środków finansowych macierzystych samorządów lokalnych. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być specjalne, dodatkowe wsparcie lokalnych organizacji z zewnątrz, które uniezależniałoby je od środków finansowych z gminy. Podobną opinię wyraża Kukowski [2009]. Ponadgminne fundusze grantowe obejmujące terytorium lokalnej grupy działania w ramach osi 4 PROW mogą pomóc w spełnieniu tego postulatu, ale ograniczenia i wymogi formalne tych funduszy mogą skutecznie wykluczyć lokalne organizacje z potencjalnych dobrodziejstw tego programu.

Niski udział lokalnych społeczności w działaniach

Niniejsze badania wskazują na raczej niski udział społeczności lokalnych w pracach partnerstwa. Jak wykazały badania mieszkańców, nie mieli oni nawet świadomości funkcjonowania takich organizacji nawet na obszarze partnerstw funkcjonujących od wielu lat. Częściowo wynika to z ich małej aktywności, ale czasem także ze świadomych działań podmiotów chcących pozyskać dotacje na realizację własnych celów. W badaniach stwierdziliśmy przypadki, w których władze gminne usuwały projekty zebrane przez animatorów na spotkaniach w sołectwach, wprowadzając zamiast nich do programu LEADER projekty dotyczące przygotowania dokumentacji typowych zadań inwestycyjnych [Furmankiewicz i Foryś 2006]. Tego typu działania budziły zniechęcenie lokalnych działaczy i także mogły prowadzić do zmniejszenia ich aktywności.

Mało efektywne podejście do aktywizacji lokalnej potwierdza Futymski [2007], który po analizie strategii przedłożonych do Schematu II PPL+ uznał, że tylko nieliczne z nich zwracają należytą uwagę na tego typu zagadnienia. Według niego „w większości przypadków odnosi się wrażenie, że twórcy strategii postrzegają swoje społeczności lokalne raczej jako biernych odbiorców działań podejmowanych przez LGD niż aktywnych współwykonawców tych działań”. Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zobowiązanie partnerstw, by część środków przeznaczały na zadania spisywane na spotkaniach z mieszkańcami w sołectwach (z udziałem sołtysów, którzy cieszą się największym zaufaniem lokalnych społeczności) na podstawie ich potrzeb, a więc przyjęcie pewnych wzorców postępowania z programu „Odnowa wsi”. Należy jednak przy tym pamiętać, że projekty o charakterze społecznym i remontowym także nie powinny być jedyną działalnością partnerstwa (np. koncentracja środków wyłącznie na remonty świetlic wiejskich, dróg, chodników, dofinansowywanie lokalnych imprez etc., które prawdopodobnie najczęściej byłyby na takich spotkaniach zgłaszane). Takie działania mogą bowiem nie generować żadnych impulsów rozwojowych [Gorzela 2001].

W niniejszych badaniach stwierdzono znikomą świadomość roli partnerstw terytorialnych w rozwoju lokalnym wśród mieszkańców badanych regionów nawet w przypadku wieloletnich tradycji współpracy międzysektorowej. Wynikało to głównie z charakteru badanych partnerstw, które opierały swoje funkcjonowanie na przedstawicielach lokalnych organizacji (a więc raczej na elitach). Zaobserwowano wyraźną różnicę pomiędzy zakresem działań podmiotów wchodzących w skład partnerstwa a potrzebami wyrażanymi przez społeczeństwo. W opiniach mieszkańców badanych partnerstw

najważniejszą z potrzeb lokalnych był rozwój infrastruktury komunalnej. Na drugim miejscu plasowała się rozbudowa infrastruktury ekologicznej, a na trzecim kwestie ochrony zdrowia. Niespecjalnie pokrywało się to z zakresem działania podmiotów członkowskich partnerstw, które najbardziej zainteresowane były promocją turystyczną i zagadnieniami związanymi z kulturą. Organizacje wysoko również oceniały promocję produktów lokalnych, która była głównym celem dla prawie połowy podmiotów, a tylko 9% mieszkańców uznało ją za zdecydowanie ważną. Natomiast zarówno mieszkańcy, jak i organizacje podobnie wysoko oceniały zagadnienia oświaty i wychowania. W powiązaniu ze względnie wysoką aktywnością mieszkańców w komitetach rodzicielskich może to sugerować, iż korzystne byłoby zaangażowanie w projektach lokalnych szkół, które mogą być istotnymi ośrodkami pobudzającymi aktywność mieszkańców (oczywiście głównie w ramach działań edukacyjnych i pracy z młodzieżą).

Być może partnerstwa powinny lepiej rozpoznać potrzeby lokalne na swoich obszarach działania i przystosować do nich swoje cele i strategie (nie tylko poprzez spotkania liderów w czasie przygotowywania strategii), jeśli zależy im na większym poparciu i uczestnictwie mieszkańców. Na konieczność stosowania wielu różnych metod mających na celu zebranie informacji o potrzebach mieszkańców i zaangażowanie ich w działania partnerstw, od rozmów indywidualnych, przez badania kwestionariuszowe, spotkania lokalne, metodę tzw. grup fokusowych (*focus group*), po projekty realizowane przez społeczności lokalne, wskazują szczególnie Lowndes i Sulliwán [2004]. Z drugiej strony, może być kwestią dyskusyjną, czy rolą partnerstw powinno być wyłącznie odpowiadanie na potrzeby społeczne wyrażane przez większość ludności, czy też promowanie nowych trendów i kierunków rozwoju, które obecnie dla tej ludności są nieznanne bądź nieistotne, ale uznane są przez ekspertów za ważne dla rozwoju społeczno-ekonomicznego. Każda organizacja powinna odpowiedzieć sobie na pytanie, na ile ważna jest dla niej realna partycypacja społeczna, a na ile realizacja celów uznanych przez samych członków organizacji za wartościowe – słowem, czy organizacja tylko odpowiada na potrzeby społeczne, czy też je kreuje. Od odpowiedzi na to pytanie powinny zależeć priorytety i metody działania. Próba kreowania działań wymyślanych przez ekspertów może spotkać się z obojętnością mieszkańców („Po co mi Internet?”, „Po co nam promować jakieś produkty lokalne?”). Z drugiej strony, realizacja wyłącznie typowych potrzeb wyrażanych przez społeczeństwo może nie sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości (ze względu na skłonności do umacniania biernego bezpieczeństwa socjalnego). Autorzy sugerują działanie pośrednie: przeznaczenie części środków na projekty wynikające z badań potrzeb społecznych w sołectwach (najlepiej z udziałem mieszkańców w projektowaniu i realizacji przedsięwzięć), zaś części na projekty „eksperskie” promujące działania o charakterze prorozwojowym, ewentualnie łączenie tych elementów w ramach jednego projektu.

Z punktu widzenia wdrażania programów typu LEADER istotna może być także odpowiedź na pytanie, jakie podmioty cieszą się na wsi największym zaufaniem, a więc które z nich miałyby największe szanse na aktywizację środowisk lokalnych. W badanych próbach stwierdziliśmy występowanie niskiego zaufania społecznego do podmiotów z sektora prywatnego i pozarządowego, których przedstawiciele mają wszak stanowić bardzo ważny składnik partnerstw. Największym zaufaniem na badanych obszarach cieszyli się sołtysi, którzy w analizowanych trzech partnerstwach praktycznie w ogóle

nie byli angażowani do wspólnych działań. Zdaniem autorów oznacza to, że zaangażowanie lokalnych społeczności (tzw. zwykłych mieszkańców), o ile jest w ogóle możliwe na szerszą skalę, wymaga w pierwszej kolejności zaangażowania sołtysów w promocję programów wspierających aktywność lokalną i przedsiębiorczość. Kluczowe znaczenie mają także władze gminne. Lokalne stowarzyszenia są generalnie nieznane i cieszą się ponad pięciokrotnie mniejszym zaufaniem niż władze lokalne. Organizacje pozarządowe na obszarach wiejskich są wyraźnie bardzo słabymi jednostkami, nie znajdującymi powszechnego poważania, co może mieć negatywny wpływ na tworzenie powiązań międzysektorowych na obszarach wiejskich. Dlatego organizacje społeczne tego typu wymagają szczególnego wsparcia.

Problemy z prefinansowaniem działań

Większość badanych organizacji wskazywała na problemy finansowe związane z koniecznością prefinansowania działań w programach finansowanych z Unii Europejskiej. Brak środków na wcześniejsze realizowanie działań czy nawet na uzyskanie kredytów na taki cel wzmacnia dominację sektora publicznego, bo bez środków gminnych (lub chociaż poręczeń) partnerstwa w większości nie są w stanie funkcjonować. Pozwala to władzom lokalnym na uzależnianie pomocy w finansowaniu działań, od realizacji projektów ich pomysłów, co czasem prowadzi do eliminacji projektów lokalnych społeczności i organizacji pozarządowych. Rozwiązaniem tego problemu byłoby zwiększenie roli zaliczkowania w procesie finansowania projektów, a także dodatkowa pomoc na prefinansowanie działań lokalnych (np. specjalne, nisko oprocentowane albo darmowe linie kredytowe dla lokalnych grup działania i lokalnych organizacji pozarządowych etc.).

Drugim ważnym sposobem pobudzania aktywności lokalnej powinno być stworzenie lokalnych funduszy grantowych, w których drobne organizacje (stowarzyszenia lokalne, szkoły, a nawet dowolne grupy z inicjatywą) mogłyby realizować niewielkie projekty bez konieczności wnoszenia finansowego wkładu własnego (ale wówczas z koniecznością pracy własnej – fundusz grantowy opłacałby na bieżąco uzgodnione i sprawdzone faktury bez konieczności ich wcześniejszego opłacenia przez beneficjenta). Wymaganie finansowego wkładu własnego przy realizacji projektów od lokalnych organizacji pozarządowych, które zakładane są przez względnie ubogie społeczności wiejskie nieposiadające nadwyżek środków, nie sprzyja ich aktywizacji. Omówione wcześniej doświadczenia Funduszu Partnerstwa Doliny Środkowej Odry wskazują na pozytywną rolę aktywizacyjną małych dotacji niewymagających praktycznie wkładu własnego.

Niski udział projektów innowacyjnych

Jak już wspomniano w ocenie zasad wdrażania programów typu LEADER, niniejsze badania potwierdziły, że w partnerstwach na obszarach wiejskich projekty typowo innowacyjne, związane z nowoczesnymi technologiami, były rzadko realizowane i nie są nawet wśród mieszkańców wymieniane jako istotne potrzeby społeczne. Na niską innowacyjność zrealizowanych i zgłoszonych do PPL+ projektów wskazuje także uczestnicząca we wdrażaniu tego programu Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa

[Borek i in. 2006]. Podobnie Futymski [2007] analizując 40 strategii, stwierdza, że udział tematu wiodącego „zastosowanie nowych informacji, know-how i nowych technologii” był stosunkowo niski.

Typowe społeczności wiejskie, zwykle słabiej wykształcone niż mieszkańcy miast, niejednokrotnie nie mają pomysłów na szczególnie nowatorskie rozwiązania, a nawet nie widzą takiej potrzeby, by wprowadzać np. nowoczesne technologie do codziennego życia, gospodarstw rolnych lub po prostu o nich nie wiedzą. Rozwiązaniem mogłoby być zorganizowanie ogólnopolskiego projektu promującego wśród polskich partnerstw ciekawe rozwiązania, nawet na bazie kopiowania podobnych projektów zrealizowanych w Europie Zachodniej, a więc nastawienie się początkowo na transfer innowacji z krajów wysoko rozwiniętych lub od ekspertów. Program taki mógłby zachęcać i pomagać partnerstwom wdrożenie tego typu przygotowanych już merytorycznie i finansowo „gotowych” projektów (oczywiście na zasadzie dobrowolności). Niezależnie można promować oddolne pomysły, które w przypadku osiągnięcia dobrych efektów byłyby promowane także w innych grupach. Z działaniami innowacyjnymi powiązać można szczególnie zagadnienia lokalnego wykorzystania energii odnawialnej, które według Futymskiego [2007] pojawiły się w 40% strategii, a więc istnieje oddolne zainteresowanie ich realizacją na obszarach wiejskich. Projekty związane z promowaniem solarnych systemów wspomagających ogrzewanie wody, wykorzystania pomp ciepła, kotłowni na słomę, wytwarzania i wykorzystania biogazu, niewielkich przydomowych elektrowni wiatrowych, energooszczędności etc. mogłyby także wspomagać nowoczesny rozwój obszarów wiejskich, a jednocześnie sprzyjać realizacji strategii narodowych. Wymagają one jednak inwestycji, na które gospodarstwa rolne często nie stać i tu także mogłyby pomagać programy zewnętrzne. Przy słabych powiązaniach transportowych obszarów wiejskich z regionem korzystne byłoby promowanie w większym stopniu także technologii informatycznych i wykorzystania Internetu w codziennym życiu przez mieszkańców (np. bankowość i handel elektroniczny, telefonia VOIP etc.). W okresie programowania 2007–2013 realizacja inwestycji infrastrukturalnych będzie możliwa, stąd tego typu projekty mogą być realizowane. Wymaga to jednak pomocy ekspertów w przygotowaniu takich projektów i pojawia się pytanie, na ile rozwój infrastruktury wpływa na aktywność społeczną (wszak partnerstwa nie mają powielać zadań gminy, ale koncentrować się na rozwoju społecznym).

Słaby udział sektora przedsiębiorczości

W większości badanych partnerstw udział sektora przedsiębiorczości był niski. Nie wróży to znacznego sukcesu tym obszarom w rozwoju ekonomicznym, przynajmniej w kontekście funkcjonowania partnerstw terytorialnych. Nie da się zapewnić dochodów ludności wiejskiej tylko poprzez rozwiązywanie problemów społecznych, remonty i rozbudowę infrastruktury czy imprezy kulturalne. Partnerstwa terytorialne powinny poświęcać więcej uwagi promocji indywidualnej przedsiębiorczości wśród mieszkańców czy rozwojowi rynku produktów lokalnych. Niestety, na przedsiębiorczość także wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne wpływają w wysokim stopniu ogólnokrajowe prawno-administracyjne uwarunkowania systemowe (np. podatki i restrykcyjność służb podatkowych, ograniczenia i koncesje). Przykładem była produkcja lokalnych

win czy nalewek, często wymienianych jako potencjalny produkt lokalny w partnerstwach, który mógłby cieszyć się dużym zainteresowaniem (szczególnie na obszarach turystycznych), a których sprzedaż blokowana była przez restrykcyjne prawo, o ograniczeniach niespotykanych w wielu krajach Unii Europejskiej. Jak przyznał przedstawiciel gospodarstwa rolnego z terenu jednego z partnerstw, sprzedający lokalne nalewki na spotkaniu dot. PPL+, właściwie robił to „nielegalnie”, choć jak się zalił: „przecież zapłaciliśmy już akcyzę, kupując spirytus”. W rezultacie, w Bieszczadach łatwiej było kupić wino z Chile niż lokalną nalewkę jagodową z Bieszczad. Możliwości wpływu partnerstw na tego typu negatywne uwarunkowania są niestety ograniczone, choć wspólne działania lobbystyczne ukierunkowane na parlamentarzystów czy władze centralne mogłyby przynieść efekty.

W badaniach mieszkańców dotyczących teoretycznych koordynatorów działań lokalnych przedsiębiorcy byli wskazywani średnio tylko przez 2,1% osób w badanej próbie. Wskazuje to na małe zaufanie lokalnych społeczności wiejskich do sektora przedsiębiorczości, co potwierdzają także badania innych autorów [Adamski 2008]. Trudno oczekiwać, że mieszkańcy będą masowo starali się podejmować inicjatywę gospodarczą, jeżeli nie mają pozytywnego nastawienia do tego sektora. Z tego względu wskazana byłaby realizacja przez partnerstwa projektów zwiększających pozytywne postrzeganie indywidualnej przedsiębiorczości, tak aby osoby którym się „udało”, były wzorem do naśladowania, a nie osobami „podejrzanymi”, „złymi kapitalistami”.

Ograniczenia a zarazem niestałość procedur wdrażania programu LEADER

Program Pilotażowy LEADER+ realizowany w Polsce nakładał na beneficjentów ograniczenia, które nie występowały w oryginalnej Inicjatywie Wspólnotowej LEADER. Istotnym problemem było nałożenie na lokalną grupę działania obowiązku formalnej rejestracji jako stowarzyszenia, związku stowarzyszeń lub fundacji. Niestety, w momencie uruchomienia programu żadna z tych form nie odpowiadała formule partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanego w krajach Unii Europejskiej, a w szczególności utrudniona była współpraca międzysektorowa na równych prawach. Opieranie partnerstwa na stowarzyszeniu osób fizycznych mogło prowadzić do utraty kontaktów z samorządami w przypadku zmian politycznych we władzach lokalnych, co obserwowano m.in. w historycznym rozwoju współpracy międzysektorowej w PD Strugu. Dopiero w 2007 r. wprowadzono zmiany legislacyjne umożliwiające powoływanie stowarzyszeń z udziałem podmiotów prawnych z różnych sektorów (wspomniana już ustawa z 7 marca 2007 r.). Z drugiej strony, narzucanie formy prawnej spowodowało, że w niektórych regionach istnieją po 2 lub 3 organizacje o charakterze partnerstwa terytorialnego (np. w dolnośląskim partnerstwie „Wrzosowa Kraina”), gdyż tworząc nową, nie likwidowano starej organizacji, co wprowadza pewne zamieszanie wśród lokalnych społeczności.

Program pilotażowy wykluczał realizację drobnych działań inwestycyjnych (np. remonty), które były istotnym składnikiem Inicjatywy Wspólnotowej LEADER w Europie. Ograniczenie możliwości finansowania działań jedynie do projektów tzw. „miękkich”, np. imprez, szkoleń, ekspertyz i wydawnictw zmniejszyło pozytywny wpływ LGD na polepszanie jakości życia mieszkańców. Automatycznie wykluczono z programu wszystkie gminy miejskie, podczas gdy w przeprowadzonych badaniach aż 21%

partnerstw wskazało, że był to istotny czynnik wykluczenia gminy zainteresowanej współpracą w ramach partnerstwa. Opinię o negatywnej roli ograniczeń formalnych PPL+ na innowacyjność i spontaniczne, oddolne działania wyraził także Adamski [2008].

Problemem były również typowe dla polskich programów opóźnienia we wdrażaniu programu pilotażowego, które skracają czas beneficjentów na realizację działań. W tym ostatnim przypadku także nie było widać poprawy w okresie programowania 2007–2013. Dopiero w końcu 2009 r. rozpoczęły się nabory lokalnych wniosków grantowych w ramach osi 4 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w niektórych województwach (co oznaczało rozpoczęcie realizacji projektów lokalnych dopiero w 2010 r.). Praktyczne uruchomienie programu trwało więc niemal 3 lata od początku okresu programowania. Tego typu opóźnienia są niestety wręcz typowe dla wdrażania programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce [por. Wigier 2006, Swianiewicz i in. 2008].

Problem monitorowania i oceny efektów działania partnerstw

Ciekawym problemem badawczym jest ocena efektywności działań partnerstw. Wskazuje się, że korzystne może być prowadzenie ewaluacji na dwóch poziomach [por. Saraceno 1999, Diaz-Puente 2008]:

- 1) wewnętrznym, na podstawie zasad oraz wskaźników opracowanych i badanych przez lokalne grupy działania (co pomaga grupie w ewaluacji przyjętych strategii i działań lokalnych, a także ich korekt w kolejnych okresach programowania, ale utrudnia międzyregionalne i międzynarodowe porównywanie LGD) oraz
- 2) zewnętrznym, poprzez wskaźniki i metody uzgodnione dla wszystkich LGD umożliwiające porównania międzyregionalne, a nawet międzynarodowe.

Wartościowanie wyników pracy partnerstw terytorialnych w kontekście ogólnie sformułowanych celów współpracy jest kłopotliwe, gdyż z natury cele społeczne są trudne do zmierzenia. Zdefiniowanie liczbowych mierników „poprawy jakości życia” mieszkańców, „integracji działań podmiotów lokalnych”, „aktywizacji społeczności lokalnych”, „wzrostu kapitału społecznego” jest dużo trudniejsze i bardziej subiektywne niż badania przedsięwzięć biznesowych, w których za cel można przyjąć np. stopę zwrotu z inwestycji [Freshwater i in. 1993a]. Na pewno nie jest najlepszym rozwiązaniem ocena współpracy międzysektorowej jedynie poprzez liczbę i wartość zrealizowanych projektów, co jest typowym sposobem raportowania w większości programów pomocowych (bo najprostsze). Projekty są bowiem realizowane zarówno przez zamknięte grupy interesu, jak i przez partnerstwa otwarte, dbające o angażowanie mieszkańców. Przygotowywanie dokumentów inwestycyjnych na potrzeby samorządów lokalnych było zjawiskiem obserwowanym w PPL+, mimo że rozmiąca się to z głównymi ideami programów typu LEADER, choć przy takich kryteriach będzie wysoko oceniane. Z punktu widzenia aktywności lokalnej bardziej wartościowa byłaby ocena np.:

- aktywnego udziału lokalnych organizacji pozarządowych w strukturach partnerstwa w stosunku do wszystkich istniejących tego typu organizacji na badanym obszarze (przy czym dla obiektywności takich badań nie wystarczy policzenie deklaracji współpracy, ale konieczna jest ocena rzeczywistego wpływu takich organizacji na decyzje podejmowane w danym partnerstwie);

- udział przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych i przedsiębiorców w grupach roboczych, walnych zebraniach i innych spotkaniach, na których podejmowane są (a nie tylko konsultowane) decyzje dotyczące realizacji określonych projektów w ramach partnerstwa;
- liczba osób biorących udział w szkoleniach dotyczących np. rozpoczęcia działalności gospodarczej, tworzenia i promocji produktu lokalnego, prowadzenia usług agroturystycznych etc., w tym procent tych, którzy rzeczywiście rozpoczęli działalność, wprowadzili nowy produkt czy rozpoczęli prowadzenie usług agroturystycznych lub innych będących przedmiotem promocji i szkolenia;
- do porównań długoterminowych, np. liczba członków lokalnych stowarzyszeń w stosunku do liczby mieszkańców;
- udział osób aktywnych zawodowo w liczbie osób w wieku produkcyjnym etc.

Jakkolwiek Saraceno [1999] wskazuje, że wskaźniki społeczno-ekonomiczne używane w tradycyjnych ewaluacjach nie pozwalają na dobrą charakterystykę efektów programu LEADER, to jednak z punktu widzenia porównań regionalnych korzystne byłoby zbieranie jednolitego w całej Polsce, ustalonego z góry zestawu wskaźników niedostępnych w GUS (skonsultowanego z instytucjami naukowymi) przez podmioty wdrażające programy typu LEADER. Dane zbierane byłyby wraz z wnioskami grantowymi i końcowymi wnioskami o płatności, a następnie byłyby szczegółowo publikowane po weryfikacji, na wzór roczników statystycznych. Ułatwiłoby to prowadzenie wiarygodnych porównań regionalnych, gdyż w badaniach dobrowolnych prowadzonych przez instytucje naukowe niejednokrotnie część organizacji w ogóle nie odpowiada na zadawane pytania. Wskaźniki oceny powinny być wybrane także z udziałem przedstawicieli personelu technicznego LGD, ponieważ uznaje się, że dają one wiarygodne oceny tylko wówczas, jeżeli uwzględniają również sposób myślenia późniejszych użytkowników tych ewaluacji [Diaz-Puente 2008]. Szersza współpraca podmiotów wdrażających programy typu LEADER oraz lokalnych grup działania z instytucjami naukowymi mogłaby być korzystna dla identyfikacji potrzeb społecznych, wyboru metod aktywizacyjnych i procesów monitorowania efektywności działań partnerstw, czego przykłady można znaleźć w krajach, które mają wieloletnie doświadczenia w realizacji Inicjatyw Wspólnotowych LEADER [por. Moseley 2003, Diaz-Puente 2008]. Zdaniem autorów tego typu powiązania w Programie Pilotażowym LEADER były względnie rzadkie.

5.3. Główne sukcesy i szanse rozwoju partnerstw

Autorzy niniejszej monografii zgadzają się z innymi opracowaniami [np. Borek i in. 2006], że utworzenie ponad 200 partnerstw terytorialnych w latach 2000–2006 jest niewątpliwym sukcesem wdrażania programów typu LEADER, a szczególnie PPL+ w Polsce. Wcześniej, przez niemal 10 lat transformacji i działań decentralizacyjnych, do powstawania tego typu organizacji praktycznie nie dochodziło. Można więc uznać, że skutecznie rozpropagowano idee partnerstwa międzysektorowego, choć jak wskazują poprzednie podrozdziały – daleko im do teoretycznego ideału. Szczególne znaczenie miało przygotowanie terytorialnych strategii działania, w czasie tworzenia których do-

chodziło do spotkań i dyskusji pomiędzy przedstawicielami różnych sektorów gospodarki, jakkolwiek byli to bardziej przedstawiciele formalnych podmiotów instytucjonalnych niż typowych społeczności lokalnych. Znaczenie roli partnerstwa międzysektorowego jest dostrzegane przez lokalnych liderów. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli urzędu gminy: „Inicjatywa LEADER-a dla nas jest kolejnym wyzwaniem i szansą na zaistnienie i rozwinięcie partnerstwa oraz wyzwolenie inicjatywy wśród społeczności obszarów wiejskich. Ponadto, albo przede wszystkim, LEADER dał nam możliwość opracowania partnerskiego ZSROW, dokumentu, który pozwala wreszcie zapisać problemy obszarów wiejskich, zapisać kierunki i cele rozwojowe (...). To pozwoliło na zauważenie problematyki wiejskiej w dokumentach strategicznych opracowywanych i uchwalanych przez rady dla całości gmin”²³ W badanych studiach przypadku większość członków organizacji uznała, że ich pomysły i projekty zostały uwzględnione w przygotowanych strategiach działania. Niestety, kontakty te zanikały lub osłabiały się w trakcie realizacji projektów, za które odpowiedzialny był głównie zarząd partnerstwa. Rozwój partnerstw terytorialnych daje szansę na wzmocnienie roli III sektora i społeczności lokalnych w zarządzaniu zasobami lokalnymi i pozyskiwaniu środków na rozwój, choć jak wskazano przy omawianiu problemów – przy obecnych procedurach administracyjnych wcale tego nie gwarantuje.

Do dobrych praktyk należały także pierwsze próby wdrażania lokalnych funduszy grantowych (tak jak w PD Odry). Jakkolwiek dysponowały one niewielkimi środkami, to jednak pozwalały na realizację drobnych projektów przez lokalne organizacje pozarządowe i instytucje publiczne (szkoły, ośrodki kultury etc.). W ramach wdrażania osi 4 LEADER PROW w okresie programowania 2007–2013 takie fundusze są teoretycznie dostępne i umożliwiają wsparcie lokalnych fundacji i stowarzyszeń (choć jak już wspomniano, nie dają takiej gwarancji). Niewątpliwie jednak sama idea lokalnych funduszy grantowych jest słuszna i będzie wdrażana w całej Polsce. Pozostają jednak do realizacji działania lobbystyczne w celu stworzenia ułatwień, które sprzyjałyby wspieraniu lokalnego sektora pozarządowego i ograniczały spodziewaną dominację sektora publicznego w wykorzystywaniu tych środków.

Do kolejnej grupy pozytywnych efektów należy rozpropagowanie w rozwoju obszarów wiejskich idei tworzenia, promocji i sprzedaży produktu lokalnego (a więc faktycznie rozwoju drobnej przedsiębiorczości), wykorzystywanego szczególnie jako produkt turystyczny, co w pewnym stopniu może ułatwić lokalnym społecznościom uzyskiwanie dodatkowych dochodów, a jednocześnie sprzyjać zachowaniu dziedzictwa kulturowego. Zaangażowanie lokalnych podmiotów do propagowania tego typu aktywności wśród mieszkańców może zwiększyć skuteczność we wdrażaniu podobnych działań związanych z rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw. Korzystne okazuje się łączenie zagadnień zachowania dziedzictwa kulturowego (np. drobne rzemiosło) z przedsiębiorczością i turystyką.

²³ Wywiad z dnia 18.09.2006.

5.4. Perspektywy rozwoju partnerstw

Nie jest przedmiotem niniejszej pracy dokładna analiza procedur wdrażania osi 4 typu LEADER w PROW, w okresie programowania 2007–2013, jednak mówiąc o perspektywach rozwoju partnerstw terytorialnych, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych zmian. W dokumentach programu ustalono (stan w 2008 r.), iż LGD ma przygotować nową lokalną strategię rozwoju na nowy okres programowania, a obszar objęty strategią ma być spójny terytorialnie i obejmować tereny gmin wiejskich, miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców lub gmin miejskich z wyłączeniem miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców. Dokonano więc korzystnej zmiany, umożliwiając uczestnictwo małych miast w partnerstwach (przykładem inicjatywy, która skorzystała z tej zmiany, jest Partnerstwo Kaczawskie w województwie dolnośląskim, w którym o członkostwo starała się gmina miejska Wojcieszów licząca w 2005 r. zaledwie 3964 mieszkańców, z których 16% mieszkało w gospodarstwach posiadających działkę rolną). Obszar, na którym realizowana będzie strategia, ma liczyć co najmniej 10 tys. mieszkańców i nie więcej niż 150 tys. mieszkańców, a więc także to kryterium zostało złagodzone poprzez podwyższenie górnej granicy ze 100 tysięcy, co pozwala na uczestnictwo w programach wspierających większych partnerstw (przykładem inicjatywy, która mogłaby teoretycznie skorzystać z tej zmiany, jest opisywane Partnerstwo Doliny Środkowej Odry, które na potrzeby Programu Pilotażowego LEADER+ musiało wykluczyć część swoich dawnych członków). Z drugiej strony, reguła uzależniająca wielkość przyznawanych środków od liczby mieszkańców LGD może wspierać tendencje do sztucznego powiększania partnerstw o kolejne gminy i przez to do utraty ich lokalnego charakteru.

W okresie programowania 2007–2013 wsparcie finansowe mogą uzyskać stowarzyszenia i fundacje będące lokalnymi grupami działania w Programie Pilotażowym LEADER+. Jednak w 2007 r. stworzono prawne możliwości powoływania stowarzyszenia, w którym działać mogą przedstawiciele różnych sektorów gospodarki. Nie jest to typowa forma zgodna z ustawą Prawo o stowarzyszeniach, lecz podmiot zmodyfikowany przez ustawę o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW. Członkami zwyczajnymi mogą być w nich zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala to na formalne współdziałanie przedstawicieli trzech sektorów zgodnie z ideą programu LEADER, choć w wypowiedziach badanych pojawiały się wątpliwości co do równouprawnienia osób prywatnych i podmiotów prawnych (taka sama waga głosu pojedynczej osoby i przedstawiciela lokalnej organizacji lub gminy). Nowe organizacje mogą prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji lokalnej strategii rozwoju i określoną w statucie. Ta regulacja jest odmienna od ustawy Prawo o stowarzyszeniach, w której możliwe było prowadzenie każdej działalności, jeśli tylko służyła ona realizacji celów statutowych. Nowa LGD musi wpisać w treść statutu rodzaje działalności (zgodnie z PKD), jakie zamierza prowadzić. Co ważne, wcześniejsze LGD będące stowarzyszeniami i fundacjami mogły zmodyfikować statut, dostosowując się do nowych wymogów, pozostając zarejestrowane pod tym samym numerem w KRS. Pozwalało to na zachowanie ciągłości prawnej LGD. Generalnie jednak w nowym okresie preferowane są stowarzyszenia zgodne z wymogami *„Ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW”*.

Dla LGD w okresie programowania 2007–2013 dostępne są znacznie wyższe środki wspierające działania lokalne i mogą być realizowane projekty inwestycyjne (infrastruktura, remonty), co jest pozytywną zmianą w procedurach programu. Niestety, może to zwiększyć naciski władz lokalnych na przejęcie „kontroli” nad lokalnymi grupami działania. Zdaniem autorów, paradoksalnie, ograniczenie programu pilotażowego dotyczące braku finansowania w tym programie inwestycji infrastrukturalnych zmniejszyło presję władz gminnych na przejęcie kontroli nad partnerstwami. Kwoty dostępne na projekty lokalne były po prostu za mało atrakcyjne, by zainteresować władze gminne (opinia ta pojawiła się także w przytoczonych wcześniej wywiadach). W ten sposób większa liczba partnerstw mogła być organizowana przez organizacje pozarządowe, dla których były to z kolei kwoty i tak wysokie, trudne do zarządzania ze względu na brak środków na prefinansowanie działań. Nie jest to w żadnym wypadku wniosek, by uniemożliwić partnerstwom realizację projektów o charakterze inwestycyjnym (czy infrastrukturalnych). Wskazujemy raczej, iż tendencje do uzyskiwania kontroli nad podejmowaniem decyzji w partnerstwach mogą się nasilać wraz ze wzrostem środków dostępnych na finansowanie działań. Wymaga to szczególnych starań instytucji wdrażających, by zapewnić wysoki udział społeczności lokalnych i lokalnych organizacji pozarządowych w procesach zarządzania projektami. Reguła, iż w organie decyzyjnym organizacji (czyli zwykle w zarządzie liczącym kilka osób) musi być co najmniej 50% przedstawicieli „partnerów społecznych i gospodarczych,” jest konieczna, ale nie wystarcza, by zabezpieczyć zrównoważony wpływ lokalnych społeczności i ich organizacji na decyzje zarządów zdominowanych niejednokrotnie przez władze lokalne i podległych im urzędników. Obowiązkiem LGD jest posiadać radę utworzoną zgodnie z art. 15 Ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW. Rady te mają duże znaczenie dla idei współpracy i równouprawnienia przedstawicieli różnych sektorów.

Na każde działanie w ramach „Wdrażania Lokalnej Strategii Rozwoju”, tj. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Odnowa i rozwój wsi”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Małe projekty”, należy przeznaczyć co najmniej po 10% środków ogólnego budżetu projektu. Istotne dla społeczności lokalnych jest dopuszczenie „rynkowej wartości pracy oraz usług świadczonych nieodpłatnie” do kosztów kwalifikowanych projektów. Ograniczono je jednak do 10% wszystkich kosztów kwalifikowanych, co nadal może być problemem dla lokalnych organizacji pozarządowych, które zwykle nie posiadają znaczących lub w ogóle żadnych zasobów finansowych. Ze względu na maksymalnie 70% udział dotacji oznacza to, że należy zaangażować w projekt minimum 20% własnych środków finansowych. Jest to istotna trudność eliminująca z programu LEADER małe organizacje pozarządowe, szczególnie takie, które nie posiadają statusu organizacji pożytku publicznego (a więc nie mogą uzyskiwać środków z 1% odpisu z PIT osób prywatnych) i utrzymują się wyłącznie z niewielkich składek członkowskich lub z pracy społecznej członków. Rodzi to obawy, że z funduszy małych grantów korzystać będą głównie instytucje publiczne albo organizacje silnie powiązane z samorządem lokalnym, który arbitralnie może decydować, komu tej pomocy udzieli (tu można przypomnieć opinię z wywiadu – „*wójt ma swoje koło gospodyń wiejskich*”). Na zagrożenie tego typu wskazuje także Kukowski [2009]. Sektor społeczny na obszarach wiejskich wymaga, zdaniem autorów, szczególnego, dodatkowego wsparcia, by przy istniejących ograniczeniach formalnych móc efektywnie uczestniczyć w programach typu LEADER.

5.5. Partnerstwa terytorialne w świetle koncepcji naukowych

W przeprowadzonych badaniach stwierdzono zarówno występowanie partnerstw otwartych, dążących do szerokiego udziału lokalnych społeczności, z demokratycznymi i jasnymi procedurami zarządzania, jak i występowanie pewnej liczby partnerstw, będących najprawdopodobniej zamkniętymi grupami, nastawionymi na pozyskanie środków finansowych z grantu. Z punktu widzenia teorii wyboru racjonalnego dążenie niektórych podmiotów do maksymalizacji swoich korzyści poprzez uzyskiwanie dominacji jest typowym procesem społecznym. Z drugiej jednak strony, podmioty zmarginalizowane będą raczej dążyły do wzmocnienia swojej pozycji w przyszłości. Ponieważ największą zasobów prowadzących do możliwości dominacji ma władza lokalna, korzystne byłoby wsparcie specjalnymi programami wspierającymi, niezależnymi od gmin, powstawania i funkcjonowania lokalnych organizacji pozarządowych. Również korzystne może być wyznaczenie dodatkowych norm ograniczających możliwość dominacji, np. poprzez wspomniane już ustalenie parytetów składu ciał zarządzających, w których poszczególne sektory nie miałyby więcej niż 1/3 udziału.

Z punktu widzenia zagadnień dotyczących kapitału społecznego zarówno powstawanie organizacji o otwartym, zrównoważonym charakterze, jak i zamkniętych grup interesu świadczy o wzroście jego poziomu, związanego w widoczny sposób z wdrażaniem programów wspierających współpracę lokalną. W pierwszym rodzaju partnerstw można powiedzieć o znaczącym poziomie kapitału pomostowego, który jest najbardziej pożądanym typem kapitału z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego czy idei programu LEADER. Natomiast drugi typ partnerstwa można wiązać z powiązaniem charakterystycznymi dla kapitału wiążącego, który sprzyja występowaniu zjawisk negatywnych. Niewątpliwie w każdym z tych przypadków następuje wzrost współpracy i koordynacji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami, choć społecznie najbardziej pożądanym jest model otwarty, w którym lokalne organizacje i przedstawiciele lokalnych społeczności mieliby większy udział w zarządzaniu zasobami lokalnymi i planowaniu strategicznym.

Przeprowadzone ogólnopolskie badania ankietowe wskazują, że w badanej grupie około 60% partnerstw powstało z inicjatywy samorządów gminnych, co mogło dawać uprzywilejowaną pozycję władzom lokalnym. Faktycznie, trudno uzyskać informacje o otwartości grupy na innych członków lub jej hermetyczności na podstawie informacji z sekretariatu partnerstwa. Wśród partnerstw, które odpowiedziały na ankietę w badaniach autorów i deklarowały, że powstały z inicjatywy samorządów, znalazły się organizacje analizowane także przez innych badaczy. Adamski [2008] na podstawie analizy partnerstwa z województwa łódzkiego uznał, że samorząd lokalny traktował go instrumentalnie jako źródło środków do realizacji wcześniej istniejących planów. Podobnie Goszczyński [2008] potwierdził dominującą rolę samorządów lokalnych w partnerstwie z województwa pomorskiego, wykazując utworzenie wiążących form kapitału społecznego.

Analizując opisywane w niniejszej pracy dane, należy uwzględnić także fakt, że około 50% organizacji w ogóle nie odpowiedziało na ankietę. Częściowo mogło to wynikać po prostu ze złej bazy teleadresowej lub braku czasu pracowników tych organizacji. Jednak istnieją pewne przesłanki, by twierdzić, że wśród organizacji, które nie odpowiedziały, większy jest odsetek partnerstw słabiej zorganizowanych, zdominowanych przez samorządy, o częściowo „sztucznym” charakterze, których celem było pozyskanie

dotkowych środków finansowych na zadania samorządu lokalnego, a nie wzmocnienie aktywności lokalnej i działalności organizacji pozarządowych. Przesłanką są dwie specyficzne odmowy odpowiedzi na ankiety. Prezes jednej z lokalnych grup działania utworzonych przez samorządy odmówił udzielania jakichkolwiek informacji o funkcjonowaniu partnerstwa. Tymczasem, w późniejszym wywiadzie, przedstawiciel sektora prywatnego wykazywany formalnie w tym partnerstwie uznał, że jego „obecność w partnerstwie potrzebna była wójtom tylko po to, by spełnić warunek udziału 50% osób sektora prywatnego i pozarządowego, w rzeczywistości nie liczyli się z moją opinią. Część dokumentów wypełniana była z datą wstecz, a część podpisów z rzekomego udziału w spotkaniach zbierana była później, nawet wśród osób nieobecnych. Władze zachowały pełną kontrolę w wyborze projektów do realizacji w ramach strategii”²⁴. Podobnie Wasielewski [2005] opisuje partnerstwo utworzone przez związek międzygminny (nie wypełniło ankiety autorów niniejszego opracowania), którego przedstawiciel przyznał, że pierwotnym celem przystąpienia do programu LEADER było pozyskanie dodatkowych środków na działania samorządu, a konkretnie na budowę strategii lokalnej. Jak stwierdza, możliwość współpracy z lokalnym stowarzyszeniem przy budowie strategii działania została „odrzucona”. Przedstawiciele sektora społecznego nie byli powiadomieni przez samorząd o możliwości i potrzebie aktywnego zaangażowania się w tworzenie lokalnego partnerstwa [Wasielewski 2005].

Tego typu zjawiska zgodne są z teorią wyboru publicznego Niskanena, która stwierdza, że urzędnicy dążą do maksymalizacji kontroli na budżetem – a więc z punktu widzenia gminy – nad wszystkimi funduszami, które przeznaczone są na rozwój lokalny. W ten sposób mogą uzyskiwać korzystne dla nich kojarzenie podejmowanych działań z aktualną władzą i zwiększenie szans wyborczych, co szczególnie uwidoczniło się w badanych studiach przypadku [por. także Furmankiewicz i in. 2010]. Potwierdzają to zjawisko obserwacje Kniecia [2009], który stwierdził, jak to określa, „kolonizację” partnerstw przez władze lokalne i biurokrację samorządową, które dodatkowo zabezpieczyły swoją pozycję poprzez odpowiednie zapisy w statutach organizacji (np. poprzez zapisaną konieczność zgody założycieli partnerstwa jako organizacji na przyjęcie nowych członków) albo nieformalnie (np. poprzez warunkowanie członkostwa uzyskaniem pozytywnej opinii prezesa LGD po odbyciu stażu kandydackiego). Jego zdaniem jest to przykład klientelizmu lub władzy dyskrecyjnej [Knieć 2009]. W kontekście teorii wymiany i teorii wyboru racjonalnego dążenie jednostek do maksymalizacji i zabezpieczenia przyszłych indywidualnych korzyści jest podstawową cechą społeczeństwa. Ustalona równowaga wynikająca z utrwalonych interesów i układu władzy nie musi być jednak wcale najlepszym racjonalnym rozwiązaniem dla grupy jako całości (co można kojarzyć z równowagą Nasha). Aby przełamać ustaloną dominację przedstawicieli władz lokalnych (lub innych podmiotów) w danym partnerstwie, konieczne jest albo narzucenie z zewnątrz dodatkowych norm prawnych (np. poprzez wprowadzenie obowiązkowych parytetów w składzie ciał zarządzających partnerstwami), albo rozwój i kooperacja innych podmiotów lokalnych (np. przedsiębiorców i lokalnych organizacji), które tylko wspólnym wysiłkiem są w stanie dokonać reorganizacji w pierwotnie ustalonej i zabezpieczonej przed zmianami sieci powiązań.

²⁴ Wywiad z dn. 15.11.2006, nieautoryzowany i nienagrywany – spisana po rozmowie wypowiedź nie jest dosłowna.

W badanych studiach przypadku stwierdzono różnice, na które mogło mieć wpływ regionalne zróżnicowanie społeczno-kulturowe. W PD Strugu położonym w Galicji, która według większości badaczy charakteryzuje się wysokim lub co najmniej średnim w skali kraju poziomem kapitału społecznego [Herbst 2005, Bład i Kamiński 2005, Herbst i Swianiewicz 2008], stwierdziliśmy względnie wysoką aktywność mieszkańców w badaniach społecznych, tu najwcześniej zainicjowano współpracę międzysektorową, najwyższe było także zaangażowanie w promocję przedsiębiorczości i najniżej oceniano rolę nacisku wobec władz (działań lobbystycznych) w rozwiązywaniu spraw w najbliższym otoczeniu. Lokalne organizacje postrzegały zatem własną inicjatywę jako najważniejszy element zarządzania zasobami, rozwiązywania problemów i rozwoju lokalnego. Oczywiście, w tym obszarze wpływ na struktury społeczne miał podmiejski charakter gmin, które tworzą przedmieścia Rzeszowa. Nie są to więc typowe obszary wiejskie. Odmienne charakterystyki stwierdziliśmy w PD Pilicy położonym w województwie łódzkim (tzw. Kongresówka), które według Herbst charakteryzuje się ogólnie niską wartością wskaźnika społeczeństwa obywatelskiego w modelu „stowarzyszeniowym”, ale względnie wysokim w modelu „mobilizacyjnym”. Lokalnie stwierdzano tu niski poziom kapitału społecznego [Frykowski i Starosta 2005]. W wielu kategoriach odnotowaliśmy tu najniższą lub bliską najniższej aktywność mieszkańców w porównaniu do pozostałych dwóch badanych obszarów (z wyjątkiem działalności w Kołach Gospodyń Wiejskich, Lidze Obrony Kraju czy organizacjach religijnych). Partnerstwo to utworzone zostało przez małą grupę działaczy lokalnych w dużym stopniu dzięki własnym zasobom, większość przedstawicieli podmiotów wchodzących w skład partnerstwa uznało za ważne wywieranie nacisku na władze administracyjne, a jednocześnie najmniejsze było zainteresowanie wspieraniem przedsiębiorczości. Silniejsza jest tu zatem postawa roszczeniowa – to władze mają zaspokoić potrzeby lokalne. Z drugiej strony, w małej grupie osób, które doprowadziły do utworzenia partnerstwa, były najsilniejsze i najbardziej zrównoważone powiązania (w kilku kategoriach najwyższy wskaźnik gęstości sieci i najniższy wskaźnik centralizacji wśród 3 badanych partnerstw), co może świadczyć o względnie silnym kapitale wiążącym. Różnice widać także w strukturze partnerów. W PD Strugu i PD Odry działało wiele fundacji i stowarzyszeń o lokalnym charakterze, zarejestrowanych w gminach na terenie partnerstwa, podczas gdy w PD Pilicy w połowie byli to przedstawiciele organizacji ogólnopolskich, mających co najwyżej oddziały lokalne (np. PTSM, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Federacja Campingu i Carawaningu). Ogólnie w centralnej i wschodniej Polsce zauważa się mniejszą liczbę organizacji pozarządowych typu stowarzyszenia i fundacje [Gumkowska i Herbst 2006], co może mieć wpływ na taką strukturę PD Pilicy. Pokrywa się to częściowo z założeniami modelu „stowarzyszeniowego” Herbst. Na podstawie przeprowadzonych badań nie można oczywiście twierdzić, że opisane cechy badanych partnerstw wynikają z określonego, pierwotnego poziomu kapitału społecznego (bo nie analizowaliśmy go na poziomie lokalnym innymi metodami, np. wskaźnikowymi), ale stwierdzenie, że grupy te mają niektóre cechy częściowo odpowiadające typowym charakterystykom regionalnym, jest uzasadnione.

W literaturze wskazuje się na powiązanie wskaźników kapitału społecznego i liczby partnerstw w poszczególnych regionach Polski. Raport UKIE [Market Service 2005] ocenia, iż zgodnie z regionalną analizą rozmieszczenia kapitału społecznego najwięcej

partnerstw powstawało w Galicji oraz w południowej części Kongresówki. LEADER miał nie cieszyć się natomiast dużym powodzeniem na Ziemiach Północnych i Zachodnich, które reprezentują regiony o niskim poziomie kapitału społecznego. Zdaniem autorów jest to zbyt duże uproszczenie problemu (pomijając już kwestię oceny zróżnicowania regionalnego kapitału społecznego w Polsce). Po pierwsze, nie można porównywać bezwzględnych liczb partnerstw – duże województwo mazowieckie potencjalnie zawsze będzie miało więcej tego typu organizacji niż małe województwa lubuskie czy opolskie, nawet przy takiej samej aktywności społecznej. Borek i in. [2006] podają nieco lepsze, względne wskaźniki zaangażowania w budowę partnerskiego modelu zarządzania zasobami lokalnymi, liczone udziałem gmin uczestniczących w „Schemacie I” w stosunku do ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa oraz udział ludności wiejskiej gmin uczestniczących w tym schemacie, w stosunku do ludności wiejskiej ogółem w województwie. W tym zestawieniu najmniej aktywne w programie LEADER były woj. lubelskie, łódzkie i mazowieckie. Województwa lubuskie i opolskie posiadały niskie, ale jednak wyższe wskaźniki zaangażowania niż te wcześniej wymienione. Najbardziej aktywne były natomiast w kolejności: pomorskie, małopolskie, kujawsko-pomorskie i dolnośląskie. Pokrywa się to w większym stopniu ze zróżnicowaniem regionalnym cech społeczeństwa obywatelskiego typu „stowarzyszeniowego” w analizie Herbsta [2005] niż z ocenami opartymi na frekwencji wyborczej [por. Błąd i Kamiński 2005]. Dodatkowo należy pamiętać, że prawie nigdzie w Polsce ponadgminne inicjatywy współpracy międzysektorowej nie zawiązywały się samoistnie, ale były odpowiedzią na programy wspierające. Tymczasem te najczęściej wspierały współpracę właśnie na obszarze Polski południowej (większość grup inicjowanych przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska) oraz centralnej i wschodniej Polski (np. programy Brytyjskiego Funduszu Know-How czy władz centralnych Danii). Dobrym przykładem jest też województwo opolskie, gdzie po realizacji przez Urząd Marszałkowski regionalnego programu promującego partnerstwa w roku 2006 – praktycznie na całym jego obszarze powstały organizacje typu lokalne grupy działania, które mogły ubiegać się o środki z PROW na lata 2007–2013. Istotne jest także pytanie, czy grupa utworzona i zdominowana przez władze lokalne może być traktowana tak samo jak grupa z wysokim poziomem udziału organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych. Rozważania te wskazują, że analizowanie rozwoju partnerstw terytorialnych w kontekście koncepcji kapitału społecznego jest problemem złożonym, który wymaga odrębnego opracowania i szczegółowych badań struktury powiązań w poszczególnych organizacjach w odniesieniu do danych statystycznych.

Zdaniem autorów, na poziomie lokalnym w badanych partnerstwach terytorialnych często świadomie lub nieświadomie wdrażana była koncepcja rozwoju zrównoważonego (a więc założenie równoważenia zagadnień ekologicznych, potrzeb społecznych i zagadnień rozwoju gospodarczego). Projekty związane z ochroną i turystycznym wykorzystaniem zasobów przyrodniczych były często planowane i realizowane przez badane partnerstwa terytorialne. Potwierdzają to także Borowy i Sawicka [2007], którzy przeprowadzili badania 25 losowo wybranych projektów lokalnych grup działania w Programie Pilotażowym LEADER+ (z grupy 80, które pierwotnie zakwalifikowano do programu w końcu 2006 r.). Ich zdaniem ochrona krajobrazu kulturowego i przyrodniczego według tych planów miała stanowić najczęściej 36–55% wydatków w realizo-

wanych projektach. LGD realizowały projekty związane z edukacją ekologiczną, odnawialnymi źródłami energii, segregacją odpadów, oczyszczaniem ścieków, promocją tradycyjnych (zwykle tzw. ekologicznych) produktów żywnościowych. Autorzy uznali, że generalnie działalność partnerstw terytorialnych była zgodna z ideą rozwoju zrównoważonego.

Z punktu widzenia teorii racjonalnego wyboru (a także koncepcji kapitału społecznego) duże znaczenie dla podejmowania relacji wymiany może mieć poziom zaufania danego aktora do innych. W odniesieniu do prac Fukuyamy [1997] czy Sztompki [2007] można zgodzić się, iż na aktywność lokalną mierzoną zaangażowaniem w działalność organizacji pozarządowych i liczbą osób prowadzących działalność gospodarczą, negatywnie wpływa niska „kultura zaufania”. W przypadku braku zaufania jednostki nie będą chętnie wchodziły w relacje z innymi, co może ograniczać uzyskiwane korzyści z wymiany. Takie założenia teoretyczne w powiązaniu z wynikami niniejszych badań mogą częściowo tłumaczyć obserwowane słabe zaangażowanie społeczności lokalnych, w tym np. rolników, w prace partnerstw terytorialnych. Badania potwierdzają bowiem, że lokalne organizacje pozarządowe, a szczególnie przedsiębiorcy, nie cieszą się dobrą opinią wśród społeczności lokalnych. Trudno, żeby mieszkańcy angażowali się w działania podmiotów, które nie budzą ich sympatii. Tymczasem według założeń programów typu LEADER, oprócz władz lokalnych, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy mają być kluczowymi aktorami w partnerstwach terytorialnych.

Niniejsze badania wskazują na słabo wykorzystaną w polskich partnerstwach szansę na zwiększanie powiązań z lokalnymi środowiskami poprzez angażowanie sołtysów, którzy cieszą się szczególnie wysokim poziomem zaufania społecznego, a zwykle nie są bezpośrednio powiązani z upolitycznionymi władzami lokalnymi. Zdaniem Sztompki [2007] umacnianie „kultury zaufania” może odbywać się szczególnie poprzez instytucjonalizowanie i wprowadzanie demokratycznych struktur. Niezwykle ważne są zatem starania, by partnerstwa terytorialne były organizacjami otwartymi, w których władzom publicznym czy małym grupom interesu trudno byłoby łatwo uzyskać większość. Zapisy statutowe warunkujące przyjęcie nowych członków zgodą założycieli powinny być zatem wręcz zabronione w partnerstwach uzyskujących pomoc publiczną.

5.6. Perspektywy badawcze

Badania ankietowe w sekretariatach partnerstw terytorialnych dają tylko przybliżony obraz funkcjonowania tego typu organizacji i pozwalają na bardzo ogólną ich charakterystykę. W ten sposób trudno jest oceniać funkcjonowanie partnerstw z perspektywy teorii wymiany. Badanie jakichkolwiek struktur wewnętrznych organizacji wymaga bowiem zanalizowania powiązań pomiędzy lokalnymi podmiotami. Z punktu widzenia modnej koncepcji kapitału społecznego trudno jest bez badań relacji w grupie odróżnić, czy w większym stopniu odpowiadają one tworzeniu powiązań o charakterze wiążącym, czy bardziej pożądanym pomostowym, stosując nomenklaturę Putnama [2008]. Z ankiet poznamy cele grupy, subiektywną ocenę efektów działania, rodzaj realizowanych projektów, plany na przyszłość, trudności w funkcjonowaniu, ale trudno jest ocenić rzeczywisty udział lokalnych społeczności lub lokalnych organizacji pozarządowych

w przygotowaniu i realizacji działań. W tym kontekście lepsze wyniki dają badania powiązań w ramach grupy, które na zasadzie studiów przypadku wykonano w niniejszej pracy. Jednak analiza strukturalnych wskaźników sieci powiązań wewnątrz organizacji także nie jest badaniem wyczerpującym, gdyż np. wysokie wskaźniki gęstości sieci możemy otrzymać zarówno w zamkniętej grupie interesu, jak i w dobrze zorganizowanej grupie otwartej na współpracę z innymi podmiotami. Takie metody pozwalają raczej na ocenę kapitału wiążącego – w ramach grupy.

W niniejszych badaniach nie odpowiedziano na pytanie, czy partnerstwa jako organizacje gromadziły większość reprezentantów lokalnych potrzeb i interesów. Tylko częściowo uzyskano informacje o normach przyjmowanych w partnerstwach (np. czy stosowano jawne i demokratyczne metody wybierania lokalnych projektów, czy też były one wybierane przez niewielki zarząd danej organizacji, co umożliwiłoby wprowadzanie „swoich” projektów). Jakkolwiek w zbadanych studiach przypadku propozycje poszczególnych członków organizacji były uwzględniane, to jednak analiza powiązań wewnętrznych grupy nie pozwala na stwierdzenie, czy inne podmioty lokalne nie zostały z niej wykluczone (czy to celowo, czy też na skutek ich bierności wynikającej np. z braku zaufania, niechęci lub niewiedzy). Aby obiektywnie ocenić wpływ partnerstwa na tworzenie np. pomostowego kapitału społecznego, konieczne byłoby w przyszłości zidentyfikowanie większości lokalnych podmiotów działających na obszarze funkcjonowania tego typu zrzeszenia, także tych, które do niego nie przystąpiły lub nie zostały przyjęte, a następnie ocena przyczyn i skali braku zaangażowania. Utrudnia to prowadzenie porównań regionalnych, gdyż wymaga przeprowadzenia dość pracochłonnych wywiadów z różnymi lokalnymi organizacjami. Niewątpliwie jednak przeprowadzenie analiz przestrzennych zróżnicowania cech partnerstw terytorialnych w Polsce, także w kontekście wyróżnianych w literaturze regionów historyczno-kulturowych, byłoby cennym uzupełnieniem dotychczasowych badań tego typu organizacji i uwarunkowań rozwoju na obszarach wiejskich. Jest to tym ważniejsze, że w osi 4 PROW program LEADER jest wdrażany przez władze regionalne, a wnioski uzyskane z badań ogólnopolskich wcale nie muszą sprawdzać się w każdym regionie.

6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Jakkolwiek współpraca międzysektorowa na obszarach wiejskich jest praktycznie możliwa od przemian lat 1989/1990, to jednak jej nawiązywanie okazało się procesem powolnym, który nabrał znaczenia dopiero w XXI w. Duży wpływ na ograniczenie idei partnerstwa w rozwoju lokalnym w Polsce miała niska liczba formalnych organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich, brak zaufania pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym, brak tradycji równouprawnienia tych sektorów w podejmowaniu decyzji strategicznych, brak tradycji współpracy władz politycznych z organizacjami pozarządowymi i konflikty między tymi podmiotami, a także upolitycznienie władz lokalnych. W zasadzie proces tworzenia partnerstw terytorialnych w Polsce nie miał charakteru typowo oddolnego (ruchu społecznego), ale był inicjowany przez zewnętrzne programy wspierające rozwój tego typu grup, w większości pochodzące z wysoko rozwiniętych krajów demokratycznych (USA i kraje zachodnioeuropejskie, Unia Europejska). Skrajnie można zaryzykować wręcz stwierdzenie, że Peckiem i Tickellem [1994], którzy badali partnerstwa brytyjskie, że powstają one, gdyż wymagają tego instytucje wspierające je finansowo. Niniejsze badania raczej potwierdzają tezę Fukuyamy [1997], że oddolne zachowania społeczne zwykle nie powstają całkowicie spontanicznie w miejsce centralnych inicjatyw administracyjnych. Dopóki w Polsce nie uruchomiono różnych programów wspierających finansowo tworzenie międzysektorowych partnerstw terytorialnych, nie powstawały one samoistnie (z nielicznymi wyjątkami) jako efekt oddolnej samoorganizacji społeczności i podmiotów lokalnych.

Celowe zainicjowanie i wspieranie tego typu porozumień, w kontekście dotychczas nawet niewielkich rzeczowych rezultatów, uznać można za korzystne. Zewnętrzna interwencja z powodzeniem może stać się czynnikiem pobudzającym rozwój lokalny [Fukuyama 1997, Gorzelak 2001]. W odniesieniu do inicjatyw lokalnych Stöhr [1993] stwierdza, że niemal zawsze w obszarach peryferyjnych nowe inicjatywy podejmowane są przez osoby lub instytucje pochodzące z zewnątrz danego obszaru (choć mogą być to reemigranci albo osoby pochodzące z tego obszaru, ale obecnie zamieszkujące np. pobliskie miasta), nie jest to więc zjawisko szczególnie nietypowe. Należy także pamiętać, że nawet w wysoko rozwiniętych krajach, o dużych tradycjach demokratycznych, wskazuje się na znikomą liczbę sukcesów oddolnych inicjatyw pozostawionych bez wsparcia zewnętrznego [Freshwater i in. 1993a].

Podsumowując przeprowadzone badania, w rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce do roku 2006 proponujemy wyróżnić 3 główne okresy:

- Lata 1990–1998 – jakkolwiek w 1994 r. odnotowano w literaturze powstanie pierwszej ponadgminnej inicjatywy międzysektorowej, jednak generalnie nie następowało spontaniczne powstawanie tego typu organizacji na rzecz rozwoju lokalnego, a dodatkowo nie było systemowego wsparcia tego typu współpracy. Ewentualne przypadki

współpracy międzysektorowej mogą dotyczyć np. działalności przedstawicieli samorządów i organizacji społecznych w ramach stowarzyszeń (szczególnie w różnego rodzaju regionalnych towarzystwach miłośniczych typu np. Towarzystwo Regionalne Ziemi Świdnickiej etc.), współpracy samorządów z sektorem przedsiębiorczości, ale w przypadku współpracy zazwyczaj nie wzorowano się na modelu „partnerstwa terytorialnego” znanego np. z Inicjatywy Wspólnotowej LEADER.

- Lata 1999–2004 – w tym okresie partnerstwa inicjowane były w ramach różnych programów pilotażowych o zasięgu obejmującym zwykle jeden lub kilka regionów kraju, finansowanych ze środków zagranicznych. Grupy wzorowały się na doświadczeniach z Europy Zachodniej i USA. Brak było nadal programów rządowych wspierających tego typu organizacje. Główną rolę w promocji i w inicjowaniu współpracy międzysektorowej odgrywały organizacje pozarządowe, jakkolwiek udział instytucji publicznych w partnerstwach był wysoki. Realizowane przez partnerstwa projekty nie miały dużego znaczenia ekonomicznego, ale były istotne do budowy zaufania pomiędzy zaangażowanymi, lokalnymi podmiotami i do propagowania idei współpracy międzysektorowej. Do połowy 2004 r. powstało naszym zdaniem około 20 inicjatyw typu „partnerstwo terytorialne” o ustabilizowanych strukturach organizacyjnych (podpisane porozumienia o współpracy, określone wspólne cele, zorganizowany sekretariat partnerstwa w instytucji wiodącej).
- Lata 2005–2006 – w tym okresie partnerstwa powstawały powszechnie w ramach Programu Pilotażowego LEADER (PPL+), którego reguły decydowały w wysokim stopniu o formie prawnej i organizacyjnej partnerstw. Organizacje tworzone najczęściej z inicjatywy samorządowych władz lokalnych. Dzięki programowi większość partnerstw w Polsce przygotowała strategię działania, zarejestrowała się jako stowarzyszenie lub fundacja. Pozwoliło to wielu z nich zrealizować projekty nieinwestycyjne (tzw. miękkie) w latach 2007–2008 w ramach PPL+. Wprawdzie średni udział instytucji publicznych w partnerstwach zmniejszył się, to jednak w programie silną pozycję miały samorządy lokalne, które były głównymi inicjatorami organizacji partnerstw i zarazem praktycznie jedynymi podmiotami posiadającymi środki na finansowanie działań. Niestety, niejednokrotnie władze lokalne albo nie angażowały się zbytnio w działania grup, albo traktowały program bardziej jako dodatkowe źródło finansowania dokumentacji projektów inwestycyjnych niż jako narzędzie bezpośredniej aktywizacji społeczności lokalnych. Do końca 2006 r. na obszarach wiejskich w Polsce powstało łącznie ponad 200 partnerstw terytorialnych, przy czym ich obszar powiązany był najczęściej z kraniami przyrodniczymi. Organizacje te funkcjonowały w miarę stabilnie do końca programu pilotażowego LEADER (początek 2008 r.). W tym okresie nastąpiło zainicjowanie ogólnopolskiej współpracy partnerstw terytorialnych w ramach różnego rodzaju mniej lub bardziej formalnych „siecí”.

W Polsce nie było przez wiele lat programów władz centralnych (rządu polskiego), które wspierałyby współpracę tego typu na poziomie lokalnym, tak jak działo się to często w innych demokratycznych krajach wysoko rozwiniętych. Także realizację Programu Pilotażowego LEADER+ można potraktować jako wdrożenie polityki Unii Europejskiej, przy braku dodatkowych inicjatyw krajowych. Chyba że za takowy uznać program „Agrolinia” finansowany ze środków budżetowych, ale faktycznie już w okresie

przygotowywania się do realizacji PROW. W niniejszych badaniach ujawniła się niechęć władz centralnych do działań wspierających rozwój społeczny poprzez delegowanie nowych uprawnień do lokalnych organizacji typu partnerstwa terytorialne. Jak już wspomniano, także raport UKiE [Market Service 2005] oraz Kłodziński i Kamiński [2005] wskazywali na niezbyt pozytywne nastawienie urzędników władz centralnych do finansowania działań oddolnych według modelu programów typu LEADER. Niestety, istnieją przesłanki, że nastawienie na wspieranie oddolnych inicjatyw pozostawało negatywne także w kolejnych latach. Według Hałasiewicza [w: Podedworna i Ruszkowski 2008, s. 330] „polski rząd, polski minister żądał obniżenia dolnego progu alokacji środków na oś LEADER, uważając, że to nie są właściwie wykorzystane środki”. Chęć ograniczenia przez polskie władze centralne funduszy na oś 4 PROW w okresie przygotowywania się do jego realizacji stwierdziła także Śpiewak [2008]. Model partnerstwa terytorialnego miał jednak zbyt duże uznanie w krajach „starej” Unii Europejskiej, aby wątpliwości polskich władz wpłynęły na jego ograniczenie w okresie programowania 2007–2013. Z drugiej strony, należy pamiętać, że pierwotnie także władze w niektórych krajach „starej” Unii Europejskiej cechowały się niejednokrotnie wysokim stopniem nieufności do decentralizacji państwa poprzez tworzenie LGD [np. por. Diaz-Puente 2008]. We wspieranie rzeczywistej demokracji lokalnej, społeczeństwa obywatelskiego i partnerstw międzysektorowych liczących się ze zdaniem mieszkańców pierwotnie angażowały się głównie organizacje pozarządowe, np. różnego typu ogólnopolskie stowarzyszenia i fundacje.

Powyższe obserwacje potwierdzają opinię Regulskiego i Regulskiej [2000] o zbyt niskim zainteresowaniu polskich ekip rządzących rzeczywistą decentralizacją, przekazywaniem większych kompetencji społecznościom lokalnym i wdrażaniem tzw. podejścia partycypacyjnego, w którym rośnie rola lokalnych środowisk społecznych w zarządzaniu zasobami lokalnymi. Dodatkowo należy zgodzić się z poglądem Regulskiej [1998], że fundusze wspierające budowę demokracji w Polsce, której przejawami są lokalna inicjatywa, partycypacja społeczna i edukacja społeczna, nie tylko były w Polsce wprowadzane późno, ale także posiadały liczne ograniczenia i wąsko zdefiniowane grupy odbiorców, w których niewystarczająco uwzględniano rolę zwykłych mieszkańców. W okresie badań nadal widoczne były problemy zauważone już na początku lat dziewięćdziesiątych przez Regulską [1993], takie jak koncepcyjne słabości reformy samorządowej, tendencje do centralizmu, nadmierne upolitycznienie władz lokalnych, alienacja społeczeństwa i władz samorządowych, a także inercja starego systemu administracyjnego. Niedocenianie roli aktywności społecznej i partycypacji społecznej w zarządzaniu zasobami lokalnymi potwierdzają także badania UKiE [Market Service 2005], w których przedstawiciele ministerstwa za główny czynnik rozwoju wsi uznali wspieranie typowej produkcji rolnej.

Istotnym problemem wydaje się być monitorowanie dalszego rozwoju współpracy międzysektorowej w partnerstwach terytorialnych i takie jej stymulowanie, by nie dochodziło do tworzenia się zamkniętych grup interesu nastawionych na pozyskiwanie grantów, a w rzeczywistości wykluczających udział w podejmowaniu decyzji oraz pomysły lub projekty mieszkańców i lokalnych organizacji pozarządowych. W niniejszych badaniach obserwowano koncentrowanie się władz lokalnych na pozyskiwaniu wyborców, przy częstej niechęci do niezależnych od władzy organizacji pozarządowych,

które w dodatku mogłyby wykreować konkurencyjnych liderów mogących startować w wyborach lokalnych. Zamknięte struktury dominacji są trudne do wykrycia w wywiadach z przedstawicielami partnerstw jako organizacji, a nawet wśród członków partnerstw. Aby ocenić otwartość LGD, wskazane są dodatkowe badania lokalnych społeczności i drobnych organizacji pozostających poza strukturami partnerstw terytorialnych, ich udziału i poglądów na temat funkcjonowania tego typu lokalnej sieci. Ocena rzeczywistej partycypacji społecznej i modelu partnerskiej współpracy międzysektorowej nie może opierać się wyłącznie na efektach zrealizowanych projektów, ale wymaga szczegółowych badań poszczególnych organizacji pod względem rzeczywistego udziału różnych grup lokalnych w procesie podejmowania decyzji i dzielenia się korzyściami.

Organizacje pozarządowe potrafią być bardziej efektywne we wdrażaniu wielu projektów rozwoju lokalnego i zaspokajaniu niektórych potrzeb społecznych. Są też niejednokrotnie znacznie efektywniejsze niż administracja publiczna (zarówno centralna, jak i samorządowa) ze względu na dążenie do minimalizacji kosztów administracyjnych [Rokicki 2004]. Duże znaczenie w efektywności takich grup ma ich nastawienie na realizację konkretnych celów, przy jednoczesnym oddzieleniu od partii politycznych, co nie jest możliwe w przypadku samorządów lokalnych. Ich rola w zarządzaniu zasobami i projektami partnerstw powinna być wyższa niż obecnie. Zdaniem Putnama [1995] udział w organizacjach obywatelskich rozwija umiejętność współpracy, jak również poczucie odpowiedzialności za wspólne przedsięwzięcia, a także sprawia, że postawy uczestników współpracy stają się bardziej umiarkowane w wyniku wzajemnych interakcji. Niniejsze badania także sugerują, że partnerstwa inicjowane przez organizacje pozarządowe łatwiej przyjmowały demokratyczne struktury decyzyjne i chętniej przyjmowały do realizacji rzeczywiste lokalne pomysły, np. częściej samodzielnie tworzyły strategię bez zlecenia prac zewnętrznym firmom doradczym, wyżej oceniały cele związane z rozwiązywaniem problemów społecznych i aktywizacją lokalnych środowisk, częściej stosowały metodyczną (konkursową) ocenę projektów do realizacji z zastosowaniem jawnych kryteriów.

Jakkolwiek w pierwszych latach funkcjonowania partnerstw realizowały one praktycznie tylko projekty tzw. miękkie, o małych wartościach finansowych, nie powinno się ich lekceważyć, gdyż miały one niejednokrotnie dużo większy wpływ na aktywizację lokalnych środowisk niż inwestycje infrastrukturalne i typowe działania realizowane przez samorządy lokalne. Czy np. wyremontowana droga rzeczywiście znacząco wpływa na lokalną aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców? Można mieć tu poważne wątpliwości, tymczasem właśnie takiej działalności gmin oczekują zwykle mieszkańcy. Koncentracja środków wyłącznie na typowe projekty infrastrukturalne może nie być wystarczającym bodźcem dla rozwoju aktywności społecznej i ekonomicznej, które są kluczowe dla uzyskiwania dochodów przez mieszkańców. Rozbudowa infrastruktury, wspieranie instytucjonalnej współpracy międzysektorowej i lokalnej aktywności mieszkańców (w tym głównie aktywności o charakterze biznesowym) powinno odbywać się równolegle. Partnerstwa terytorialne mogą spełniać te funkcje. Ich zaangażowanie w realizację projektów o charakterze społecznym jest wyraźnie wyższe niż w przypadku zrzeszeń terytorialnych samorządów lokalnych [por. Furmankiewicz 2002b]. Lokalne organizacje wyraźnie zwiększają wrażliwość na lokalne problemy społeczne. Można

także zgodzić się z opinią Potok [2005], że programy typu LEADER trzeba uznać za ważny element umacniania tożsamości regionalnej i zachowania dziedzictwa kulturowego na obszarach wiejskich.

Partnerstwa terytorialne do 2007 r. nie miały w skali kraju dużego znaczenia w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Niewątpliwie jednak przynoszą pozytywne efekty w propagowaniu idei współpracy międzysektorowej, choć na razie nieco słabsze w zakresie rzeczywistego aktywizowania społeczności lokalnych. Na przykład trzy szczegółowo analizowane organizacje funkcjonowały w okresie badań dzięki zasadom demokratycznym. Te najstarsze miały także niewątpliwe sukcesy w promowaniu aktywności lokalnej, czy to poprzez wieloletnią promocję przedsiębiorczości (jak w Partnerstwie Doliny Strugu), czy też poprzez wdrażanie lokalnych funduszy grantowych (jak w PD Odry). Nawet opisany konflikt w PD Pilicy [por. Furmankiewicz i in. 2010] pokazał, że rozwój partnerstw oraz wzajemne kontakty tych organizacji zwiększają szansę skutecznego zrealizowania konkretnych działań. Partnerstwo to uzyskało wszak kredyt finansowy na realizację końcowego etapu działań pomimo wycofania się kluczowej gminy z zabezpieczenia tego kredytu, dzięki pozytywnym doświadczeniom lokalnego banku z innymi LGD. Wzrosło więc zaufanie instytucji finansowych do podobnych, wcześniej nieznanymi, organizacji. Jak twierdzi Putnam [1995], jest mało prawdopodobne, aby wspólnota obywatelska była pozbawiona konfliktów. Rzeczywiście, we wszystkich trzech badanych partnerstwach stwierdzono ich występowanie, szczególnie pomiędzy sektorem publicznym i pozarządowym (najczęściej wewnątrz danej gminy, na tle politycznym po wyborach lokalnych), jednakże zainicjowane kontakty ponadgminne ułatwiały dalsze funkcjonowanie i realizację projektów lokalnych organizacji, niezależnie od prowadzonych lokalnie sporów.

Typowe programy Unii Europejskiej wdrażane przez polską administrację mają zwykle wysokie wymagania dokumentacyjne, a dodatkowo, co jest najpoważniejszym problemem dla wnioskodawców o małych zasobach finansowych, jedynie refinansują zrealizowane projekty. W rezultacie, lokalne społeczności z obszarów wiejskich często nie są w stanie w nich uczestniczyć, co może sprzyjać kultywowaniu ich bierności lub uzależnieniu od władz gminnych. Działania aktywizacyjne, takie jak np. maksymalnie apolityczne lokalne fundusze grantowe zarządzane wspólnie przez różne podmioty lokalne, wspierające niewielkie projekty bez konieczności finansowego wkładu własnego, powinny być standardem w partnerstwach terytorialnych w Polsce. Zwiększałyby to szansę na zmianę mentalności mieszkańców z często obserwowanej postawy rozczennowej i oczekiwania na pomoc państwa, w kierunku postrzegania własnej aktywności, inicjatywy i przedsiębiorczości jako cech szczególnie pozytywnych i godnych naśladowania. Sprzyja temu wdrażanie tematu „Małe Projekty” w osi 4 PROW. Pytanie, czy małe organizacje lokalne na obszarach wiejskich będą w stanie powszechnie skorzystać z tych środków?

W odniesieniu do wyników badań, w dalszym rozwoju partnerstw terytorialnych, autorzy sugerują przyjęcie mieszanego sposobu zarządzania projektami i działaniami lokalnymi. Większa część projektów powinna być planowana i realizowana przez społeczności lokalne wspierane przez ekspertów (specjalistów w danej dziedzinie technicznej, księgowych etc.) finansowanych z programów pomocowych. Tylko projekty polegające na zaspokajaniu rzeczywistych potrzeb mieszkańców dają szansę na ich zaangażowanie

się w działania, choć tego nie gwarantują. Skłonności mieszkańców do umacniania bezpieczeństwa socjalnego oraz oczywiste społeczne wymagania co do wysokiej jakości infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja) mogą prowadzić do drugoplanowego traktowania rozwoju aktywności społecznej, przedsiębiorczości czy dostępu do nowych technologii (bo jak mieszkańcy mają sami wdrażać nowe technologie, których nawet nie znają?). Dlatego część projektów powinna być tworzona także przez elity z udziałem specjalistów, na podstawie wywiadów i spotkań w sołectwach. Trzeba jednak pamiętać, że realizacja wyłącznie projektów liderów i władz gminnych sprzyja kulturowaniu bierności i obojętności mieszkańców, choć może mieć większy wpływ na rozwój typowo ekonomiczny. Jednak tylko pomoc ekspertów może zapewnić ich wysoką innowacyjność.

Ze względu na silne tendencje do dominacji władz lokalnych w partnerstwach należy rozważyć wypromowanie w Polsce (lub co najmniej wypróbowanie w jakimś niezależnym programie pilotażowym) modelu partnerstwa lokalnego zbliżonego do finlandzkiego, w którym udział przedstawicieli władz lokalnych w ciałach zarządzających partnerstwami ograniczono by poniżej dotychczas stosowanego progu 50%. Jakkolwiek administracyjne wprowadzanie tego typu parytetów może zmniejszać elastyczność sieci powiązań w partnerstwie, to jednak w polskich warunkach mogłyby chronić przed dominacją władz lokalnych, które wykorzystują niejednokrotnie partnerstwa do realizacji zadań własnych gminy. Przykładowym modelem mogłoby być ograniczenie udziału przedstawicieli władz lokalnych do np. $\frac{1}{4}$ rady partnerstwa, $\frac{1}{4}$ zagwarantowana mogłaby być dla przedstawicieli sołectw (dla sołtysów i tzw. zwykłych mieszkańców), $\frac{1}{4}$ dla biznesu i $\frac{1}{4}$ dla formalnych organizacji pozarządowych. Zwiększałoby to szansę na ograniczenie dominacji formalnych organizacji (w tym władz gminnych) i większe zaangażowanie mieszkańców. Jednak aby udział sołtysów i wykorzystanie ich bliskich kontaktów z mieszkańcami było praktycznie wykonalne, nie powinno się tworzyć bardzo dużych organizacji obejmujących kilkanaście gmin o populacji rzędu od 100 czy 150 tysięcy mieszkańców. Szeroka partycypacja społeczna w zarządzaniu tak rozległymi partnerstwami jest raczej fikcją i będzie często ograniczać się do udziału liderów z najsilniejszych organizacji pozarządowych. Z drugiej strony, powinno się unikać partnerstw obejmujących tylko 1 gminę, gdyż wówczas bardzo częste lokalne powiązania personalne, polityczne lub konflikty pomiędzy władzami i organizacjami pozarządowymi mogą mieć zbyt silny negatywny wpływ na funkcjonowanie grupy. Za optymalne dla zwiększenia partycypacji społecznej uznajemy zatem partnerstwa obejmujące od 3 do 5 gmin i populację maksymalnie kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców. Co prawda, można z tym polemizować, gdyż np. Goszczyński [2009] nawet tak niewielkie partnerstwa uznaje za zbyt duże dla rzeczywistego udziału społeczności lokalnych. Jednak, jak pokazują przykłady z niniejszych badań, ponadgminne powiązania dają możliwość niwelowania negatywnego wpływu lokalnych układów politycznych i personalnych.

Oczywiście, nie należy oczekiwać, że partnerstwa terytorialne szybko rozwiążą większość problemów obszarów wiejskich. Jednak upowszechnienie standardu współpracy międzysektorowej może zwiększyć zarówno efektywność zaspokajania potrzeb społecznych, jak i upowszechnić nowe rozwiązania poprzez wymianę informacji i promocję najciekawszych projektów w sieciach ogólnopolskich. W ten sposób z czasem będą one uzyskiwały coraz większą rolę w rozwoju lokalnym poprzez tworzenie norm

dotyczących współpracy lokalnej, wzajemnego zaufania, sieci kontaktów ułatwiających koordynację działań i kooperację w realizacji wspólnie określonych zadań, a więc także w tworzeniu postulowanego „kapitału społecznego” czy „społeczeństwa obywatelskiego”. Badania wskazują, że model planowania rozwoju obszarów wiejskich oparty na lokalnych koalicjach międzysektorowych upowszechnia się i może być w przyszłości efektywnym sposobem wspierania ich rozwoju. W skali kraju w latach 2004–2006 była to jednak najczęściej inicjalna współpraca, raczej na poziomie instytucji lokalnych, niż działania z szerokim udziałem mieszkańców. Jakkolwiek stwierdzony stan odbiegał znacznie od wyznaczonego celami programów typu LEADER ideału, to jednak można zgodzić się z opinią Herbsta [2005], że dużo istotniejsze niż ocena *status quo* jest stwierdzenie, w jakim kierunku nowy system ewoluuje. W tym kontekście, zdaniem autorów, rozwój partnerstw terytorialnych w Polsce na początku XXI w. należy do pozytywnych elementów rozwoju obszarów wiejskich, chociaż ich roli nie należy także przeceniać.

Autorzy składają podziękowania wszystkim osobom, które życzliwie pomogły w zebraniu materiałów lub udzieliły cennych uwag na różnych etapach niniejszej pracy. W szczególności byli to: Rafał Plezia, Andrzej Ruszlewicz, Zbigniew Helman, Marek Ząbek, Agata Chwiszczuk, Joanna Stefańska, Agnieszka Nowak, Dominika Kita, Kinga Niedziela, Barbara Kazior, Jacek Kotula, dr Anna Potok i dr Laura Suchostawska. Szczególne podziękowania kierujemy do dr. Ryszarda Kamińskiego za cenne uwagi odnośnie do pierwotnego raportu z realizacji badań [2008], który stał się podstawą do przygotowania niniejszej monografii i do Joanny Stefańskiej za pomoc w analizach sieciowych. Dziękujemy także recenzentom za merytoryczne uwagi dotyczące sposobu poprawienia pierwotnej wersji maszynopisu, co nie zmienia faktu, że za wszelkie ewentualne niedociągnięcia i błędy odpowiedzialni pozostają autorzy.

7. LITERATURA

- Adamczyk R., Gąsiorok E., Pomin M., 2006. Prawne aspekty tworzenia i funkcjonowania Lokalnej Grupy Działania w ramach Pilotażowego Programu LEADER+. Poradnik dla animatorów Lokalnych Grup Działania. Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa.
- Adamski T., 2008. Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce, [w:] Podedworna H., Ruszkowski P. (red.), Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 87–101.
- Armstrong D., Stratford E., 2004. Partnerships for Local Sustainability and Local Governance in a Tasmanian Settlement. *Local Environment*, 9 (6), 541–560.
- Augustyn A., 2009. Ewaluacja LEADER – pomiędzy centralizacją a partycypacją, [w:] Wasielewski K. (red.), Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 115–125.
- Axelrod R., 1984. *The evolution of cooperation*. Basic Books Inc., New York.
- Babbie E., 2004. *Badania społeczne w praktyce*. PWN, Warszawa.
- Bailey N., 2003. Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance. *Planning Theory & Practice*, 4 (4), 443–457.
- Baker H.R., 1993. Building multi-community rural development partnership, [in:] Rounds R.C. (ed.), *The structure, theory and practice of partnerships in rural development*. ARR Working Paper Series No 5, Brandon, 35–45.
- Bański J., 1999. *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*. Wydawnictwo Continuo, Warszawa.
- Bański J., Stola W., 2002. Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, t. III. KOW PTG, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Batagelj V., Mrvar A., 2008. *Pajek. Program for Analysis and Visualization of Large Networks, Reference Manual*. University of Ljubljana, Ljubljana.
- Bartkowski J., 2007. Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym, [w:] Herbst M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Centrum Europejskich Studiów regionalnych i Lokalnych UW, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 54–97.
- Bernacka A., Jermaczek A., Kierus M., Ruszlewicz A., (red.), 2004. *Uspołecznione planowanie ochrony przyrody na obszarach sieci NATURA 2000*. Przewodnik powarsztatowy. Wyd. Klubu Przyrodników, Świebodzin.
- B&G Raisen *Przedsiębiorstwo Doradczo-Szkoleniowe*, 2006. *Zintegrowana Strategia Rozwoju Obszaru Gmin „Doliny Strugu”* [maszynopis udostępniony przez Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu”].
- Biderman A., Futymski A., Jarzębska A., Kazior B., Serafin R., Szmigielski P., 2004. *Grupy Partnerskie. Od idei do współdziałania*. Praktyczny przewodnik. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Biderman A., Kazior B. (red.), 2002. *Pokonać bierność na wsi. Program aktywizacji społeczności wiejskich: grupy partnerskie na rzecz zrównoważonego rozwoju*. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.

- Blau P.M., 1992. Wymiana jako podstawowa siła życia społecznego, [w:] Kempny M., Szmatka J. (eds.), *Współczesne teorie wymiany. Zbiór tekstów*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 439–469.
- Blau P.M., 2006. Wymiana społeczna, [w:] Jasińska-Kania A., Nijakowski L.M., Szacki J., Ziółkowski M. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR. Warszawa, 82–92.
- Błąd M., 2006. Uwagi na marginesie pierwszych doświadczeń realizacji programów odnowy wsi i LEADER. *Więś i Rol.*, 4 (133), 208–213.
- Błąd M., Kamiński R., 2005. Social capital enhancement in the Polish countryside: experiences from the implementation of LEADER-type programmes, [in:] Zawalińska K. (red.), *Rural Development in the Enlarged European Union*. Institute of Rural and Agricultural Development, Polish Academy of Sciences, Warsaw, 235–247.
- Böcher M., 2008. Regional governance and rural development in Germany: The implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis*, 48 (4), 372–388.
- Bourdieu P., 1985. The Forms of Capital, [in:] Richardson J.C. (ed.), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*. Greenwood Press, New York-London, 241–258.
- Borek T., 2007. Realizacja Pilotażowego Programu LEADER+ w Polsce – Broszura informacyjna. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Borek T., Fałkowski J., Giejbowicz E., Janiak K., Pośrednik A., Zielińska M., 2006. Inicjatywa LEADER+ – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Borgatti S.P., 2005. Centrality and network flow. *Social Networks*, 27 (1), 55–71.
- Borgatti S.P., Mehra A., Brass D.J., Labianca G., 2009. Network analysis in the social sciences. *Science*, 323 (5916), 892–895.
- Borowska A., 2009. Lokalne Grupy Działania czynnikiem stymulującym rozwój obszarów wiejskich w Polsce. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 8(4), 13–22.
- Borowy M., Sawicka J., 2007. Działania wspierające ochronę krajobrazu kulturowego i przyrodniczego w Polsce na przykładzie Pilotażowego Programu LEADER+. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, 6 (1), 5–14.
- Budzich-Szukała U., 2004. Perspektywy wdrożenia działań typu LEADER w Polsce, [w:] Futymski A., Leśniak K., Lof B., Manintveld K. (red.), *Nowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Doświadczenia projektu „Budowanie instytucji na rzecz rozwoju wsi w Pilotażowych Regionach Polski – IBRD”*. Leżajsk, 11–12.
- Budzich-Szukała U., 2005. Czy wieś uratuje cywilizację? – Wizja polskiej wsi w perspektywie 25-lecia, [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa, 45–50.
- Budzich-Szukała U., 2008a. Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich (FAOW), czyli po co wsi organizacje pozarządowe, [w:] Halamska M. (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 163–180.
- Budzich-Szukała U., 2008b. Program LEADER w Polsce – sposób na aktywizację wsi, [w:] Wilkin J., Nurzyńska I. (red.), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*. Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), Warszawa, 117–130.
- Carlsten H., 2000. *Economic theories of international environmental cooperation*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham-Massachusetts.
- Chatterton P., Style S., 2001. Putting sustainable development into practice? The role of local policy partnership networks. *Local Environment*, 6 (4), 439–452.
- Chloupkova J., Svendsen G.L.H., Svendsen G.T., 2003. Building and destroying social capital: The case of cooperative movements in Denmark and Poland. *Agriculture and Human Values*, 20 (3), 241–252.

- Chmura K., 2001. Partnerstwo lokalne – praktyczny i prosty wymiar partnerstwa publiczno-prywatnego, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, 197–211.
- Coleman J., 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, Supplement, 95–120.
- Considine M., 2003. Local partnerships: different histories, common challenges – a synthesis, [in:] *Managing decentralisation: A new role for labour market policy*. OECD, Paris, 254–272.
- Czudec A., Szczepański K., Ślusarz G. (red.), 1999. Samorząd lokalny – istota, efekty i doświadczenia. Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu” w Tyczynie, Zakład Ekonomii Wydziału Ekonomii w Rzeszowie, Akademii Rolniczej w Krakowie, Tyczyn-Rzeszów.
- Czyżewska A., 2001. Jak zwiększać udział społeczności lokalnej w zarządzaniu zmianami? Jak to robią w Sopocie?, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, 224–233.
- Depoele van L., 2003. From Sectoral to Territorial-Based Policies: The Case of LEADER, [w:] *The Future of Rural Policy. From Sectoral to Place-based Policies in Rural Areas*. OECD, Paris, 79–87.
- Derkzen P., Franklin A., Bettina B., 2008. Examining power struggles as a signifier of successful partnership working: A case study of partnership dynamics. *Journal of Rural Studies*, 24 (4), 458–466.
- Diaz-Puente, J.M., Yagüe J.L., Afonso A., 2008. Building evaluation capacity in Spain: A case study of rural development and empowerment in the European Union. *Evaluation Review*, 32 (5), 478–506.
- Duriasz-Bułchak J., Milewski R., 2003. Partnerstwo w rozwoju lokalnym. Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
- Duś E., 2002. Infrastruktura społeczna na przykładzie wybranych wsi południowej Polski, [w:] Bański J., Rydz E. (red.), *Problemy społeczne wsi. Studia Obszarów Wiejskich*, t. 2., PTG, PAN, Warszawa, 108–118.
- Emerson R.M., 1992. Stosunki wymiany i struktury sieci wymian, [w:] Kempny M., Szmatka J. (red.), *Współczesne teorie wymiany społecznej. Zbiór tekstów*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 396–438.
- European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2006. *The Leader Approach. A basic guide*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Fedyszak-Radziejowska B., 2005. Wiarygodność metod jakościowych i sondaży w badaniach kapitału społecznego wsi, [w:] Gorlach K., Forys G. (red), *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 63–77.
- Feiock R.C., 2007. Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29, 47–63.
- Florek A., 1997. Działania RARR S.A. na rzecz rozwoju społeczności lokalnych, [w:] Stachowski Z., Szczepański K., *Szansa i bariery w rozwoju gmin*, Regionalne Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu”, Tyczyn, 234–241.
- Foeller A. (red.), 2003. *Lokalni Partnerzy*. Fundacja im. Friedricha Eberta, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Warszawa.
- Freshwater D., Thurston L., Ehrensaft P., 1993a. Characteristic of successful community development partnership strategies, [in:] Rounds R.C. (ed.), *The structure, theory and practice of partnerships in rural development*. ARRG Working Paper Series 5, Brandon, 3–23.

- Freshwater D., Thurston L., Ehrensaft P., 1993b. Negotiating partnerships for community development, [in:] Rounds R.C. (ed.), *The structure, theory and practice of partnerships in rural development*. ARRG Working Paper Series, 5, Brandon, 25–33.
- Fraćzak P., 2001. Rola aktywności lokalnej w rozwoju lokalnym, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, 42–56.
- Frykowski M., Starosta P., 2005. Kapitał społeczny na terenie województwa łódzkiego, [w:] Gorlach K., Foryś G. (red.), *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 79–106.
- Fukuyama F., 1997. *Zaufanie, kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Furmankiewicz M., 2002a. Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 8, 1, 5–24.
- Furmankiewicz M., 2002b. The effects of cooperation between territorial self-governments in local and regional associations in Poland, [in:] Namyślak B., Kozieł R. (eds.), *Współczesne procesy transformacji w układach lokalnych i regionalnych w Polsce. Seria: Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. VII, Wyd. „Marmar”, Wrocław, 149–160.
- Furmankiewicz M., 2003. Umocowanie lokalnych i regionalnych sieci gmin na przykładzie Dolnego Śląska, [w:] Sagan I., Czepczyński M. (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk–Poznań, 99–107.
- Furmankiewicz M., 2006. Współpraca międzysektorowa w ramach tzw. partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (24), 113–132.
- Furmankiewicz M., 2007. Wdrażanie koncepcji lokalnej współpracy międzysektorowej na obszarach wiejskich w Polsce, [w:] Grykień S., Hasiński W., Tomczak P. (red.), *Uwarunkowania przyrodnicze a rozwój obszarów wiejskich*. Wyd. Korab Reklama, Wrocław, 29–42.
- Furmankiewicz M., Foryś M., 2006. Partnerstwa terytorialne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w polskiej części Sudetów – historia powstania i pierwsze efekty działań, [w:] Furmankiewicz M., Jadczyk J. (red.), *Problemy współpracy na rzecz ekorozwoju Sudetów*. Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Jelenia Góra, 109–128.
- Furmankiewicz M., Potocki J., 2004. Przyroda a gospodarka. Konflikty ekologiczne w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów, [w:] Furmankiewicz M., Potocki J. (red.), *Problemy ochrony przyrody w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*. Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich Akademii Rolniczej we Wrocławiu. Zachodniosudeckie Towarzystwo Przyrodnicze, Jelenia Góra, 7–20.
- Furmankiewicz M., Slee B., 2007. Cross-sectoral cooperation for rural development in old and new EU member states: a comparative case study of English and Polish area-based partnerships. *Agricultural Economics and Rural Development*, 4 (3–4), 5–20.
- Furmankiewicz M., Stefańska J., 2009. Bonds that matter: Institutional networks in area-based partnerships operating in historically and culturally distinctive regions of Poland, [in:] *Re-Inventing the Rural: Between the Social and the Natural*. Book of Abstracts. XXIII ESRS Congress 17–21 August 2009, University of Vaasa, ESRS, Vaasa, 275.
- Furmankiewicz M., Stefańska J., 2010. Partnerstwa terytorialne jako sieci organizacyjne. Analiza powiązań w trzech wybranych „lokalnych grupach działania” w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (89), 5–25.
- Furmankiewicz M., Thompson N., Zielińska M., 2010. Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience. *Journal of Rural Studies*, 26 (1), 52–62.
- Futymski A., 2007. Zamierzenia Lokalnych Grup Działania (wnioski z analizy ZSRÓW). *Kwartalnik LEADER*, 1, 7–9.

- Futymski A., Kamiński R., 2008. Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. LEADER. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Futymski A., Leśniak K., Lof B., Manintveld K., 2004. Nowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Doświadczenia projektu „Budowanie instytucji na rzecz rozwoju wsi w Pilotażowych Regionach Polski – IBRD”. Leżajskie Stowarzyszenie Rozwoju, Leżajsk.
- Gałęski B., 1973. Rola kółek rolniczych w aktywizacji społeczności wioskowych, [w:] Wierzbicki Z.T. (red.), Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych. Polska Akademia Nauk. Instytut Filozofii i Socjologii. Ossolineum, Wrocław, 129–151.
- Gęsicka G., 1996. Partnership and integration in local development, [in:] Drażkiewicz J., Gęsicka G., Szczucki J. (eds.), Local initiatives – Polish experiences. Wydawnictwo Śląsk, Katowice, 101–116.
- Gnatowska G., 2004. Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia „Koalicji na rzecz Ochoty”, [w:] Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia programu Centrów Aktywności Lokalnej. Konferencja 6 maja 2004 r. Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa, 21–23 [maszynopis].
- Goodwin M., 1998. The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5–12.
- Gorzela G., 2001. Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego – na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy. Wyd. Municipium, Warszawa, 119–133.
- Goszczyński W., 2008. Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+, [w:] Podedworna H., Ruszkowski P. (red.), Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 102–122.
- Goszczyński W., 2009. Program LEADER jako mechanizm kształtowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich, [w:] Wasielewski K. (red.), Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 15–27.
- Gramzow A., 2006. Doświadczenia oddolnych inicjatyw rozwoju regionalnego oraz perspektywy dla programu LEADER + w Dolinie Strugu. Discussion Paper 100. Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle (wydanie w jęz. polskim).
- Gramzow A., Petrick M., 2006. Public goods and rural development in Poland, [in:] Floriańczyk Z., Czapiewski K. (eds.) Endogenous factors stimulating rural development. Institute of Agricultural and Food Economics, National Research Institute, Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences, Warsaw, 7–32.
- Granovetter M., 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91 (3), 481–510.
- Grochowska R., Płonka B., 2002. Program LEADER instrumentem aktywizacji społeczności lokalnych – wnioski dla Polski. *Wieś i Rol.*, 2, 36–55.
- Grochowski M., Regulska J., 2000. New Partnership and Collaboration: Local Government and its Supporting Institutions – the Case of Poland, [in:] Amnå E., Montin S. (eds.), Towards a new concept of local self-government? Recent local government legislation in comparative perspective. *Fagbokforlaget*, Bergen, 73–100.
- Grosse T.G., 2002. Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (8), 25–48.

- Grzeszczak J., 1999. Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej. *Prace Geograficzne IGiPZ PAN 173, Continuo, Wrocław.*
- Gumkowska M., Herbst J., 2006. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006. Stowarzyszenie Klon–Jawor. Warszawa.
- Hadyński J., 2006a. Ekologia i środowisko w programie LEADER. Dom Wydawniczy Harasimowicz, Poznań.
- Hadyński J., 2006b. Partnerstwo: pojęcie, przedmiot, cel, [w:] Hadyński J., Kozera M., Lipińska I., Mizerska H., Słodowska-Hełpa M., Strategie zarządzania współpracą. Centralna Baza Danych. Akademia Rolnicza im. A. Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań, 9–37.
- Hadyński J., Kozera M., Lipińska I., Mizerska H., Słodowska-Hełpa M., 2006. Strategie zarządzania współpracą. Centralna Baza Danych, Akademia Rolnicza im. A. Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.
- Hadyński J., Harasimowicz W., 2006. Partnerstwo Leader+ i obszary wiejskie. Dom Wydawniczy Harasimowicz, Poznań.
- Halamska M., 2005a. Doświadczenia dwóch edycji programu LEADER w Portugalii. *Więś i Rol.*, 4 (129), 47–56.
- Halamska M., 2005b. Rozwój wiejski w Portugalii w latach 1986–2000. Wzór czy przestroga dla Polski? Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Halamska M. 2009. Zasoby własne wsi a zewnętrzne programy rozwoju na przykładzie zależności kapitał społeczny – PP LEADER+. *Więś i Rol.*, 3(144), 9–28.
- Hall A., 2006. Public-private sector partnerships in an agricultural system of innovation: concepts and challenges. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 5 (1), 3–20.
- Hanke K., 2006. Perspektywa tworzenia lokalnych grup działania w programie LEADER. *Więś i Rol.*, 3 (132), 62–71.
- Hanke K., 2008. Koncepcja kapitału społecznego a doświadczenia lokalnych grup działania, [w:] Podedworna H., Ruszkowski P. (red.), Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 87–101.
- Hanke K., 2009. Lokalna Grupa Działania – sieć czy podsieć? Problem funkcjonowania lokalnych grup działania z perspektywy teorii wymiany, [w:] Wasielewski K. (red.), Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 39–48.
- Hanke K., Psyk-Piotrowska E., 2006. Analiza SWOT wdrażania pilotażowego programu LEADER+ na podstawie badań w dwóch gminach. *Więś i Rol.*, 4 (133), 77–89.
- Hanke-Zajda K., 2009. Potencjał kapitału społecznego lokalnych grup działania województwa łódzkiego. *Więś i Rol.*, 4 (145), 199–211.
- Hardin R., 1989. Political obligation, [in:] Hamlin A., Pettit P. (eds), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Basil Blackwell, Oxford, 103–119.
- Harding, G., 1968. *The Tragedy of the Commons*, Science. 162, 1243–1248.
- Hatch M.J., 2002. *Teoria organizacji*. Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
- Herbst J., 2005. *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
- Herbst J., Swianiewicz P., 2008. Kapitał społeczny Dolnego Śląska i Małopolski na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego, [w:] Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., Szafarze darów Europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 54–124.
- Hutchinson J., 1994. The Practice of Partnership in Local Economic Development. *Local Government Studies*, 20 (3), 335–344.

- Jakubowski M., 2005. Dobra publiczne i dobra wspólne, [w:] Wilkin J. (red.), Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 159–183.
- Jordan P., 2004. Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia Centrów Aktywności Lokalnej, [w:] Partnerstwo na rzecz rozwoju społecznego – doświadczenia programu Centrów Aktywności Lokalnej. Konferencja 6 maja 2004 r. Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa, 8–9 [maszynopis].
- Jönsson Ch., Tägil S., Törnqvist G., 2000. Organizing European space. SAGE Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi.
- Juroszek L., 2009. Pilotażowy Program LEADER+ w Polsce: zamierzenia i dotychczasowe rezultaty, [w:] Wasielewski K. (red.), Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 81–91.
- Kamiński R., 2004. Podsumowanie wyników realizacji komponentu Rozwoju Zasobów Ludzkich w ramach Programu Phare 2000 Spójność Społeczna i Gospodarcza, [w:] Kubisza M. (red.), Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 139–149.
- Kamiński R., 2006a. Konieczność stosowania metody LEADER w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie?, [w:] Wilkin J., Błąd M., Klepacka D. (red.), Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa. IRWiR PAN, Warszawa 2006, 43–60.
- Kamiński R., 2006b. Czy jest miejsce dla programu LEADER na polskiej wsi? Na podstawie doświadczeń pierwszych miesięcy wdrażania programu LEADER w Polsce. Wieś i Rol., 1 (130), 136–149.
- Kamiński R., 2007. Odnowa wsi i Leader: komplementarność metod rozwoju obszarów wiejskich, [w:] Kłodziński M., Błąd M., Wilczyński R. (red.) Odnowa wsi w integrującej się Europie. IRWiR PAN, Warszawa, 165–179.
- Kamiński R., 2009. Początki programu LEADER w Polsce – o potrzebie optymizmu i cierpliwości w tworzeniu i ocenie partnerstw lokalnych, [w:] Wasielewski K. (red.), Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Wydawnictwo naukowe WSG, Bydgoszcz, 126–134.
- Kamiński R., Kwatera K., 2005. Jak budować Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+? Poradnik dla animatorów Lokalnych Grup Działania. Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Kata R., 2005. Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami społecznymi w procesie rozwoju lokalnego (na przykładzie gminy Tyczyn i Towarzystwa Rolno-Przemysłowego „Dolina Strugu”, [w:] Czudec A., Ślusarz G. (red.), Samorząd lokalny – istota, efekty i doświadczenia. XV lat samorządu gminy Tyczyn 1990-2005. Uniwersytet Rzeszowski, Zakład Polityki Gospodarczej i Agrobiznesu, Rzeszów-Tyczyn, 127–145.
- Kazior B., 2002. Ekomuzea – żywa interpretacja dziedzictwa. Kropla nr 2 (wydanie internetowe: <http://www.eko.org.pl/kropla/31/ekomuzea.html>, dostęp XII 2007).
- Kempny M., Szmatka J. 1992. Współczesne teorie wymiany społecznej. Wprowadzenie, [w:] Kempny M., Szmatka J. (red.) Współczesne teorie wymiany społecznej. Zbiór tekstów. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kieft H., Manintveld K., 2004. LEADER – Nowe podejście do rozwoju wsi, [w:] Futymski A., Leśniak K., Lof B., Manintveld K. (red.), Nowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Doświadczenia projektu „Budowanie instytucji na rzecz rozwoju wsi w Pilotażowych Regionach Polski – IBRD”. Leżajsk, 6–10.

- Kistowski M., 2003. Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw. Uniwersytet Gdański. Bogucki Wyd. Naukowe. Gdańsk–Poznań.
- Klepacka D., 2003. Inicjatywa wspólnotowa LEADER – doświadczenia funkcjonowania w wybranych krajach UE. *Więś i Rol.*, 4 (121), Warszawa, 35–63.
- Kłodziński M., Kamiński R., 2005. Opinia Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN na temat dokumentu „Informacja nt. stanu prac nad projektami rozporządzeń dotyczących rolnictwa w związku z nową perspektywą finansową na lata 2007–2013”. *Opinie i Ekspertyzy* 33, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Knieć W., 2005. Analiza jakości lokalnych partnerstw na rzecz zatrudnienia, [w:] Wiśniewski Z. (red.), *Praca i partnerstwo w programie PHARE „Promocja zatrudnienia i rozwój zasobów ludzkich w województwie kujawsko-pomorskim”*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, 47–94.
- Knieć R., Hałasiewicz A., 2008. LEADER: Budowanie potencjału społecznego. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Knieć W., 2009. Władza w Lokalnych Grupach Działania: pomiędzy realnym a skolonizowanym partnerstwem, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 61–71.
- Kołodziejczyk D., 2003. Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, [w:] Górz B., Guzik Cz. (red.), *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*. Seria: *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 4, PTG PAN, Warszawa, 27–37.
- Korenik S., 2008. Kapitał ludzki w procesach rozwoju gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów przestrzennych, [w:] Miszczak K., Przybyła Z. (red.), *Nowe paradygmaty gospodarki przestrzennej*. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 236, Warszawa, 75–82.
- Kovacs Katona J., Fieldsend A.F., Alderson M., Szabo G., 2006. Human and social factors as endogenous factors stimulating the LEADER programme in Hungary, [in:] Floriańczyk Z., Czapiewski K., (red.), *Endogenous factors stimulating rural development*. Institute of Agricultural and Food Economics. National Research Institute, Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences, Series: *Rural Areas and Development*, vol. 4, Warsaw, 127–142.
- Kozarowicz H., Panasiewicz Z., 1998. Współdziałanie jako metoda sterowania rozwojem lokalnym, [w:] Obrębalski M., (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, nr 785, Wrocław, 99–103.
- Krukowska-Szopa I., Ruszlewicz A., Plezia R. (red.), 2006. *Zintegrowana strategia rozwoju obszarów wiejskich Partnerstwa Doliny Środkowej Odry*. Fundacja Ekologiczna Zielona Akcja, Legnica [maszynopis].
- Krukowski K., 2004. Lokalne porozumienia na rzecz zatrudnienia jako narzędzie wdrażania strategii rozwoju na poziomie powiatu, [w:] Karwowski J. (red.), *Lokalne układy partnerskie*, Katedra Marketingu, Uniwersytet Szczeciński, Wydawnictwo PTE, Szczecin, 215–221.
- Kukowski J., 2009. Szanse i zagrożenia związane z programem LEADER – z perspektywy samorządu województwa, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 92–106.
- Kupiec L., Gołębiowska A., 2004. Współdziałanie z otoczeniem w ramach układu lokalnego, [w:] Karwowski J. (red.), *Lokalne układy partnerskie*. Katedra Marketingu, Uniwersytet Szczeciński, Wydawnictwo PTE. Szczecin, 13–20.
- Kuriata Z., 2006. Zmiana wizerunku wsi w ramach Programu Odnowy Wsi, [w:] Furmankiewicz M., Jadczyk J. (red.) *Problemy współpracy na rzecz ekorozwoju Sudetów*. Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Jelenia Góra, 145–161.

- Larner W., Butler M., 2005. Governmentalities of local partnerships: the rise of a "partnering state" in New Zealand. *Studies in Political Economy*, 75, 85–108.
- Lewenstein B., 2001. Obywatelskie strategie i modele wprowadzania „zmiany społecznej” w miejskich społecznościach lokalnych – doświadczenia amerykańskie, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, 105–118.
- Lewicka M., 2005. Ways to make people active: The role of place attachment, cultural capital, and neighborhood ties. *Journal of Environmental Psychology*, 25 (4), 381–395.
- Lewis J.M., Baeza J.I., Alexander D., 2008. Partnerships in primary care in Australia: Network structure, dynamics and sustainability. *Social Science & Medicine*, 67 (2), 280–291.
- Lloyd P., 2004, Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna: budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne, [w:] Kubisza M. (red.), *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 108–127.
- Lowndes V., Sullivan H., 2004. Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? *Local Government Studies*, 30 (1), 51–73.
- Lovaglia M.J., 2006. Sieciowa teoria wymiany, [w:] Jasińska-Kania A., Nijakowski L.M., Szacki J., Ziółkowski M. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 107–129.
- Machaj I., 2000. Rozwój lokalny a tożsamość społeczna mieszkańców, [w:] Wołk Z., Dzieńdziura K. (red.), *Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji europejskiej*. Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Tadeusza Kotarbińskiego, Zielona Góra, 83–90.
- Magryś W., 2009. Porozumienia i sieci Lokalnych Grup Działania, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 106–114.
- Małowski M., Wieczorek A., Sosnowska H., 2006. Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych. Wydanie drugie. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mandrysz W., 2007. Relacje pomiędzy badanymi organizacjami a władzą publiczną na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, [w:] Wódz K. (red.), 2007. *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 200–232.
- Marsden T., Murdoch J., 1998. Editorial: The Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 1–4.
- Marks-Bielska R., Białobrzeska R., 2004. Partnerstwo w rozwoju lokalnym na przykładzie gminy Żelów, [w:] Karwowski J. (red.), *Lokalne układy partnerskie*. Katedra Marketingu, Uniwersytet Szczeciński, Wydawnictwo PTE, Szczecin, 99–107.
- Market Service, 2005. Inicjatywa LEADER w Polsce. Badanie zrealizowane dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. UKIE, Warszawa [niepublikowany raport].
- McAlinden G., 2005. Partnerstwo na rzecz rozwoju regionalnego – w kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, [w:] Kubisza M. (red.), *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 128–138.
- Mempel-Snieżyk A., 2008. Kapitał ludzki i kapitał społeczny w gospodarce opartej na wiedzy, [w:] Miszczak K., Przybyła Z. (red.), *Nowe paradygmaty gospodarki przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 236, Warszawa, 108–116.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2004. Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiej-

- skich, 2004-2006". Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. (poz. 2117), Warszawa.
- Moseley M.J., (red.), 2003. *Local Partnerships for Rural Development. The European Experience.* CABI Publishing, Wallingford Oxon.
- Munro H., Roberts M., Skelcher C., 2008. Partnership governance and democratic effectiveness: Community leaders and public managers as dual intermediaries. *Public Policy and Administration*, 23 (1), 61–79.
- Nardone G., Sisto R., Lopolito A., 2010. Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. *Journal of Rural Studies*, 26 (1), 63–72.
- Niesporek A., 2008. Miejsce i funkcja pojęcia kapitału społecznego w teorii socjologicznej, [w:] Szczepański M.S., Bierwiaczonek K., Nawrocki T. (red.) *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów.* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 20–27.
- Nooy de W., Mrvar A., Batagelj V., 2005. *Explanatory Social Network Analysis with Pajek.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Nowak A., 2007. Partnerski model planowania rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Partnerstwa Doliny Środkowej Odry. Praca magisterska wykonana na kierunku Geodezja i Kartografia, Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.
- Nunn S., Rosentraub M.S., 1997. Dimension of interjurisdictional cooperation. *Journal of the American Planning Association*, 63 (2), 205–219.
- OECD, 1990. *Local Partnerships for Rural Development.* OECD, Paris.
- OECD, 2001. *Local Partnership for Better Governance.* OECD, Paris.
- OECD, 2004. *New Forms of Governance for Economic Development.* OECD, Paris.
- Olson M., 2006. Dobra publiczne i problem „pasażera na gape”, [w:] Jasińska-Kania A., Nijkowski L.M., Szacki J., Ziółkowski M. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne.* Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 138–144.
- Oorschot W., Arts W., Gelissen J., 2006. Social Capital in Europe. Measurement and Social and Regional Distribution of a Multifaceted Phenomenon. *Acta Sociologica*, 49 (2), 149–167.
- Osa M., Górlach K., Podedworna H., 2006. Integracja z Unią Europejską a polityka rolna Polski w perspektywie analizy sieciowej, [w:] Szafraniec K. (red.), *Jednostkowe i społeczne zasoby wsi.* Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 147–169.
- Osborn S.P., 1998. Partnership in Local Economic Development. A bridge too far for the voluntary sector? *Local Economy*, 12 (4), 290–295.
- Paldam M., Svendsen G.T., 2001. Missing Social Capital and the Transition in Eastern Europe. *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 5, 21–34.
- Partycki S., 2000. Towarzystwa miłośnicze czynnikiem aktywizacji społecznej gmin (na przykładzie województwa lubelskiego), [w:] Wołk Z., Dzieńdziura K. (red.), *Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji europejskiej.* Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Tadeusza Kotarbińskiego, Zielona Góra, 99–105.
- Parysek J., 1996. Lokalny wymiar gospodarki przestrzennej, [w:] Parysek J. (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna.* Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, 11–29.
- Pastuszka S., 2005. Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (20), 63–74.
- Peck J.A., Tickell A., 1994. Too many partnerships... The future for regeneration partnerships. *Local Economy*, 9 (3), 251–265.
- Podedworna H., Ruszkowski P. (red.), 2008. *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny.* Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Porębski K., 2005. Działania Funduszu Współpracy w zakresie upowszechniania programu LEADER. *Więś i Rol.* 4 (129), 69–76.

- Potok A., 2005. Obszary wiejskie jako miejsce zamieszkania i pracy, [w:] Polska wieś 2025. Wizja rozwoju. Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa, 57–66.
- Putnam R., 1995. Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech. Przekład J. Szacki, Wyd. Znak, Kraków.
- Putnam R.D., 1996. Bowling Alone: malejący społeczny kapitał Ameryki (Bowling Alone: America's Declining Social Capital, przekład M. Pietrzak-Merta z *Journal of Democracy* 1/1995), *Res Publica Nova*, 6 (93), 16–22.
- Putnam R.D., 2008. Samotna gra w kręgle: Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych. Przekład P. Sadura i S. Szymański. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Puza A.J., Andrukiewicz A., 2003. Rozwój Doliny Strugu w wyniku zastosowania nowoczesnych technologii teleinformatycznych. UNDP, Warszawa.
- Ray C., 2005. Neo-Endogenous Rural Development in the EU, [in:] Cloke P., Marsden T., Mooney P. (eds.), *Handbook of Rural Studies*. Sage, London, 278–291.
- Regulska J., 1993. Local government reform in central and eastern Europe, [in:] Bennett R.J. (ed.), *Local Government in the New Europe*. Belhaven Press. London and New York, 183–196.
- Regulska J., 1998. Building Local Democracy: The Role of Western Assistance in Poland. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, 9 (1), 39–57.
- Regulska J., Regulski J., 2000. Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej – sukcesy i porażki, [w:] Rybczyńska A. (red.), *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, Państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Wyd. UMCS, Lublin, 177–197.
- Rizzo F., 2009. Local institutions and agrarian structures matter in LEADER: Case studies from Finland and Italy. *Finnish Journal of Rural Research and Policy, Special Issue*, 2, 71–84.
- Rodriguez S., 2005. Jednym słowem... LEADER+ *Magazine*, 1, 3.
- Rokicki J., 2004. Partnerstwo w sferze usług społecznych w gminie, [w:] Karwowski J. (red.), *Lokalne układy partnerskie*. Katedra Marketingu, Uniwersytet Szczeciński, Wydawnictwo PTE, Szczecin, 163–170.
- Rosińska A., 2009. Lokalne Grupy Działania w programie LEADER – perspektywa psychologiczna, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 49–60.
- Rosiński D., 2009. Działania partnerskie typu LEADER a kompetencje społeczne jednostki, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 28–38.
- Rowiński J., 2004: Wspólna polityka rolna do roku 2004, [w:] Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska*. T. 1, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, 143–160.
- Sadowski I., 2008. Demokracja lokalna w działaniu. Sieć relacji, aktywność obywatelska i zaufanie w społeczności lokalnej, [w:] Szczepański M.S. Bierwaczonek K., Nawrocki T. (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*. Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 292–303.
- Saraceno E. 1999. The evaluation of local policy making in Europe: Learning from the LEADER Community Initiative. *Evaluation*, 5 (4), 439–457.
- Sawiński Z., 2005. Metody doboru respondentów, [w:] Sztabiński P. B., Sawiński Z., Sztabiński F., *Fieldwork jest sztuką. Jak dobrać respondenta, skłonić do udziału w wywiadzie, rzetelnie i sprawnie zrealizować badanie*. Wyd. Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, 79–118.
- Scott M., 2003. Area-Based Partnerships and Engaging the Community Sector: Lessons from Rural Development Practice in Northern Ireland. *Planning, Practice & Research*, 18 (4), 279–292.

- Scott M., 2004. Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II Programme. *Journal of Rural Studies*, 20 (1), 49–59.
- Serafin R., Kazior B., Jarzębska A., 2005. Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania – praktyczny przewodnik. Wydanie drugie poprawione i poszerzone. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Shucksmith M., 2000. Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 208–218.
- Skrzypczak B., 2001. Tworzenie Centrów Aktywności Lokalnej, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, 140–156.
- Skrzypczak B., 2004. Podstawowe cele i metody rozwoju społeczności lokalnych. Szkoła animatorów społecznych [maszynopis, pobrane IV 2009 ze strony <http://www.sas.engo.pl>].
- Starosta P., Frykowski M., 2008. Typy kapitału społecznego i wzory partycypacji obywatelskiej w wiejskich gminach centralnej Polski, [w:] Szczepański M.S., Bierwiazzonek K., Nawrocki T. (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*. Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 231–263.
- Stenlas N., 1999. Organisation, Management and Social Networks – Theories of Relevance to Partnerships, [in:] Westholm E., Moseley M., Stenlas N. (eds.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory*. Dalarna Research Institute, Falun, 209–228.
- Stöhr W.B., 1993. Local initiative networks as an instrument for the development of peripheral areas, [in:] Tykkyläinen M. (ed.), *Development issues and strategies in the new Europe. Local, regional and interregional perspectives*. Avebury, Aldershot, 203–209.
- Stonehouse G., Hamil J., Campbell D., Purdie D., 2001. *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*. Felberg SJA, Warszawa.
- Stowarzyszenie Dolina Pilicy, 2006. Zintegrowana strategia rozwoju regionu Dolina Pilicy opracowana przez Lokalną Grupę Działania Stowarzyszenie Dolina Pilicy w ramach Projektu LEADER+, Spała (maszynopis).
- Stryjakiewicz T., 1999. *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Stryjakiewicz T., 2001. Koncepcja usieciowienia (networking) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych, [w:] Rogacki H. (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, 37–47.
- Strzelbicka-Pietrowicz A., 2009. Program LEADER a zrównoważony rozwój. Casus Sejneńszczyzny, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 72–78.
- Swianiewicz P., 2007. Skąd się bierze pasywność?, [w:] Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), *Gmina Pasywna*. PAN KPZK, Warszawa, 16–28.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A., 2008. Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Sztompka P., 2007. Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji, [w:] Sztompka P., Kucia M. (red.), *Socjologia. Lektury*. Wydawnictwo Znak, Warszawa, 397–408.
- Ślusarz G., 1998. Przedsięwzięcia o znaczeniu strategicznym do wspólnej realizacji przez gminy mikroregionu „Dolina Strugu” wynikające z ich strategii rozwoju, [w:] Czudec A., Szczepański K., Ślusarz G. (red.), *Samorząd lokalny – istota, efekty i doświadczenia. Towarzystwo Rolno-Przemysłowe „Dolina Strugu” w Tyczynie, Zakład Ekonomii Wydziału Ekonomii w Rzeszowie, Akademii Rolniczej w Krakowie, Tyczyn–Rzeszów, 79–86*.

- Śpiewak R., 2008. Czy organizacje pozarządowe są wsi potrzebne?, [w:] Halamska M. (red.) *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, 135–162.
- Śpiewak R. 2009. Kierunki rozwoju wsi prezentowane przez wybrane lokalne grupy działania realizujące program Leader+ w Polsce. *Więś i Rol.*, 4 (145), 212–225.
- Taylor M., 1992. *The possibility of cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tendera R., 2003. Raport z przeglądu mechanizmów finansowania działalności Grup Partnerskich. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska. Kraków (maszynopis udostępniony w biurze Fundacji).
- Tennynson R. (tłum. M. Serafin), 2003. *Poradnik partnerstwa*. The International Business Leaders Forum (IBLF) and the Global Alliance for Improver Nutrition (GAIN) [wydanie polskie].
- Tödting-Schönhofer H., Lukesch R., Bontron J.-C., Ricci C., Dumont V., 2003. *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report*. Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien (pobrane 3 IV 2008 z <http://www.ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2>)
- Turner J.H., 2004. *Struktura teorii socjologicznej*. Wydanie nowe. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- UNDP, 2004. *Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004. W trosce o pracę*. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Warszawa (pobrane 3.04.2008 z <http://www.undp.org.pl/nhdr2004>).
- van der Ploeg J.D., Long A. (Eds.), 1994. *Born from Within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum, Assen, Netherlands.
- Warner M., 2001. Building social capital: the role of local government. *Journal of Socio-Economic*, 30 (2), 187–192.
- Wasielewski K., 2005. Program LEADER+. Szansa czy tylko nadzieja na aktywizację polskiej wsi?, [w:] Fedyszak-Radziejowska B. (red.), *Proces demarginalizacji polskiej wsi*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 69–96.
- Wasielewski K. (red.), 2009a. *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz.
- Wasielewski K., 2009b. LEADER w Polsce – między ideą a rzeczywistością, [w:] Wasielewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe WSG, Bydgoszcz, 135–142.
- Wasserman S., Faust K. 1994. *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Westholm E., 1999. Exploring the Role of Rural Partnership, [in:] Westholm E., Moseley M., Stenlas N. (eds.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe. A Literature Review of Practice and Theory*. Dalarna Research Institute, Falun, 13–23.
- Wierzbicki Z.T., 1973. Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych, [w:] Wierzbicki Z.T. (red.), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*. Polska Akademia Nauk. Instytut Filozofii i Socjologii. Ossolineum, Wrocław, 17–73.
- Wigier M., 2006. Structural policy for agriculture and rural areas before and after Poland's accession to the EU. *Agricultural Economics and Rural Development*, 3(9–10), 12–21.
- Wilkin J., 2005. Teoria wyboru publicznego – *homo oeconomicus* w sferze polityki, [w:] Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 9–29.
- Woźniak Z., 2001. Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Warowicki M., Woźniak Z. (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy*. Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, 8–21.

- Woźniak Z., 2002. Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi, [w:] Gliński P., Lewenstein B., Siciński A., Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor. IFiS PAN, Warszawa, 100–120.
- Wódz K. (red.), 2007. Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Wódz K., Wódz J., 2007. Partnerstwo społeczne i kultura dialogu – droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE, [w:] Wódz K. (red.), 2007. Negocjowana demokracja, czyli europejskie *governance* po polsku. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, 33–42.
- Yarwood R., 2002. Parish councils, partnership and governance: the development of ‘exceptions’ housing in the Malvern Hills District, England. *Journal of Rural Studies*, 18 (3), 275–291.
- Zaręba D., 2007. Zielone szlaki – greenways. Praktyczny poradnik. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Stowarzyszenie Environmental Partnership for Sustainable Development, Kraków–Brno.
- Zarycki T., 2004. Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności. *Kultura i Społeczeństwo*, 48 (2), 45–65.
- Żabińska T., 2006. Partnerstwo jako determinanta rozwoju turystyki w regionie, [w:] Nowakowska A., Przydział M. (red.), *Turystyka w badaniach naukowych. Prace ekonomiczne*. Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów, 409–423.

TERRITORIAL PARTNERSHIPS IN RURAL AREAS IN POLAND IN YEARS 1994–2006

S u m m a r y

This monograph presents the results of research on partnerships (partnership groups) operating in rural areas in Poland until 2006. From the theoretical perspective, we refer primarily to the theory of exchange (including rational choice theory), which was developed e.g. in the social sciences and economy. The research objects were local, formal coalitions for local development, inspired by the Local Action Groups operating in Western Europe within the framework of the LEADER Community Initiatives. Referring to the literature, we proposed for these organizations the use of the term "territorial partnership", which means a formalized initiative of cross-sectoral cooperation for socio-economic development of given sub-region, based on the concept of endogenous development. Three main periods were distinguished in the development of territorial partnerships in Poland:

- the years 1994–1998 – in 1994 the establishment of the first over-municipal cross-sectoral initiative was noted, but in general it was not followed by spontaneous creation of tri-partite organizations for local development, and in addition there was no systemic support for this type of cooperation. Possible cooperation could sometimes take place within the framework of the associations.
- the years 1999–2004 – during this period the partnerships were initiated mainly through pilot projects funded from foreign resources, most commonly re-distributed by large NGOs. Partner groups were modelled on the experience from Western Europe and the USA. There were no nationwide Polish government programmes to support organizations of that type. In that period, the local and regional NGOs played a major role in partnership creation. The undertaken projects did not have any large economic significance, but they were important for building trust between local actors involved and for popularization of the idea of cross-sectoral cooperation. About 20–30 initiatives of the "territorial partnership" type were established and at least a few dozen were at the stage of forming.
- the years 2005–2006 – during this period partnerships were commonly established under the LEADER+ Pilot Program (PPL+), which rules had a high impact on the legal and organizational form of partnerships. Owing to the programme, most of the partnerships in Poland prepared strategies and in years 2007–2008 implemented non-investment projects. The local authorities had a dominant role in the process of partnership forming in that period. In late 2006, there were over 200 such organizations, their area was mostly related to natural regions.

Local governments and voluntary organizations were most active in the investigated coalitions. Most of the partnerships had prepared a development strategy, but specific projects financed from sources other than PPL+ were implemented only by a dozen oldest organizations by 2006, mostly in the category of tourism promotion and development of small-scale tourist infrastructure. Financial and legal problems were found to be the main constraints in partnership development. Most of the partnerships had just

began their activity and, with only a few positive exceptions, had not achieved significant effects by 2006, either in local economic development, or in the real mobilization of local communities. There were even cases of local authorities rejecting projects proposed by local inhabitants or trying to take control over the financial resources from PPL+.

The inhabitants knowledge about even the longest-operating partnerships was negligible in the three examined case studies (Odra Valley Partnership, Pilica Valley Partnership and Strug Valley Partnership). Difficulties arose in implementing the main ideas declared in the concept of cross-sectoral cooperation. Some of them resulted from the LEADER+ Pilot Program's administrative constraints (for example, imposition of a legal form, the exclusion of even small urban municipalities, the exclusion of any investment projects in the scheme). Some of the limitations resulted from the problems with the development of civil society reported in the literature (such as the politicization of the local government, their conflicts with or aversion to NGOs, the lack of tradition of cooperation, the leader's tendency to dominate partnerships, low social activity).

However, a formal network analysis of the three examined cases showed that partnerships had a great role in creating non-hierarchical, cross-sectoral links (such as coordination and co-operation), which was an important factor contributing to the creation of social capital in rural areas. Partnerships engaged in the promotion of tourism and the creation of so-called local products, which in the future may help to provide additional income to inhabitants of the villages. However, the participation of the private sector, and representatives of farmers was usually low, which was a weakness of the created organizations. In the case studies, differences between partnerships can be explained by the regional socio-cultural diversity. The analysis led to the author's conclusion that additional measures are necessary to prevent the dominance of local authorities in partnerships, to increase social participation through the involvement of non-governmental and private sector, and to strengthen local voluntary organizations in rural areas. The results also justify the need for further comparative regional studies based on an analysis of the relationship between local actors involved in collaboration.

PARTNERSTWA TERYTORIALNE NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE W LATACH 1994–2006

S t r e s z c z e n i e

W niniejszej monografii przedstawiono wyniki badań partnerstw (grup partnerskich) działających na obszarach wiejskich w Polsce, według stanu w roku 2006. W ujęciu teoretycznym odniesiono się głównie do teorii wymiany (w tym teorii wyboru racjonalnego), rozwijanej m.in. w naukach społecznych i ekonomicznych. Przedmiotem badań były lokalne, sformalizowane koalicje na rzecz rozwoju lokalnego, wzorujące się na lokalnych grupach działania funkcjonujących w Europie Zachodniej w ramach Inicjatywy Wspólnotowych LEADER. W nawiązaniu do literatury zaproponowano używanie w odniesieniu do tych organizacji terminu „partnerstwo terytorialne”, oznaczającego sformalizowaną inicjatywę współpracy międzysektorowej na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego określonego subregionu, opartą na idei rozwoju endogenicznego. W rozwoju partnerstw terytorialnych w Polsce wyróżniono 3 główne okresy:

- lata 1994–1998 – w 1994 r. odnotowano powstanie pierwszej ponadgminnej inicjatywy międzysektorowej, jednak generalnie nie następowało spontaniczne powstawanie trójsektorowych organizacji na rzecz rozwoju lokalnego, a dodatkowo nie było systemowego wsparcia tego typu współpracy. Ewentualna współpraca mogła czasem odbywać się w ramach stowarzyszeń.
- lata 1999–2004 – w tym okresie partnerstwa inicjowane były głównie w ramach programów pilotażowych finansowanych ze środków zagranicznych, redystrybuowanych najczęściej przez duże organizacje pozarządowe. Grupy partnerskie wzorowały się na doświadczeniach z Europy Zachodniej i USA. Brak było ogólnopolskich programów rządowych wspierających tego typu organizacje. W tworzeniu partnerstw w tym okresie główną rolę odgrywały lokalne i regionalne organizacje pozarządowe. Realizowane projekty nie miały dużego znaczenia ekonomicznego, ale były istotne do budowy zaufania pomiędzy zaangażowanymi, lokalnymi podmiotami i propagowania idei współpracy międzysektorowej. Do połowy 2004 r. powstało około 20 inicjatyw typu „partnerstwo terytorialne”, ale co najmniej kilkadziesiąt kolejnych było na etapie formowania.
- lata 2005–2006 – w tym okresie partnerstwa powstawały powszechnie w ramach Programu Pilotażowego LEADER (PPL+), którego reguły decydowały w wysokim stopniu o formie prawnej i organizacyjnej partnerstw. Dzięki programowi większość partnerstw w Polsce przygotowała strategię działania i w latach 2007–2008 zrealizowała projekty nieinwestycyjne. W procesie formowania partnerstw w tym okresie dominującą rolę miały władze lokalne. W końcu 2006 r. istniało już ponad 200 tego typu organizacji, przy czym ich obszar powiązany był najczęściej z krainami przyrodniczymi.

W badanych koalicjach najaktywniejsze były samorzady gminne i organizacje pozarządowe. Większość partnerstw przygotowała strategię rozwoju, ale konkretne projekty finansowane z innych źródeł niż PPL+ zrealizowało do 2006 r. tylko kilkanaście najstarszych organizacji, najczęściej w kategorii promocji i rozwoju drobnej infrastruktury turystycznej. Za główne trudności w rozwoju partnerstw uznano problemy finansowe

i prawne. Większość partnerstw dopiero rozpoczynała działalność i z kilkoma pozytywnymi wyjątkami obiektywnie nie osiągnęła do 2006 r. znaczących efektów ani w lokalnym rozwoju gospodarczym, ani w rzeczywistej aktywizacji społeczności lokalnych. Odnotowano nawet przypadki wykluczania przez władze gminne projektów proponowanych przez mieszkańców lub tendencje do przejmowania przez nie kontroli nad środkami z PPL+.

W trzech badanych studiach przypadku (partnerstwa: Doliny Środkowej Odry, Doliny Pilicy i Doliny Strugu) wiedza mieszkańców o nawet najdłużej funkcjonujących partnerstwach była znikoma. Wystąpiły trudności w realizacji głównych idei deklarowanych w koncepcji współpracy międzysektorowej. Część z nich wynikała z administracyjnych ograniczeń polskiego Programu Pilotażowego LEADER (np. narzucenie formy prawnej, wykluczenie nawet małych miast, wykluczenie jakichkolwiek projektów inwestycyjnych w tym programie), a część ze zjawisk opisywanych już w literaturze dotyczącej problemów z kształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego (np. upolitycznienie władz, konflikty lub niechęć władz do organizacji pozarządowych, brak tradycji współpracy, skłonności do dominacji liderów partnerstw, mała aktywność społeczna).

Formalna analiza sieciowa wykazała jednak, że w 3 badanych studiach przypadku partnerstwa miały duże znaczenie w tworzeniu niehierarchicznych powiązań międzysektorowych (typu koordynacja i kooperacja), co stanowiło ważny czynnik sprzyjający tworzeniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Partnerstwa angażowały się w promocję turystyczną oraz tworzenie tzw. produktu lokalnego, co może w przyszłości pomóc w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów przez mieszkańców wsi. Jednak udział sektora prywatnego, a także przedstawiciele gospodarstw rolnych był najczęściej niski, co było słabością tworzonych organizacji. W badanych studiach przypadku stwierdzono różnice pomiędzy partnerstwami, które można tłumaczyć regionalnym zróżnicowaniem społeczno-kulturowym. W wyniku analiz przedstawiono wnioski autorów co do konieczności podjęcia dodatkowych działań, które m.in. chroniłyby przed dominacją władz lokalnych w partnerstwach, zwiększały partycypację społeczną poprzez zaangażowanie sektora pozarządowego i prywatnego, wzmocniały lokalne organizacje pozarządowe na obszarach wiejskich. Wyniki badań uzasadniają także konieczność podjęcia dalszych porównawczych badań regionalnych bazujących na analizie relacji pomiędzy lokalnymi podmiotami zaangażowanymi we współpracę.

ZAŁĄCZNIK

**Wzory ankiet i kwestionariuszy wywiadu wykorzystanych
w badaniach terenowych**

Wzór nr 1 – ankieta partnerstwa (badania wstępne z 2005 r.)

1) Nazwa i data założenia partnerstwa (grupy partnerskiej):

2) Strona internetowa partnerstwa http://

3) Poczta elektroniczna partnerstwa (e-mail):

4) Członkowie partnerstwa wg stanu na 31.12.2004 (Wymienić tylko sumaryczną liczbę danego typu podmiotów):
 Stowarzyszenia i fundacje: lokalne spoza terenu partnerstwa; samorządy gminne samorządy powiatowe; przedsiębiorstwa; inne (jakie: szkoły, nadleśnictwa, agencje, urzędy?).....

5) Aktualny zasięg (granice) działania partnerstwa (wg gmin lub powiatów):

6) Jaki jest status prawny partnerstwa – (stowarzyszenie, fundacja, porozumienie nieformalne oparte na deklaracjach współpracy członków z sekretariatem prowadzonym przez jednego z członków, inne:

7) Proszę zaznaczyć główne czynniki identyfikacji grupy partnerskiej:

przyrodniczy (np. zlewnie rzek, obszary ochrony) <input type="checkbox"/>	krajny i obszary historyczne <input type="checkbox"/>
struktury administracyjne <input type="checkbox"/>	teren użytkowania istniejącej infrastruktury <input type="checkbox"/>
jednorazowy projekt <input type="checkbox"/>	chęć pozyskania środków z Inicjatywy LEADER <input type="checkbox"/>
inne: <input type="checkbox"/>	inne: <input type="checkbox"/>

8) **Dotychczas osiągnięte efekty** współpracy w ramach partnerstwa. Proszę wpisać w rubrykach po prawej stronie znak „plus” (+) w przypadku osiągnięcia jakiegoś konkretnego efektu. Jeśli brak efektów współpracy, proszę nic nie wpisywać:

Zakres współpracy:	Efekty o charakterze niematerialnym (wiedza, informacja, prace koncepcyjne, plany, strategie etc.)	Efekty o charakterze materialnym (rzeczowym lub wartościowym)	Przykład efektu współpracy (wybudowanie oczyszczalni, rozwiązanie ważnego problemu partnerstwa, wyznakowanie tras turystycznych, przyciągnięcie inwestora etc.)
media (np. rozbudowa i użytkowanie wodociągów, gazociągów, sieci telefonicznych etc.)			
ekologia (np. eliminacja i składowanie odpadów, oczyszczanie ścieków etc.)			
transport – (np. budowa i utrzymanie dróg, komunikacja, organizacja ruchu etc.)			
planowanie przestrzenne i strategie rozwoju gospodarczego			
promocja inwestycyjna (np. przyciąganie inwestorów, targi, reklamy etc.)			
promocja turystyczna (np. wspólne imprezy, targi, reklamy etc.)			
ochrona zdrowia i ratownictwo (np. wsparcie ośrodków medycznych i służb ratownictwa (w tym GOPR), działania dla poprawy zdrowia mieszkańców, przeciwdziałanie kłeskom żywiołowym)			
rozwiązywanie problemów społecznych (np. pomoc dla biednych, akcje antyalkoholowe, antynarkotykowe, przeciwdziałanie przestępczości)			
oświata i wychowanie (np. edukacja, wspieranie szkół, lub naukowych, wymiana dzieci i młodzieży etc.)			
kultura (np. wsparcie ośrodków kulturalnych, wymiana zespołów, środowisk twórczych etc.)			
lobbying wobec władz centralnych i regionalnych			
działania na rzecz restrukturyzacji obszarów wiejskich			
inne (jakie):			

- 9) Czy składali Państwo wspólne (jako partnerstwo) wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć do innych instytucji/programów: TAK / NIE * (niepotrzebne skreślić)
- 10) Jeśli partnerstwo uzyskało dofinansowanie, proszę wymienić 5 największych projektów dofinansowanych do końca 2004 r.:

Przykład:

2003	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska	Promocja partnerstwa	20 000	10 000
------	---------------------------------------	----------------------	--------	--------

Dane Państwa partnerstwa:

Rok	Rodzaj funduszu, programu, instytucji wspierającej	Czego dotyczył	Wartość projektu w PLN	Wartość grantu w PLN

- 11) Jeśli partnerstwo współpracuje z innymi partnerstwami, organizacjami, instytucjami etc. krajowymi lub zagranicznymi, proszę wymienić 2 najważniejsze:

Rok rozpoczęcia współpracy	Rok podpisania ewentualnej umowy o współpracy	Instytucja, kraj pochodzenia

- 12) Czy dzięki współpracy z organizacjami zewnętrznymi Państwa partnerstwo wprowadziło jakieś zmiany w organizacji, wykorzystano nowe metody w zarządzaniu lub pozyskiwaniu środków, przyciągnęło nowego inwestora, zrealizowało jakiś bardzo podobny projekt na podstawie wzoru partnera/instytucji wspierającej etc.?
-

- 13) Czy partnerstwo posiada wspólny fundusz (wspólne środki na inwestycje lub dotacje dla lokalnych podmiotów) TAK / NIE – jaki (dotacyjny/inwestycyjny?).....

O jakim przybliżonym budżecie rocznym (środki własne ze składki..... + środki pozyskane z zewnątrz.....)

- 14) Trudności (bariery, konflikty) we współpracy w ramach związku. Proszę zaznaczyć „plus” (+), gdy są/były to istotne bariery lub proszę nic nie wpisywać, jeśli nie występują lub mają/miały znikomy wpływ:

niewystarczające środki finansowe konflikty interesów członków

problemy prawne ryzyko inwestycyjne

brak aktywności członków zmiany władz w organizacjach

inne:

brak zaufania między partnerami

- 15) Ważniejsze plany Państwa partnerstwa na przyszłość:
-
-

Inne uwagi:

.....

.....

Ewentualna osoba do kontaktu w sprawie niniejszej ankiety:

Miejscowość, data:

Wzór nr 2 – ankieta partnerstwa (badania główne w latach 2006–2007)

Szanowni Państwo!

W związku z prowadzonymi ogólnopolskimi badaniami współpracy międzysektorowej w ramach lokalnych grup działania zwracamy się z uprzejmą prośbą o wypełnienie i odesłanie niniejszej, krótkiej ankiety pocztą elektroniczną lub zwykłą.

Ankieta Partnerstwa/Lokalnej Grupy Działania (dalej: LGD, partnerstwa)

1) Nazwa partnerstwa:

2) Strona internetowa partnerstwa http://

3) Poczta elektroniczna partnerstwa (e-mail):

4) Data założenia (rok podpisania pierwszej deklaracji partnerów niezależnie od formy prawnej):

5) Jaki jest status prawny partnerstwa – stowarzyszenie, fundacja, porozumienie nieformalne oparte na deklaracjach współpracy członków, inne:

6) Jeżeli partnerstwo opierało się pierwotnie na dobrowolnych deklaracjach współpracy pomiędzy członkami, z sekretariatem prowadzonym przez jednego z członków, a potem zostało sformalizowane poprzez utworzenie stowarzyszenia lub fundacji, to kiedy zarejestrowano taką organizację (wystarczy wpisać rok):

7) Liczba instytucji reprezentowanych w partnerstwie niezależnie od statusu prawnego LGD wg stanu na 30.05.2006 (wymienić tylko sumaryczną liczbę danego typu współpracujących podmiotów):

Łącznie wszystkie instytucje (podmioty) reprezentowane w LGD: w tym:

a) stowarzyszenia i fundacje z siedzibą w obszarze partnerstwa

b) stowarzyszenia i fundacje z siedzibą poza obszarem partnerstwa

c) samorządy gminne samorządy powiatowe

d) jednostki publiczne podległe samorządom lokalnym (szkoły, ośrodki kultury, muzea etc.)

e) przedsiębiorstwa (w tym firmy jednoosobowe, zakłady rzemieślnicze, nadleśnictwa, wydawnictwa etc.)

f) gospodarstwa rolne (w tym duże, zatrudniające pracowników):

g) inne instytucje (jakie: agencje rządowe, agencje rozwoju regionalnego, urzędy pracy, parafie, inne?)

8) Jaka instytucja była głównym inicjatorem powstania partnerstwa?

9) Aktualny zasięg (granice) działania LGD wg gmin (tzn. gminy objęte partnerstwem)

10) Proszę określić główny czynnik identyfikacji grupy partnerskiej (czy obszar przyrodniczy, np. zlewnia rzeki, masyw górski, obszar ochrony przyrody, obszar historyczny, administracyjny, kulturowy – jaki?)

11) Jak często spotykają się partnerzy – zaznaczyć (podkreślić):

(1–2 razy w roku, kilka razy w roku, co najmniej raz w miesiącu)

12) Proszę ocenić aktywność i udział poszczególnych partnerów w spotkaniach/pracach partnerstwa (zaznaczyć x)

	brak lub prawie brak aktywności	średni udział i aktywność	wysoka aktywność i udział
samorządy gminne			
samorządy powiatowe			
lokalne organizacje pozarządowe			
zewnętrzne, wspomagające organizacje pozarządowe			
lokalne przedsiębiorstwa/firmy			
inne instytucje publiczne (szkoły, ośrodki kultury etc.)			
inne:			

13) Czy jakieś miasta lub gminy chcące współpracować w partnerstwie zostały wyłączone z LGD LEADER z powodu ograniczeń Programu Pilotażowego LEADER (ograniczenia dla miast i kryterium ludnościowe)? Jakże? Jak partnerstwo radzi sobie z tym problemem?

.....

14) Czy w partnerstwie powołano grupy robocze (zaznaczyć):

a) stałe grupy robocze zajmujące się określonymi tematami / zagadnieniami – jeżeli tak, to jakie:

.....

b) grupy robocze zajmujące się wdrażaniem określonych projektów

c) nie powołano dotychczas grup roboczych

15) Czy posiadają Państwo wspólną strategię rozwoju obszaru partnerstwa TAK / NIE

Jeżeli tak, to w jaki sposób została ona przygotowana (zaznaczyć):

a) we własnym zakresie przez członków partnerstwa we współpracy z lokalną społecznością

b) całkowicie przez profesjonalną firmę lub ekspertów piszących strategię rozwoju

c) przez zewnętrzną firmę, ale spisującą potrzeby lokalne w trakcie spotkań, zbierającą lokalne opinie i uzgadniającą treść strategii z członkami partnerstwa

16) Środki na funkcjonowanie sekretariatu partnerstwa dotychczas pochodziły (zaznaczyć każdą właściwą odpowiedź)

a) ze środków własnych członków partnerstwa (np. finansowanie z budżetów gmin, powiatu)

b) ze środków na koszty administracyjne z realizowanych projektów

c) ze wsparcia programów zewnętrznych

17) Z jakich programów otrzymali Państwo pomoc finansową na tworzenie i rozwój grupy partnerskiej (nie chodzi tu o projekty lokalne, ale o wsparcie rozwoju samej instytucji partnerskiej, sekretariatu etc.) (zaznaczyć):

a) Schemat I Pilotażowego Programu LEADER+

b) program Fundacji Partnerstwo dla Środowiska

c) z programu PHARE – jakiego:

d) inne – jakie:

e) partnerstwo utworzono bez wsparcia zewnętrznego

18) Czy partnerstwo posiada regularny budżet ze składek na inwestycje / projekty / dotacje dla lokalnych podmiotów: TAK / NIE – jaki (lokalny fundusz dotacyjny/inwestycyjny? – jaki przybliżony budżet roczny?)

.....

.....

19) Proszę krótko opisać, w jaki sposób wybierane są duże projekty do realizacji w imieniu partnerstwa, np. jak wybrano projekty do Schematu II LEADER i ewentualnych innych programów (która instytucja ma największy wpływ lub decyduje o wyborze dużych projektów – nie chodzi tu o wybór małych projektów w ramach tzw. lokalnych funduszy grantowych)

.....

.....

.....

20) Czy składali Państwo (jako partnerstwo) wnioski o dofinansowanie lokalnych przedsięwzięć z innych instytucji/programów: TAK / NIE *

Jeżeli tak, to do jakich i z jakim skutkiem (proszę wymienić 3 najważniejsze, np. WFOŚ, PHARE etc.):

.....

.....

21) Jakie środki **własne** członków partnerstwa (np. środki z budżetu gmin członkowskich, zbiórki lokalne, sponsorzy lokalni) w przybliżeniu zaangażowano w realizację projektów i działań lokalnych od początku istnienia partnerstwa do I połowy 2006 r. w PLN

22) Jakie środki z zewnętrznych instytucji wspierających udało się w przybliżeniu pozyskać na realizację projektów i działań lokalnych (niezwiązanych z tworzeniem grupy i organizacją sekretariatu) od początku istnienia partnerstwa do połowy 2006 r. w PLN

23) Proszę ocenić ważność określonych celów działania partnerstwa (kolumna „cele”) oraz oddzielnie w drugiej kolumnie osiągnięte dotychczas rzeczywiste efekty działań partnerstwa (kolumna „osiągnięte efekty”) w skali od 0 do 2 (0 – brak; 1 – mało ważne cele / słabe efekty; 2 – bardzo ważne cele / wysokie efekty):

Zakres współpracy:	Cele (0-1-2)	Osiągnięte efekty (0-1-2)	przykład najlepszego efektu współpracy (zrealizowany najwartościowszy projekt)
Infrastruktura techniczno-bytowa – rozbudowa i użytkowanie wodociągów, gazociągów, dróg			
Infrastruktura ekologiczna (np. segregacja i składowanie odpadów, oczyszczanie ścieków, energooszczędność, energia odnawialna etc.)			
Infrastruktura telekomunikacyjna (np. sieci telefoniczne, internetowe etc.)			
Infrastruktura i promocja turystyczna (np. trasy rowerowe, szlaki turystyczne, wspólne imprezy, foldery etc.)			
Promocja inwestycyjna (np. przyciąganie inwestorów etc.)			
Promocja produktów i firm lokalnych			
Restrukturyzacja obszarów wiejskich (wsparcie działalności pozarolniczej, odnowa wsi etc.)			
Ochrona zdrowia i ratownictwo (np. wsparcie ośrodków medycznych i służb ratownictwa (w tym GOPR), działania dla poprawy zdrowia mieszkańców, przeciwdziałanie kłeskom żywiołowym)			
Rozwiązywanie problemów społecznych (np. pomoc dla ubogich i grup zmarginalizowanych, akcje antyalkoholowe, antynarkotykowe, przeciwdziałanie przestępczości)			
Oświata i wychowanie (np. edukacja oraz imprezy dla dzieci i młodzieży, wspieranie szkół etc.)			
Kultura (np. wsparcie ośrodków kulturalnych, wymiana zespołów, środowisk twórczych etc.)			
Lobbing wobec władz centralnych i regionalnych			
Planowanie przestrzenne i strategiczne (tworzenie wspólnych strategii rozwoju, uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego, planów lokalnych etc.)			
Ochrona przyrody (społeczne formy ochrony przyrody, tworzenie obszarów ochrony, np. NATURA 2000, rezerwaty etc.)			
Inne (jakie):			

24) Ważniejsze plany Państwa partnerstwa na przyszłość:

.....

25) Przyczyny dotychczasowych trudności we wspólnych działaniach na terenie partnerstwa oraz w przygotowywaniu i realizowaniu ewentualnych projektów (zaznaczyć odpowiedź „x”):

Przyczyna	zdecydowanie nie	raczej nie	nie wiem	raczej tak	zdecydowanie tak
Brak wystarczającej liczby osób/personelu w Państwa partnerstwie, które miałyby czas na przygotowanie wniosku i wdrażanie projektów					
Niezrozumiałe i zbyt trudne procedury w przygotowaniu aplikacji do różnych funduszy i programów					
Spory wewnętrzne i konflikty interesów ograniczające możliwość realizacji niektórych projektów w ramach partnerstwa					
Brak informacji o funduszach/programach/instytucjach wspierających takie projekty					
Trudności w zdobyciu środków na pokrycie minimalnego wymaganego udziału własnego w projektach					
Trudności w zdobyciu środków na sfinansowanie z góry projektów refinansowanych z Unii Europejskiej					
Trudności organizacyjne wynikające z ograniczeń prawnych (brak w Polsce form prawnych w ramach których sprawnie mogłoby działać zrzeszenie organizacji pozarządowych, samorządów i przedsiębiorstw)					
Niska aktywność członków partnerstwa					
Brak zaufania pomiędzy partnerami					
Zmiany władz w organizacjach/samorządach skutkujące wyłączeniem się danej organizacji z partnerstwa					
Obawy członków/gmin czy środki własne zainwestowane / przekazane na projekty partnerstwa przyniosą korzyści dla regionu					
Inne (jakie):					

26) Jeśli partnerstwo współpracuje z partnerstwami zagranicznymi, proszę wymienić 2 najważniejsze:

.....

27) Czy partnerstwo jest członkiem regionalnych, krajowych lub międzynarodowych sieci partnerstw? Jakich?

.....

28) Czy dzięki współpracy z organizacjami zagranicznymi Państwa partnerstwo wprowadziło jakieś zmiany w organizacji, wykorzystano nowe metody w zarządzaniu lub pozyskiwaniu środków, przygotowało albo zrealizowało jakiś bardzo podobny projekt na podstawie wzoru partnera/instytucji wspierającej etc.

.....

29) Inne uwagi/sukcesy partnerstwa:

.....

30) Ewentualna osoba do kontaktu w sprawie niniejszej ankiety, adres e-mail / telefon:

.....

Data wypełnienia:

Ankiety uprzejmie proszę wysłać pocztą elektroniczną na adres: marfur@ozi.ar.wroc.pl lub marfurm@interia.pl lub pocztą zwykłą na adres: dr Marek Furmankiewicz, Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, ul. Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław.

Wzór nr 3: Kwestionariusz wywiadu instytucji członkowskiej partnerstwa

Nazwa organizacji, w tym adres:

Osoba odpowiedzialna za kontakty z partnerstwem (lider) (w tym telefon, e-mail):

1. Matryca celów, korzyści, obecnych i przyszłych działań w ramach partnerstwa – kodowanie: 0 – słaba ocena w danej kategorii (cel nieistotny, brak działań, niska ocena itd.); 1 – średnia (cel średnio ważny, średnie zaangażowanie w działania, średnia ocena), 2 – wysoka ocena (cel, wysokie zaangażowanie w działania, wysoka ocena).

Kategoria celów, korzyści i działań	Cel przystąpienia do partnerstwa	Działania, w jakie się Państwo angażują obecnie	Ocena dotychczasowej działalności partnerstwa w danej kategorii	Działania, w jakie Państwo zaangażować w przyszłości	UWAGI
Infrastruktura techniczno-bytowa (np. rozbudowa i użytkowanie wodociągów, gazociągów, dróg)					
Infrastruktura ekologiczna (np. segregacja i składowanie odpadów, oczyszczanie ścieków, energooszczędność, energia odnawialna etc.)					
Infrastruktura telekomunikacyjna (np. sieci telefoniczne, internetowe etc.)					
Infrastruktura i promocja turystyczna (np. trasy rowerowe, szlaki turystyczne, wspólne imprezy, foldery etc.)					
Promocja inwestycyjna (np. przyciąganie inwestorów etc.)					
Promocja produktów i firm lokalnych					
Restrukturyzacja obszarów wiejskich (wsparcie działalności pozarolniczej, odnowa wsi etc.)					
Ochrona zdrowia i ratownictwo (np. wsparcie ośrodków medycznych i służb ratownictwa (w tym GOPR), działania dla poprawy zdrowia mieszkańców, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym)					
Rozwiązywanie problemów społecznych (np. pomoc dla ubogich i grup marginalizowanych, akcje antyalkoholowe, antynarkotykowe, przeciwdziałanie przestępczości)					
Oświata i wychowanie (np. edukacja i imprezy dla dzieci i młodzieży, wspieranie szkół etc.)					
Kultura (np. wsparcie ośrodków kulturalnych, wymiana zespołów, stowarzyszeń twórczych etc.)					
Lobbying (wywieranie nacisku) wobec władz centralnych i regionalnych					
Planowanie przestrzenne i strategiczne (tworzenie wspólnych strategii rozwoju, uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego, planów lokalnych etc.)					
Ochrona przyrody (społeczne formy ochrony przyrody, tworzenie obszarów ochrony np. NATURA 2000, rezerwaty etc.)					
Inne (jakie):					

2) Proszę wymienić (w tabeli A na dole) organizacje (członków partnerstwa) mające siedzibę na terenie partnerstwa, z którymi mają Państwo bezpośrednie kontakty (zarówno pozytywne, jak i negatywne)*.

3) Proszę wymienić (w tabeli B na dole) organizacje (członków partnerstwa) mające siedzibę poza terenem partnerstwa, z którymi mają Państwo bezpośrednie kontakty (zarówno pozytywne, jak i negatywne)*.

4) Prosimy o określenie, z którymi podmiotami – członkami partnerstwa łączą państwa określone relacje (tzn. nie wyłącznie w ramach kontaktów urzędowych) – **(0) oznacza brak relacji, (1) – słabe relacje; (2) – silne relacje.**

A) Przepływy w sieci

1. Otrzymywanie od wskazanej organizacji lub przekazywanie informacji
2. Otrzymywanie od wskazanej organizacji lub przekazywanie środków finansowych, w tym na wspólne projekty
3. Delegowanie członków do wspólnych działań, opracowań etc.
4. Otrzymywanie, przekazywanie, wypożyczanie zasobów rzeczowych (urządzenia)

B) Interakcje w sieci

1. Koordynowanie działań (działania niezależne, ale z wymianą informacji, tak by nie dochodziło do konfliktów)
2. Kooperacja (wspólne działania na rzecz wspólnego celu, wspólne projekty)
3. Konflikt (czy kiedykolwiek dochodziło do sporów lub braku zgody z daną jednostką)
4. Kontrola (nadzór nad jakimś projektem, udział w radzie fundacji, spółki etc.)
5. Konkurencja (odczuwają Państw konkurencję w występowaniu o środki z innych źródeł, o dostęp do zasobów etc.)

A) Instytucje położone w granicach partnerstwa i formalnie współpracujące z partnerstwem)**

Nazwa organizacji	Przepływy				Interakcje				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9

B) Instytucje położone poza granicami partnerstwa i formalnie współpracujące z partnerstwem

Nazwa organizacji	Przepływy				Interakcje				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9

**) Pierwotnie planowano zebranie informacji tylko o kontaktach z maksymalnie 5 organizacjami, w trakcie badań zdecydowano, by ankieteryzcy wpisywali wszystkie podmioty wymieniane przez respondentów – kilka wcześniej wypełnionych ankiet uzupełniono (najczęściej telefonicznie), a w kolejnych wpisywano już wszystkie podmioty (przyp. autorów).*

****) W przypadku wskazań więcej niż 5 podmiotów informacje zapisywano na dodatkowej karcie.*

5) Czy mają Państwo projekty polegające na angażowaniu mieszkańców w określone w projektach działania? Na czym polegały te projekty i czy udało się w nie włączyć mieszkańców niebędących członkami organizacji?

.....

.....

.....

.....

6) Czy państwa organizacja/gmina angażowała się w następujące działania lokalne:

(1) podpisanie petycji	często	sporadycznie	nigdy
(2) zorganizowanie protestu	często	sporadycznie	nigdy
(3) uczestnictwo członków w akcji protestacyjnej, demonstracji itd.	często	sporadycznie	nigdy
(4) podjęcie działania na rzecz lokalnego otoczenia (domu, lokalnej społeczności, miejscowości)	często	sporadycznie	nigdy
(5) podjęcie działania na rzecz warunków pracy w przedsiębiorstwach	często	sporadycznie	nigdy
(6) pozyskanie wolontariuszy	często	sporadycznie	nigdy
(7) uczestnictwo w innej wspólnej akcji (jakiej?)	często	sporadycznie	nigdy

7) Czy państwa organizacja/gmina współpracuje na terenie partnerstwa z takimi podmiotami jak:

(1) partie polityczne	często	sporadycznie	NIE
(2) samorządy lokalne	często	sporadycznie	NIE
(3) formalne organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, towarzystwa, fundacje)	często	sporadycznie	NIE
(4) lokalne organizacje i grupy nieformalne / komitety osiedlowe, komitety na rzecz wspólnego celu	często	sporadycznie	NIE
(5) komitety rodzicielskie w szkołach	często	sporadycznie	NIE
(6) związki zawodowe	często	sporadycznie	NIE
(7) parafia/organizacje kościelne	często	sporadycznie	NIE
(8) stowarzyszenie o podobnych celach i zainteresowaniach jak państwa organizacja	często	sporadycznie	NIE
(9) Ochotnicza Straż Pożarna	często	sporadycznie	NIE
(10) Koło Gospodyń Wiejskich	często	sporadycznie	NIE
(11) Inne stowarzyszenie lub organizacja (jakie?)	często	sporadycznie	NIE

8) Zgadzam się ze stwierdzeniem, że bardzo dobrze współpracuje się naszej organizacji z:

Organizacje z partnerstwa:	zdecydowanie nie	raczej nie	nie mam zdania	raczej tak	zdecydowanie tak
lokalne organizacje pozarządowe					
organizacje pozarządowe spoza terenu partnerstwa					
gminy					
powiaty					
nadleśnictwa					
przedsiębiorstwa					
organizacja prowadząca sekretariat partnerstwa					

Dodatkowo proszę także ponumerować wg kolejności organizacje, z którymi najlepiej się państwu współpracuje (1 – organizacja, z którą najlepiej i najczęściej państwo współpracują w ramach partnerstwa, 2 – druga w kolejności, 3 – trzecia w kolejności, 4 i tak dalej):

9) Ile, w przybliżeniu, projektów do realizacji w ramach partnerstwa zaproponowali Państwo do realizacji w latach 2000–2006 ?

.....

Proszę podać 5 największych projektów:

Nazwa	Czy podjęto jego realizację: tak/nie	Jeśli tak, to z jakim skutkiem, jeśli nie, to dlaczego

10) Według Państwa pomysłodawcą projektów zgłaszanych do realizacji w ramach partnerstwa (niezależnie od tego, czy je zrealizowano) są:

Organizacje z partnerstwa:	nigdy	rzadko	nie wiem	czasami	często
lokalne organizacje pozarządowe					
organizacje pozarządowe spoza terenu partnerstwa					
gminy					
powiaty					
nadleśnictwa					
przedsiębiorstwa					
organizacja prowadząca sekretariat partnerstwa					

11) Jakie projekty chcieliby Państwo zrealizować (w jakie by się państwo chętnie zaangażowali) w ramach działań partnerstwa? – proszę podać maks. 2–3 konkretne pomysły

.....

12) Jakie są główne przeszkody w przygotowaniu przez Państwa wymienionych projektów:

.....

13) Czy spotkali się Państwo z przypadkami sytuacji, w których duży wpływ na współpracę z innymi organizacjami partnerstwa miała przynależność polityczna lub prywatna znajomości liderów (zarówno przykład pozytywny, jak i negatywny)?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

14) Czy brali Państwo udział w przygotowaniu strategii ZSRROW? Czy proponowali państwo jakieś zapisy i czy zostały one uwzględnione?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

15) Czy władze gminne konsultują zapisy w gminnych strategiach /planach zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentach z lokalnymi organizacjami pozarządowymi?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

16) Czy jakaś z organizacji ma dominującą pozycję w partnerstwie, czy też struktury decyzyjne są demokratyczne? Czy ma to pozytywny, czy negatywny wpływ na działania grupy?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

17) Jakie są główne trudności funkcjonowania partnerstwa?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Data:

Imię, nazwisko i kontakt do osoby udzielającej wywiadu:

Ankieter:

**Wzór nr 4 – Kwestionariusz wywiadu do badań aktywności społecznej w obszarze działania
wybranych LGD LEADER na terenach wiejskich**

I. Informacje o instytucjach i inicjatywach lokalnych

1. Proszę wymienić znane P. stowarzyszenia lub fundacje działające w Pana/Pani gminie i miejscowości? Jeżeli zna P. więcej niż 4, proszę podać w kolejności 4 Pana/Pani zdaniem najbardziej aktywne.

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5) nie znam żadnej organizacji

2. Czym, według P. wiedzy, zajmują się te organizacje?

(Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta odnośnie do każdej wymienionej organizacji – wypowiedź respondenta uporządkować, przypisując jej fragmenty do odpowiednich numerów jw.)

- 1)
.....
.....
- 2)
.....
.....
- 3)
.....
.....
- 4)
.....
.....

3) Czy wymienione organizacje zrealizowały jakieś wartościowe projekty w P. gminie lub miejscowości? (krótka odpowiedź)

(Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta, wypowiedź respondenta uporządkować, przypisując jej fragmenty do odpowiednich numerów jw.)

- 1)
.....
- 2)
.....
- 3)
.....
- 4)
.....

4. Czy organizacje te współpracują z władzami gminnymi? W jaki sposób?

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)

II. Aktywność społeczna respondenta

5. Czy działał(a) Pan/Pani w przeszłości lub działa obecnie w:	TAK	NIE	6. Dlaczego tak? (Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta, wpisać, czy tylko był członkiem i nie działał, czy też aktywnie działał w organizacji)
(1) komitecie rodzicielskim w szkole	1	0	..................................................
(2) Ochotniczej Straży Pożarnej	1	0	..................................................
(3) parafii lub organizacji kościelnej (niezależnie od wyznania)	1	0	..................................................
(4) związku zawodowym	1	0	..................................................
(5) Kole Gospodyń Wiejskich	1	0	..................................................

cd.

5. Czy działał(a) Pan/Pani w przeszłości lub działa obecnie w:	TAK	NIE	6. Dlaczego tak? (Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta, wpisać, czy tylko był członkiem i nie działał, czy też aktywnie działał w organizacji)
(6) Lidze Obrony Kraju	1	0	.........................
(7) strukturach samorządowych (np. rada gminy, powiatu etc.)	1	0	.........................
(8) partii politycznej	1	0	.........................
(9) w organizacjach pozarządowych, jak stowarzyszenia i fundacje, <i>(dopytać o nazwy i wpisać je)</i>	1	0	.........................
(10) inne <i>(dopytać o inne i wpisać nazwę)</i>	1	0	.........................
jw.	1	0	.........................

7. Czy uczestniczył Pan/Pani w takich działaniach społecznych, jak:	TAK	NIE	8. Dlaczego tak? Dlaczego nie? (Pytanie otwarte, wpisać w skrócie odpowiedź respondenta) (Jeśli tak – zadać pytanie 9)	9. Czego konkretnie dotyczyło to działanie? (Np. w jakiej sprawie była petycja lub protest, czego dotyczyły działania na rzecz miejsca zamieszkania lub pracy. Wpisać poniżej hasłowo.)
(1) podpisanie petycji	1	0		
(2) zorganizowanie protestu lub/i uczestnictwo w akcji protestacyjnej, demonstracji itd.	1	0		
(3) podjęcie działania (samodzielnie lub z innymi) na rzecz swojego miejsca zamieszkania (domu, lokalnej społeczności, miejscowości) – (podać przykład dla respondenta)	1	0		
(4) działalność w charakterze wolontariusza	1	0		
(5) (Dopytać o inne działania i wpisać nazwę – określenie)	1	0		

III. Najważniejsze potrzeby lokalne w opiniach respondentów

kodowanie: 2 – respondent zdecydowanie się zgadza, uważa, że to zdecydowanie ważne, 1 – respondent zgadza się, ale uznaje daną kategorię za mniej ważną, 0 – respondent nie zgadza się, że to ważne działania, uznaje, że są nieistotne (także: „nie wiem”, „nie mam zdania” etc.)

10. Czy zgodzi się P. ze stwierdzeniem, że w pierwszej kolejności w P. miejscowości (sołectwie) powinno się podjąć działania w zakresie:	2	1	0	11. Dlaczego tak, dlaczego nie? jeżeli tak to konkretnie powinno być zrobione, aby te potrzeby zostały zaspokojone? <i>(Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta, poprosić dodatkowo o wybranie 4 najważniejszych w kolejności, wpisać miejsca po prawej stronie).</i>
A) Rozbudowy infrastruktury techniczno-bytowej (np. rozbudowa i użytkowanie wodociągów, gazociągów, dróg)	2	1	0	...............
B) Rozbudowy infrastruktury ekologicznej (np. segregacja i przetwarzanie odpadów, oczyszczanie ścieków, energooszczędność etc.)	2	1	0	...............
C) Rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej (np. sieci telefoniczne, internetowe etc.)	2	1	0	...............
D) Rozbudowy infrastruktury turystycznej i promocji turystycznej (np. gospodarstwa agroturystyczne, hotele, trasy rowerowe, szlaki turystyczne, foldery etc.)	2	1	0	...............
E) Promocji inwestycyjnej (np. przyciąganie inwestorów etc.)	2	1	0	...............
F) Promocji produktów i firm lokalnych (w tym produktów rolników)	2	1	0	...............
G) Restrukturyzacji obszarów wiejskich (wsparcie działalności pozarolniczej, odnowa wsi etc.)	2	1	0	...............

cd.

10. Czy zgodzi się P. ze stwierdzeniem, że w pierwszej kolejności w P. miejscowości (sołectwie) powinno się podjąć działania w zakresie:	2	1	0	11. Co konkretnie powinno być zrobione, aby te potrzeby zostały zaspokojone? (Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta, poprosić dodatkowo o wybranie 4 najważniejszych w kolejności, wpisać miejsca po prawej stronie).
H) Ochrony zdrowia i ratownictwa (np. działania dla poprawy zdrowia mieszkańców, przeciwdziałanie kłeskom żywiołowym, wsparcie ośrodków medycznych i służb ratownictwa)	2	1	0	...............
I) Rozwiązywania problemów społecznych (np. pomoc dla ubogich, akcje antyalkoholowe, antynarkotykowe, przeciwdziałanie przestępczości)	2	1	0	...............
J) Oświaty i wychowania (np. edukacja i imprezy dla dzieci i młodzieży, wspieranie małych szkół etc.)	2	1	0	...............
K) Kultury (np. wsparcie ośrodka kulturalnego, zespołów, środowisk twórczych etc.)	2	1	0	...............
L) Przekonywanie władz lokalnych i regionalnych, by rozwiązały lub pomogły rozwiązać główne problemy P. miejscowości (<i>Lobbying</i>)	2	1	0	...............
M) Przygotowanie planu zagospodarowania przestrzennego albo strategii rozwoju gminy lub P. miejscowości (w tym uzgadnianie planów z mieszkańcami)	2	1	0	...............
N) Ochrona przyrody (społeczne formy ochrony przyrody, tworzenie obszarów ochrony, np. NATURA 2000, rezerваты etc., programy rolnostodowiskowe)	2	1	0	...............
O) Inne (jakie):	2	1	0	...............

IV. Możliwości aktywizacji społeczności lokalnych

12. Co by P. skłoniło do zaangażowania się we wspólne działania na rzecz P. miejscowości i jej otoczenia (obszar sołectwa)?

(Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

13. W jakie działania społeczne najchętniej by się P. zaangażował na terenie P. miejscowości? Dlaczego?

(Pytanie otwarte, wpisać dosłownie odpowiedź respondenta)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

14. Kto powinien koordynować określone przez P. działania, by zagwarantować najlepszą i uczciwą realizację działań? (wybrać 3 najważniejsze, podając hierarchię ważności)

(wpisać po prawej kolejność w hierarchii – 1,2,3)

1. Partie polityczne
2. Sołtys.....
3. Wójt, burmistrz gminy.....
4. Radni gminy.....
5. Lokalne stowarzyszenie mające siedzibę w gminie lub P. miejscowości.....
6. Społeczny komitet
7. Klub sportowy.....
8. Komitet rodzicielski.....
9. Ksiądz proboszcz/kościół.....
10. Związki zawodowe.....
11. Ochotnicza Straż Pożarna.....
12. Koło Gospodyń Wiejskich.....
13. Lokalni przedsiębiorcy.....
14. Rolnicy z P. miejscowości.....

Inne:

METRYCZKA	
1. PLEĆ	1. Kobieta 2. Mężczyzna
2. WIEK (w latach)	
3. WYKSZTAŁCENIE	1. Niepełne podstawowe i podstawowe 2. Zasadnicze zawodowe 3. Średnie ogólnokształcące 4. Średnie techniczne 5. Licencjackie 6. Wyższe
4. NIEAKTYWNY ZAWODOWO	1. Emeryt, rencista 2. Bezrobotny 3. Gospodyni domowa 4. Uczeń, student
5. AKTYWNY ZAWODOWO	1. Niesamodzielny pracownik fizyczny 2. Niesamodzielny pracownik biurowy (np. referent) 3. Pracownik samodzielny, specjalista, inspektor 4. Kierownik/dyrektor 5. Rolnik 6. Właściciel działalności gospodarczej (przedsiębiorca)
5. Jeśli jest Pan/Pani rolnikiem proszę podać wielkość gospodarstwa w ha	.....ha
6. Proszę o podanie przybliżonego przeciętnego miesięcznego dochodu netto (po odliczeniu podatków) na osobę w gospodarstwie	1. 0–500 zł 2. 501–1000 zł 3. 1001–2000 zł 4. 2001–5000 zł 5. powyżej 5000 zł
7) Czy jest P. zadowolony ze swoich dochodów	1. zdecydowanie tak 2. raczej tak 3. raczej nie 4. zdecydowanie nie 5. nie wiem

Gmina/miejscowość:

Data:

Ankieter:

Inne uwagi ankietera:

.....

.....

.....

.....

.....

Wprowadzono do bazy danych