



Anna Kołomycew¹

Partnerstwa jako instrument partycypacji publicznej? Przykład lokalnych grup działania

Streszczenie

W artykule została przedstawiona specyfika partnerstw międzysektorowych w formule lokalnych grup działania tworzonych w Polsce w ramach podejścia LEADER od 2004 r. Początkowo mało rozpoznawalne i słabo zakorzenione w polskich realiach, z czasem stały się nie tylko instrumentem rozwoju obszarów wiejskich, ale też mechanizmem wspierania rozwoju terytorialnego w ogóle. W tekście autorka analizuje potencjał partnerstw jako narzędzia aktywizacji społeczności lokalnej i partycypacji publicznej.

Ramy teoretyczne analizy wyznacza koncepcja *participatory governance*, której jednym z kluczowych elementów są partnerstwa. Bazując na wynikach własnych badań empirycznych oraz literaturze przedmiotu, autorka weryfikuje następującą tezę: partnerstwa międzysektorowe w formule LGD nie do końca są narzędziem partycypacji publicznej rozumianej jako angażowanie się członków społeczności lokalnych w sprawy publiczne. Ich zadaniowy charakter, zinstytucjonalizowanie, uzależnienie – pomimo formalnych zabezpieczeń – od władz samorządowych oraz zewnętrznych środków finansowych powodują, że partnerstwa – choć teoretycznie przygotowane do odgrywania aktywnej roli w rozwoju lokalnym – faktycznie postrzegane są przede wszystkim jako podmiot dystrybuujący środki finansowe.

Słowa kluczowe: *participatory governance*, partycypacja publiczna, podejście LEADER, lokalne grupy działania

Wstęp

Odejście od tradycyjnych modeli rządzenia publicznego opartych na zhierarchizowanych i zbiurokratyzowanych strukturach administracji publicznej jest obserwowaną od lat ogólnościową tendencją. Kwestia zaangażowania obywateli w sprawy publiczne pozostaje bezdyskusyjna.

¹ Dr Anna Kołomycew, Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959, e-mail: anna.kolomycew@ur.edu.pl

Nieustannie pojawiają się nowe narzędzia udziału obywateli w kreowaniu sfery publicznej i realizacji zadań publicznych (Osborne 2010). Jednym z takich rozwiązań są partnerstwa, będące (obok sieci) kluczowym instrumentem koncepcji współrządzenia (Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013: 57–63). Choć w Europie Zachodniej są wdrażane od wielu lat, w Polsce nadal można je uznać za rozwiązanie nowe (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 160–161, Zajda 2011: 78–84; Czapiewska 2012: 263). Z uwagi na wielość partnerstw oraz silne ich zróżnicowanie autorka koncentruje się w niniejszym artykule na jednym ich rodzaju – partnerstwie międzysektorowym² w formule lokalnej grupy działania (LGD) powstałym w ramach podejścia LEADER. Bazując na wynikach badań empirycznych oraz literaturze przedmiotu, weryfikuje następującą tezę: partnerstwa sektorowe w formule LGD nie są narzędziem partycypacji publicznej rozumianej jako angażowanie się członków społeczności lokalnych w sprawy publiczne. Ich zadaniowy (celowościowy) charakter, zinstytucjonalizowanie, uzależnienie – pomimo formalnych zabezpieczeń – od władz samorządowych oraz zewnętrznych środków finansowych powodują, że partnerstwa – choć teoretycznie przygotowane do odgrywania aktywnej roli w rozwoju lokalnym – faktycznie postrzegane są przede wszystkim jako podmiot dystrybuujący środki finansowe. Ramy teoretyczne analizy wyznacza koncepcja *participatory governance*.

***Participatory governance* jako rama teoretyczna włączenia społeczności w sprawy publiczne**

Partycypacja publiczna rozumiana jako zaangażowanie społeczności lokalnej w sprawy publiczne od wielu lat nie jest już kategorią obcą, a wręcz doskonale znaną zarówno władzom publicznym na poziomie centralnym, jak i samorządowym (zob. Hausner 1999: 41; Sobiesiak-Penszko 2012). Nie oznacza to, że nie budzi kontrowersji, a nawet obaw. Dla części władz partycypacja publiczna jest narzędziem rozpoznawania

² W artykule określenie „partnerstwo międzysektorowe” odnosi się do partnerstw współtworzonych przez przedstawicieli sektora społecznego, publicznego i prywatnego (gospodarczego) w formule lokalnych grup działania w ramach podejścia LEADER. Wymienne stosowane będą określenia „partnerstwo wielosektorowe”, „partnerstwo trójsektorowe”. Z uwagi na ograniczoną objętość, ale i specyfikę partnerstw miejskich (LGD miejskie) oraz innego typu partnerstw, np. dwusektorowych, zadaniowych czy lokalnych, autorka nie odwołuje się do nich. zob. Kołomycew 2017, *Rodzaje partnerstw...* 2007.

potrzeb społecznych, dzięki któremu można podejmować skuteczniejsze decyzje, lepiej dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej (Markowski 2012: 25–26). Dla innych będzie to żmudny obowiązek generujący dodatkowe działania (i koszty), którego efektywność będzie trudna do zweryfikowania (Schimanek 2015: 10–12). I właśnie skuteczność mechanizmów partycypacji okazuje się kwestią kontrowersyjną, bo jest trudna do zmierzenia, niejednoznaczna i uzależniona od wielu czynników i uwarunkowań (Warburton, Wilson, Rainbow 2007; Abelson, Gavin 2006).

Participatory governance (rządzenie z udziałem obywateli) oznacza zinstytucjonalizowany proces decyzyjny usankcjonowany przez władze publiczne, w którym aktywny udział biorą obywatele. Efektem podejmowanych decyzji jest wypracowanie polityk publicznych, które oddziałują na życie obywateli (Wampler, McNulty 2011: 6; por. Osmani 2007). Jak wskazują B. Wampler i S. McNulty, wspomniany udział obywateli może mieć zróżnicowane formy, które na przestrzeni lat ewoluowały adekwatnie do zmieniającej się rzeczywistości. Zaangażowanie w proces decyzyjny, którego rezultatem jest wypracowanie poszczególnych polityk publicznych, może przybierać postać (współ)tworzenia i wyznaczania kierunków działań władz o charakterze doradczym i koncepcyjnym. Może też przejawiać się w wyborze przedstawionych przez władze opcji, wtedy ma charakter opiniodawczy. Może wreszcie mieć charakter kontrolny i polegać na wskazywaniu władzom niedopatrzeń oraz obszarów wymagających interwencji (Wampler, McNulty 2011: 6; McNulty 2013: 415).

Istotą narzędzi *participatory governance* jest ich zakotwiczenie w bieżącej działalności sektora publicznego i ich stała obecność w relacjach z przedstawicielami władz publicznych. To odróżnia współczesne narzędzia partycypacji od tradycyjnych form typowych dla demokracji bezpośredniej, które pozwalają na zaangażowanie w sprawy publiczne w określonym czasie i przewidzianej formie. W praktyce tradycyjne rozwiązania pozwalają na ograniczony udział społeczności w kreowaniu spraw publicznych, głównie – jak wskazywali przywołani autorzy – na poziomie centralnym (Wampler, McNulty 2011: 6). To, co stawia nowe formy partycypacji publicznej ponad tradycyjnymi formami demokracji bezpośredniej, to możliwość włączenia grup społecznych dotąd marginalizowanych i pomijanych w procesie decyzyjnym oraz lokalny wymiar inicjatyw. Dostępne mechanizmy pozwalają na faktyczne oddziaływanie członków wspólnot lokalnych na kształt procesów rozwojowych (Wampler, McNulty 2011: 6).

F. Fischer wskazał, że rozwój narzędzi partycypacji był odpowiedzią na deficyt demokracji. Niedostatki systemów politycznych zostały dostrzeżone przez organizacje międzynarodowej takie jak Bank Światowy, Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Unia Europejska, jak również międzynarodowe organizacje pozarządowe. Podmioty te finansowały programy wspierające partycypację publiczną i rozwój społeczeństwa obywatelskiego (Fischer 2010: 2). *Participatory governance* zakorzenione w teorii demokracji tworzy ramy teoretyczne, ale i wskazuje praktyczne możliwości udziału obywateli w procesie decyzyjnym w postaci mechanizmów deliberacyjnych (por. Hendriks 2009). Rządzenie partycypacyjne oznacza zatem więcej niż tylko korzystanie z dostępnych instrumentów demokracji bezpośredniej czy prawo do informacji. Istotą *participatory governance* jest realna możliwość oddziaływania na kształtowanie polityk publicznych. Podejście to ma charakter uniwersalny i nie jest zarezerwowane dla konkretnych obszarów sfery publicznej (Fischer 2010: 2). Dopuszcza zaangażowanie obywateli we wszystkich sprawach, które ich dotyczą i na które chcieliby sami mieć wpływ.

Praktyczny wymiar rządzenia partycypacyjnego podkreślili G. Stoker i V. Chhotarey, wskazując, że jest to nowy kontekst procesów rządzenia w sferze publicznej, odpowiadający na nieskuteczność i niską efektywność działań podejmowanych przez instytucje publiczne, które nie radzą sobie ze złożonością życia i tempem zachodzących zmian (Chhotarey, Stoker 2009: 165). Partycypacja tworzy miejsce dla różnych podmiotów (interesariuszy) reprezentujących sektor prywatny i społeczny, które mogą oddziaływać na procesy rządzenia. Rządzenia partycypacyjnego nie należy utożsamiać z konkretnym ustrukturyzowanym modelem sprawowania władzy. Należy je rozumieć jako podejście, na które składają się zarówno instytucje, jak i procesy formalne oraz nieformalne wyznaczające ramy relacji pomiędzy władzami publicznymi a poszczególnymi interesariuszami i ich grupami (Chhotarey, Stoker 2009: 165; por. Mitlin 2004: 3). Istotą rządzenia partycypacyjnego jest zatem włączenie we wspólne działania zróżnicowanych podmiotów reprezentujących różne sektory. Każdy z nich, z uwagi na odmienne doświadczenie, umiejętności, kompetencje i dostęp do szczególnych zasobów (które nie zawsze są dostępne dla pozostałych interesariuszy), może przyczynić się do poprawy efektywności działań (zob. Bucholz, Rosenthal 2004).

Zdaniem M.M. Donaghy w podejściu *participatory governance* kluczowe znaczenie mają zinstytucjonalizowane przedstawicielstwa społeczności. Są one skuteczniejsze niż aktywne, ale działające indywidualnie jednostki (społeczeństwo obywatelskie). Zdaniem przywołanej autorki to właśnie sformalizowane instytucje mogą być brakującym ogni-

wem pomiędzy mechanizmami demokracji przedstawicielskiej a aktywnymi członkami społeczeństwa obywatelskiego, którzy nie działają w sposób zorganizowany (Donaghy 2013: 63). Warunkiem rządzenia partycypacyjnego jest silne społeczeństwo obywatelskie. Nie można go jednak mierzyć wyłącznie liczbą organizacji pozarządowych. Istotna jest faktyczna rola tych podmiotów w kształtowaniu sfery publicznej i relacje z aktorami publicznymi (Donaghy 2013: 63–64).

Rządzenie publiczne z udziałem zróżnicowanych podmiotów może przynieść wiele korzyści, ale jest podejściem wymagającym. Efektywność rządzenia z udziałem różnych grup i ich przedstawicielstw uzależniona jest nie tylko od formalnych ram prawnych i organizacyjnych, ale również od przekonania zaangażowanych podmiotów, że wspólne działania mają sens. Niezbędne jest wzajemne zaufanie, a także wiedza dotycząca spraw publicznych i możliwości działania w sferze publicznej (OECD 2013: 19–36). Włączenie podmiotów niepublicznych w sprawy publiczne może przybierać różne formy, dotyczyć wielu obszarów (polityk publicznych). Charakteryzuje się także zróżnicowanym zakresem dostępu poszczególnych aktorów niepublicznych do spraw publicznych (Edwards, Halligan, Horrigan, Nicoll 2012: 152). Trudno wskazać uniwersalny model pozwalający określić, kogo, w jakim zakresie i na którym etapie procesu decyzyjnego należy włączyć. Powołując się na P. Bishopa i G. Davisa, można stwierdzić, że partycypacja to w pewnym sensie „szycie na miarę”, odpowiednio do potrzeb danej polityki publicznej. To właśnie potrzeby i problemy wymagające rozwiązania przesądzają o wyborze interesariuszy, którzy powinni zostać włączeni w procesy współdecydowania, o doborze technik i metod pozyskiwania ich opinii, a także o ustaleniu, na ile w danej kwestii faktyczne włączenie podmiotów niepublicznych jest konieczne (Bishop, Davis 2002: 21, za: Edwards, Halligan, Horrigan, Nicoll 2012: 152–153; Edwards 2001: 81).

Jak wskazuje M. Edwards, nie wszystkie kwestie interesują poszczególnych interesariuszy w równym stopniu. Można wskazać obszary szczególnie wrażliwe, w przypadku których zaangażowanie podmiotów niepublicznych jest konieczne (zob. Edwards 2001: 81). Kluczową decyzją jest ustalenie etapu procesu politycznego, na którym włącza się różne grupy interesariuszy. Ich zaangażowanie we wstępną fazę procesu decyzyjnego może być korzystne – choć trudne – wówczas, gdy niezbędne jest sprecyzowanie problemu lub dookreślenie sytuacji problemowej. Brak ustaleń w kwestiach fundamentalnych może rzutować na dalsze etapy procesu decyzyjnego i pomimo zaangażowania interesariuszy nie przynieść oczekiwanych rezultatów, a wręcz przeciwnie, sprzyjać polaryzacji opinii, usztywnieniu stanowisk, a nawet powodować konflikt

(Edwards 2001: 82). Co więcej, nie wszyscy interesariusze są w jednaki sposób istotni przy rozwiązywaniu określonych problemów. Kluczowe znaczenie w rządzeniu partycypacyjnym mają interesariusze dysponujący określonym zasobem wiedzy, którego wykorzystanie przyczyni się do podjęcia optymalnej decyzji i tym samym rozwiązania problemu (Vallejo, Hauselmann 2004: 3). W tym kontekście podejście partycypacyjne może sprzyjać uzgadnianiu stanowisk i wypracowywaniu punktu wyjścia do dalszych etapów procesu decyzyjnego (Walters et al. 2000: 354 za: Edwards 2000: 82; por. Delli Priscoli 2003: 9).

Istotą współpracy międzysektorowej w podejściu *participatory governance* jest budowa i utrzymanie stałego poziomu zaufania, a także przyzwyczajanie się podmiotów publicznych do ryzyka, które niesie ze sobą włączanie podmiotów zewnętrznych w obszar dotychczas zarezerwowany wyłącznie dla instytucji publicznych. Poza oczekiwanymi korzyściami mogą pojawić się takie trudności, jak wydłużenie czasu podejmowania decyzji, faktycznego dostępu do zasobów oraz rzeczywistego oddziaływania interesariuszy na podejmowane decyzje i realizowane działania (Edwards, Halligan, Horrigan, Nicoll 2012: 152).

Istota partnerstwa w podejściu *participatory governance*

Skala zaangażowania interesariuszy w sprawy publiczne wypracowana przez OECD obejmuje trzy dość ogólne, a przez to pojemne etapy, do których zalicza się informowanie, konsultowanie i aktywną partycypację³ (OECD 2001a; OECD 2001b, por. Edwards, Halligan, Horrigan, Nicoll 2012: 153; Tritter, McCallum 2006, Collins, Ison 2006).

W kontekście problemu badawczego poruszonego w niniejszym artykule kluczowe znaczenie ma ostatni etap, tj. aktywna partycypacja, a zwłaszcza partnerstwo, stanowiące podstawę relacji pomiędzy poszczególnymi interesariuszami zaangażowanymi w sprawy publiczne. Zgodnie z założeniem OECD istotą „aktywnej partycypacji” jest nie tylko – jak w przypadku dwóch pozostałych etapów – bierne uczestnictwo interesariuszy, ale ich zaangażowanie, które umożliwia podział lub/i przekazanie uprawnień decyzyjnych oraz kontrolnych (OECD 2001b: 35–37; por. Bryson 2003: 17). Partnerstwa stanowiły istotny element spektrum partycypacji zarówno S. Arnstein, jak i OECD (OECD 2001a:

³ Ten etap procesu partycypacyjnego jest określany w literaturze jako *participatory governance*. Edwards, Halligan, Horrigan, Nicoll 2012: 157, szerzej: Edwards 2002: 52; 2008; Lovan, Murray, Shaffer 2004; Bond et al 2007; Osmani 2007.

22; Arnstein 1969: 221–222; por. Collins, Ison 2006). Miały przybierać formę zinstytucjonalizowaną, pozwalającą na trwały udział interesariuszy w procesach decyzyjnych. Interesariusze jako równoprawni partnerzy instytucji publicznych i władz publicznych uzyskiwali wpływ na ustalanie kierunków działań, prawo proponowania własnych rozwiązań w planowaniu polityk sektorowych czy też kształtowania dialogu publicznego. Warto zaznaczyć, że założenia dotyczące partycypacji podmiotów niepublicznych w życiu publicznym silnie akcentowały rolę władz jako ostatecznych decydentów w procesie decyzyjnym kształtujących polityki publiczne. Jako przykład rozwiązań wpisujących się w etap aktywnej partycypacji – opartych na zasadach partnerskich – wskazywano konferencje/spotkania zmierzające do osiągnięcia konsensusu w danej sprawie czy też sądy obywatelskie (OECD 2001a: 23). Należy jednak pamiętać, że aktywna partycypacja – w koncepcji OECD – nie zwalnia władz publicznych z odpowiedzialności za podejmowanie decyzji i ostateczny kształt polityk publicznych. Można zatem stwierdzić, że w strukturze partnerstwa rola władz jest nie tyle „wyższa” czy uprzywilejowana, ile z uwagi na odmienne zasoby i kompetencje po prostu inna (por. Beach, Brown, Keast 2009; Yang, Callahan 2007: 256–259).

Partnerstwo i partycypacja w podejściu LEADER. Doświadczenia funkcjonowania lokalnych grup działania w Polsce

Partnerstwa międzysektorowe łączące zróżnicowanych interesariuszy reprezentujących sektor publiczny, prywatny i społeczny w Europie Zachodniej mają już dość długą, sięgającą trzech dekad historię (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 26–39; Osti 2002). Najbardziej sformalizowanym i ustrukturyzowanym rodzajem partnerstwa wielosektorowego w Polsce są obecnie lokalne grupy działania. Początkowo tworzone wyłącznie na obszarach wiejskich w ramach podejścia LEADER (MRiRW 2012, zob. Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 31–39; Zajda 2011; Furmankiewicz, Królikowska 2010, Psyk-Piotrowska, Zajda, Kretek-Kamińska, Walczak-Duraj 2013: 11–19; Knieć 2010, 2012; Knieć, Hałasiewicz 2008). Partnerstwa w tej formule z czasem ewoluowały, stając się mechanizmem wspierania rozwoju terytorialnego wyrastającym z oddolnych inicjatyw mieszkańców danego obszaru. Obecnie są nie tylko instrumentem podejścia LEADER, ale także rozwoju kierowanego przez społeczność

lokalną (CLLD) i narzędziem polityki spójności (zob. *Rozwój...*; Kołomycew 2017: 71–86).

Do upowszechnienia się partnerstw międzysektorowych w formule lokalnych grup działania pod koniec lat 80. XX w. przyczyniły się m.in. zmiana podejścia do wspólnej polityki rolnej UE (polityka rozwoju obszarów wiejskich), popularność nowych podejść do rządzenia publicznego, które pojawiły się w Europie Zachodniej w latach 80. i 90. XX w., a także zmiana zasad dystrybucji funduszy europejskich i zwrócenie większej uwagi instytucji UE na realizację zasady pomocniczości oraz pogłębianie procesów decentralizacyjnych (Knieć 2012; Gay i in. 2005; Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 15–16).

Partnerstwa – obok sieci – były kluczowym instrumentem różnych odmian podejścia *governance*, rozumianego jako rządzenie z udziałem interesariuszy reprezentujących poszczególne sektory (Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2013). Problematykę funkcjonowania LGD na gruncie podejścia *governance* w Polsce podejmowali m.in. Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew (2014), Furmankiewicz, Królikowska (2010), Furmankiewicz (2018), Hałamska (2005, 2011), Zajda, Kretek-Kamińska (2014), Psyk-Piotrowska, Zajda, Kretek-Kamińska, Walczak-Duraj (2013). Z kolei w Europie tematykę tę poruszali m.in. Lucesch (2007), Kull (2008), Esparcia, Escribano, Serrano (2015), Salento (2017), Patkós (2018).

To właśnie w partnerstwie zróżnicowanych podmiotów przejawiał się partycypacyjny wymiar podejścia LEADER. Partnerstwa były i nadal są silnie zróżnicowane – także w podejściu CLLD (DzU 2015, poz. 378) – co wynika z ich celów działania oraz składu członkowskiego. Elementy te kształtują relacje wewnątrz struktury partnerskiej, sposób podejmowania decyzji, a także ich efektywność i możliwości wpływu. Partycypacyjny charakter LGD tworzonych na obszarach wiejskich w ramach podejścia LEADER można analizować w trzech wymiarach: a) dobrowolnego zaangażowania się zróżnicowanych podmiotów (reprezentujących odmienne sektory) w proces tworzenia partnerstwa; b) zaangażowania się członków poszczególnych wspólnot lokalnych, na terenie których rozciąga się działalność partnerstwa (LGD), oraz c) roli LGD i możliwości ich oddziaływania na procesy rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych.

Dotychczasowe funkcjonowanie LGD w Polsce oceniane jest raczej pozytywnie, a doświadczenia LEADERa stały się podstawą wdrażania podejścia CLLD w perspektywie 2014–2020 (Zajda, Kołomycew, Sykała, Janas 2017). Nie oznacza to, że proces tworzenia i organizacji działalności partnerstw w tej formule odbywał się bez problemów zarówno

na etapie tworzenia LGD, jak i w późniejszym funkcjonowaniu (szerzej: PSDB 2012: 101–112; por. Gulc 2013; Svobodova 2015). Analizując dotychczasowe efekty funkcjonowania LGD, można stwierdzić, że powstałe partnerstwa przyczyniły się do wprowadzenia licznych zmian na wsiach, stając się trwałym i istotnym elementem struktury obszarów wiejskich (*Podsumowanie...* 2013; por. Kiryluk-Dryjska, Hadyński, Sobieszczańska 2016). LGD nie do końca spełniły jednak wszystkie pokładane w nich nadzieje. Liczono bowiem, że staną się ośrodkami rozwoju obszarów wiejskich, laboratoriami innowacji, a także strukturami generującymi kapitał ludzki i społeczny (Dragan, Shucksmith 2008; Shucksmith 2000; Kołodziejczyk 2003; Zajda 2011: 6; 66; Zajda 2015; Kołodziejczyk 2016: 138–140). Po partnerstwach w formule LGD oczekiwano znacznie większych efektów, licząc na łączenie zasobów zróżnicowanych podmiotów zaangażowanych w ich tworzenie. Partnerstwa tego rodzaju miały także przyciągać i aktywizować społeczność lokalną, która z kolei miała włączać się w procesy rozwoju terytorialnego (Shucksmith 2000; Jacuniak-Suda 2016; Moseley 2003; Terluin 2003; Furmankiewicz 2006; Shucksmith 2010; Bosworth, Annibal, Carroll, Price, Sellick, Shepherd 2016). Nieco idealistyczne, choć ciekawe założenia dotyczące partnerstw międzysektorowych w Polsce zostały zweryfikowane przez uwarunkowania formalnoprawne, realia społeczności wiejskich i dominujący model rządzenia na poziomie lokalnym.

Wdrażanie podejścia LEADER w Polsce zapoczątkowane w 2004 r. wiązało się przede wszystkim z utworzeniem lokalnych grup działania (a więc partnerstw międzysektorowych funkcjonujących w ramach jednej z przewidzianych form prawnych), następnie opracowaniem przez nie dokumentów strategicznych⁴ zawierających wytyczne dla rozwoju obszaru objętego zakresem działania poszczególnych grup. Zróżnicowanie dopuszczalnych przez prawo form, w jakich mogły funkcjonować LGD, rodziło problemy od początku wdrażania podejścia LEADER. Zmiany wprowadzono w kolejnej perspektywie finansowej, wraz z przyjęciem założeń o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (DzU 2007, nr 64, poz. 427 z późn. zm.; por. Futymski, Kamiński 2008: 14–17; Zajda 2011: 78–79). Od tego czasu LGD funkcjonowały w formie stowarzyszeń specjalnych nadzorowanych przez mar-

⁴ W latach 2004–2006 podejście LEADER było wdrażane w ramach działania 2.7 Sektorowego Programu Operacyjnego 2004–2006 w dwóch etapach (schematach). W ramach schematu I kluczowe było powołanie lokalnych grup działania oraz wypracowanie zintegrowanych strategii rozwoju obszarów wiejskich. Szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 59.

szalków województw (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 59–60). Pomimo trudności wynikających z niejasnych przepisów to na etapie tworzenia LGD oczekiwano zaangażowania zróżnicowanych podmiotów zainteresowanych sprawami jednostki terytorialnej. Ponadto założenia podejścia LEADER przewidywały, że nowo powołana struktura będzie funkcjonowała na zasadach partnerstwa, a więc równego traktowania wszystkich zaangażowanych aktorów, z których każdy będzie miał takie samo prawo głosu (*Podejście LEADER* 2006: 8; Zajda, 2011: 60–61; Kamiński, Kwaterna 2005: 9). Wśród zasad podejścia LEADER istotne znaczenie miała także oddolna inicjatywa przy powoływaniu partnerstw oraz ich sieciowy charakter. To właśnie te czynniki miały intensyfikować poziom partycypacji, kreować aktywne postawy społeczne, wzbudzać poczucie przywiązania do wspólnoty lokalnej i kształtować odpowiedzialność za dobro wspólne (Zajda 2011: 65, por. Schuh i in. 2006).

Partycypacyjny i partnerski wymiar lokalnych grup działania w praktyce nie zawsze był możliwy do zrealizowania. Założenie o równości partnerów wykluczały polskie realia, w których najsilniejszym sektorem pozostawała domena publiczna⁵. Wprowadzony mechanizm zabezpieczający przed dominacją przedstawicieli sektora publicznego miał wyłącznie charakter formalny (szerzej: Psyk-Piotrowska, Zjada, Kretek-Kamińska, Walczak-Duraj, 2013: 14; Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 66). Takie rozwiązanie w pewnym sensie było sprzeczne z oddolnym i partnerskim charakterem tworzenia struktur w formule LGD. Odpowiedni dobór partnerów był bowiem warunkiem ukonstytuowania się grupy.

Zjawisko dominacji przedstawicieli sektora publicznego nad pozostałymi aktorami LGD M. Hałamska (2011), E. Psyk-Piotrowska, K. Zajda, A. Kretek-Kamińska i D. Walczak-Duraj (2013: 14–15) określiły jako „municipalizację” lub „kolonizację” LGD. Przywołane autorki dostrzegają w nim zagrożenie dla partnerskiego (por. Surmacz, Magryś 2016) wymiaru lokalnych grup działania. Dominacji sektora publicznego (władz gmin) w strukturze LGD upatrują w takich działa-

⁵ Siła przedstawicieli sektora publicznego w strukturze LGD wynikała przede wszystkim z dostępu do informacji na temat podejścia LEADER oraz wiedzy dotyczącej realizacji projektów finansowanych ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Przedstawiciele sektora publicznego (samorządów gmin) mieli także łatwiejszy dostęp do instytucji zarządzającej programem zarówno w okresie 2004–2006, jak i 2007–2014. Szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 161–163; Zajda 2011; Psyk-Piotrowska, Zjada, Kretek-Kamińska, Walczak-Duraj, 2013, s. 14, Knieć 2010: 19; Surmacz, Magryś 2016.

niach jak wpływ na treść tworzonych dokumentów strategicznych (lokalnych strategii rozwoju), podejmowanie decyzji dotyczących podziału środków finansowych dystrybuowanych w ramach podejścia LEADER, obsadzanie biur LGD osobami powiązanymi z władzami gmin czy fikcyjne uspołecznienie, przejawiające się w tym, że reprezentanci sektora społecznego w strukturze partnerstwa są powiązani z samorządem np. poprzez zatrudnienie w urzędzie gminy (patrz także: Knieć 2007: 18–19, Furmankiewicz-Królikowska 2010: 21–22, Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 155; Halamska, Michalska, Śpiewak 2010).

Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku części partnerstw w formule LGD „koordynująca” czy „zarządcza” rola władz gmin – przynajmniej na etapie początkowym wdrażania podejścia LEADER – była konieczna. Założenia o oddolnym, partycypacyjnym i partnerskim charakterze grup nie wszędzie mogły się urzeczywistnić. Formuła LGD, cechująca się wysokim stopniem formalizacji i profesjonalizacji, nie dla wszystkich była jasna i zrozumiała (Pawłowska, Kołomycew 2013: 67–68). Społeczności wiejskie, nawet aktywnie działające na rzecz jednostki lokalnej, nie były w stanie sprostać wymaganiom stawianym przez LEADERa. W wielu przypadkach efektem wdrażania podejścia stała się profesjonalizacja i integracja, dotąd niesformalizowanego, sektora społecznego na obszarach wiejskich. Proces ten za DiMaggio i Powellem określić można jako izomorfizm normatywny (DiMaggio, Powell 1983: 149; szerzej: Kołomycew 2014: 140–141; por. Goszczyński, Kamiński, Knieć 2013). Należy jednak wskazać, że część podmiotów zniechęcona koniecznością formalizacji działalności nie podjęła takiej próby, co więcej, wycofała się z dotychczasowej działalności. W tym wymiarze podejście LEADER i partnerstwa w formule LGD okazały się w pewnym stopniu niszczące dla dotychczasowej aktywności społecznej i partycypacji członków społeczności lokalnych (Kołomycew 2014: 147–148).

Podejście LEADER (a obecnie CLLD) zakładało, że społeczność lokalna włączy się w działania na rzecz rozwoju terytorialnego. Ramy działań rozwojowych miała wyznaczać opracowana dla danego obszaru lokalna strategia rozwoju (LSR). Jednak i w tym przypadku przyjęta konstrukcja i ogólnie narzucone wytyczne w zakresie procesu tworzenia oraz treści LSR osłabiały partycypacyjny i oddolny charakter inicjatyw. Zaangażowana w proces tworzenia LSR społeczność lokalna została zmuszona do poruszania się w ramach przewidzianych przepisami i przyjętymi na poziomie centralnym zasadami (szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 113–119;

Gąsior-Niemiec 2014; por. Rozporządzenie 2008⁶; por. DzU 2015 poz. 378; RKLS, MRiRW 2018).

Partycypacyjny wymiar partnerstw międzysektorowych – wyniki badań empirycznych

Jak już wspomniano, partycypacyjny charakter partnerstw w formule LGD można analizować w kilku wymiarach. Z uwagi na ograniczoną objętość artykułu w tym miejscu przedstawione zostaną tylko wybrane kwestie dotyczące partycypacyjnego charakteru partnerstw tworzonych w ramach podejścia LEADER/CLLD. Należy wskazać, że wielosektorowość LGD – założenie o udziale przedstawicieli sektora publicznego, społecznego i gospodarczego – została odgórnie narzucona, a nie była wynikiem oddolnej, szerokiej partycypacji przedstawicieli różnych środowisk. Niemniej jednak dla powstania partnerstwa konieczne było pozyskanie członków, którzy zechcieliby się dobrowolnie włączyć w nowo tworzoną strukturę. Zasady powoływania LGD przewidywały członkostwo różnego typu podmiotów, zarówno instytucjonalnych jak i indywidualnych. Na podstawie wyników badań empirycznych prowadzonych wśród członków LGD w województwie podkarpackim⁷ można zauważyć, że największą grupę stanowiły osoby fizyczne (34,4% ogółu członków LGD) (szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 152–153; por. Psyk-Piotrowska, Zajda, Kretek-Kamińska, Walczak-Duraj 2013: 47–54). Trudno jednak na podstawie tego stwierdzić, że partnerstwa w formule LGD były narzędziem, w którym mieszkańcy obszarów wiejskich mogli upatrywać możliwości aktywizacji i oddziaływania na procesy rozwoju terytorialnego. Z przeprowadzonych badań wynika, że powody włączenia się w działalność LGD były zróżnicowane. Część z nich budzi wątpliwości dotyczące faktycznie oddolnego i dobrowolnego charakteru partnerstwa. Samo zainteresowanie nowym podmiotem, jakim było partnerstwo w formule LGD, należy wszakże

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (DzU 2008, nr 103, poz. 659).

⁷ Badania prowadzone w ramach projektu pt. „Partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju lokalnego w województwie podkarpackim” (kierownik dr hab. A. Pawłowska) finansowanego ze środków Ministerstwa Nauk i Szkolnictwa Wyższego/Narodowego Centrum Nauki (nr projektu NN114250039) w latach 2010–2013.

ocenić pozytywnie (Goszczyński 2008: 114). W wielu przypadkach zaangażowanie w działalność LGD wynikało z ciekawości związanej z nowym podmiotem, jakim miały być lokalne grupy, oraz z chęci do działań na rzecz społeczności lokalnej i najbliższego otoczenia (tab. 1). Wśród motywów należy wskazać także te wynikające z egoistycznych pobudek, jak chociażby traktowanie LGD jako szansy na podniesienie swoich kwalifikacji (por. Zajda, Kretek-Kamińska 2014: 58–59). Oddolny wymiar partnerstw osłabiały jednak deklaracje respondentów wskazujące, że ich zaangażowanie było wynikiem nacisków ze strony organizatorów LGD (w większości władz lokalnych) bądź zachęty najbliższego otoczenia, w tym współpracowników. W tej grupie znalazły się m.in. osoby zatrudnione w administracji samorządowej i oddelegowane do LGD przez zwierzchników (wójtów/burmistrzów) (szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 161–163, por. Zajda 2011: 136–137; Knieć 2010: 9; Puchała, Kotala, Leśniak 2009: 2).

Tabela 1. Motywy zaangażowania się społeczności lokalnej w działalność LGD

Table 1. Motives of local community involvement in LAG activities

Motywy zaangażowania	Liczba respondentów [N=183]	Odsetek odpowiedzi [%]*
osobista potrzeba działania	64	35,9
potrzeba działania na rzecz społeczności lokalnej	110	61,8
nacisk ze strony organizatorów LGD	5	2,8
zachęta ze strony rodziny/znajomych /współpracowników	8	4,5
ciekawość związana z nową formą działania, jaką jest LGD	63	35,4
chęć zdobycia nowych doświadczeń i kwalifikacji przydatnych w pracy zawodowej	39	21,9
inne czynniki	1	0,6

* odpowiedzi nie sumują się do 100%; respondenci mieli możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Sposób tworzenia partnerstwa (konieczność formalizacji) i wymóg pozyskania odpowiedniej liczby członków reprezentującej określony sektor powodowały, że trudno mówić tu o oddolnym charakterze powstawania tej struktury, a raczej o rekrutacji odbywającej się na zasadzie doboru zgodnie z obowiązującymi zasadami. W tabeli 2 przedstawiono deklarowane przez respondentów sposoby pozyskiwania członków partnerstw. Należy jednak wskazać, że w grupie badanych LGD znalazły się również takie, które powstały z inicjatywy podmiotów społecznych lub/i

grup nieformalnych bądź też ukształtowały się na bazie istniejących już form współpracy na danym terenie (zob. Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 164–165).

Tabela 2. Sposoby pozyskiwania członków do tworzenia LGD
Table 2. Ways of LAGs' members recruitment

Sposób pozyskania członka LGD	Liczba respondentów [N=183]	Odsetek odpowiedzi [%]*
zaproszenie ogólne – skierowane do wszystkich instytucji/organizacji potencjalnie zainteresowanych tworzeniem partnerstwa w formule LGD	76	79,9
imienne zaproszenie kierowane do poszczególnych osób	32	18,0
nieformalne zaproszenie	29	16,3
oddelegowanie przez społeczność lokalną	11	6,2
oddelegowanie przez organizację pozarządową	1	0,7
oddelegowanie z miejsca pracy	9	5,0
samodzielne zgłoszenie	25	14,0

* odpowiedzi nie sumują się do 100%; respondenci mieli możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Z przedstawionego w tabeli 2 zestawienia wynika, że partycypacyjny charakter miały takie rozwiązania, jak możliwość oddelegowania przez społeczności lokalną reprezentanta⁸, wystosowanie ogólnego zaproszenia do członkostwa w LGD oraz samodzielne zgłoszenie się osób i zadeklarowanie przez nie chęci działania w ramach partnerstwa. Pozostałe formy miały raczej selektywny charakter i nie do końca świadczą o dobrowolnej chęci działania niektórych członków w ramach LGD. Jednocześnie można je postrzegać, zwłaszcza w przypadku osób oddelegowanych przez władze gmin, jako chęć zdominowania partnerstwa przez „swoich” przedstawicieli⁹. W przypadku imiennych zaproszeń

⁸ Oddelegowanie przez społeczność lokalną należy rozumieć jako udział w strukturze partnerstwa grupy aktywnych mieszkańców, których działalność nie miała charakteru sformalizowanego. W związku z tym ich udział jako całej organizacji nie był możliwy. Rozwiązaniem takiej sytuacji mogło być oddelegowanie przedstawiciela, który reprezentował nie tyle siebie, ile określoną grupę społeczną.

⁹ Wprawdzie poszczególne osoby na etapie tworzenia LGD musiały wrazić zgodę na członkostwo w partnerstwie, ale nie zawsze bez nacisków zewnętrznych włączyłyby się w działalność tego podmiotu. Dotyczyło to zwłaszcza osób zatrudnionych w administracji samorządowej oraz jednostkach gminnych. Z uwagi na zawodowe powiązania i zależność od władz gmin często osoby te nie były w stanie odmówić i mimo braku entuzjazmu formalnie stawały się członkami LGD. Szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 155; Hałamska, Michalska, Śpiewak 2010: 112, Furmankiewicz 2013: 73–77.

potencjalne członkostwo zostało zawężone do osób najbardziej aktywnych w społeczności lokalnej i rozpoznawalnych. Podobnie zawężający charakter miało nieformalne zaproszenie, które docierało do środowisk związanych z organizatorami LGD i władzami gminy, ewentualnie pracownikami urzędów gmin, którzy byli najlepiej zorientowani w procedurach i zasadach LEADERa. Rozwiązania tego nie należy jednak oceniać negatywnie. Powiązania nieformalne i sieci kontaktów mogą być niezwykle skuteczne, zwłaszcza na etapie tworzenia nowego podmiotu. M. Herbst wskazał na szczególne znaczenie tej formy powiązań na obszarach wiejskich, podkreślił też, że rozwiązanie to gwarantuje znajomość członków. Może być jednak czynnikiem ograniczającym szeroką partycypację z uwagi na zapewnianie dostępności do gremiów decyzyjnych (Herbst 2008: 167, szerzej: Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomyce 2014: 158; por. Bendkowski 2016: 25–27).

Zdaniem respondentów LGD poprzez dobór członków na etapie tworzenia odzwierciedlały potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnych. Takie przekonanie miało łącznie 82% badanych osób (łącznie odpowiedzi „tak” i „raczej tak”) (tabela 3).

**Tabela 3. Reprezentatywność społeczności lokalnej w strukturze LGD
(według członków – osób fizycznych)**

Table 3. Representativeness of the local community in the LAG structure
(according the individual members)

Czy skład członkowski LGD stanowi reprezentację społeczności lokalnej?	Liczba respondentów [N=178]	Odsetek odpowiedzi [%]*
tak	79	44,40
raczej tak	67	37,60
raczej nie	4	2,20
nie	3	1,70
trudno powiedzieć	6	3,40
brak danych	19	10,70
ogółem	178	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Można zatem stwierdzić, że LGD – zdaniem ich członków – potencjalnie były strukturami partycypacyjnymi w tym znaczeniu, że każdy mógł się w ich działalność włączyć i w jej ramach się aktywizować (por. Furmankiewicz 2013: 77–78). Były także podmiotami reprezentacyjnymi dzięki możliwości zgłoszenia (oddelegowania) przedstawiciela nawet przez grupy niesformalizowane. Nie do końca teoretyczne założenia dotyczące funkcjonowania partnerstw były zbieżne z rzeczywistością. Problem dominacji samorządów w strukturze LGD sygnalizowany przez M. Halamską, M. Furmankiewicza, W. Kniecica, K. Zajdę i innych bada-

czy dostrzeżono także w przypadku badanych LGD. Przykładem może być wypowiedź członka jednej z LGD w województwie podkarpackim:

Oczekiwania były takie, że to będzie szeroka aktywizacja środowiska, a zostało to bardzo zawężone przez grupę, która tworzy samorząd. W tej formie, w jakiej do tej pory jest LGD, bez środków z UE nie utrzymałaby się. Taka LGD to jest podstawą funkcjonowania lokalnego środowiska, ludzie muszą ze sobą współpracować, współdziałać i albo będą działać w sposób sformalizowany, czyli jest organizacja, spotykają się, są zebrania, a jeżeli nie, to oni [władze lokalne – A.K.] działają, nie ma tych [oddolnych, społecznych – A.K.] struktur (...) Bezwzględnie, jest potrzebna [LGD – A.K.]. (...) Pomysł był dobry, no tylko że realizacja beznadziejna (III/1/C).

O partycypacyjnym wymiarze partnerstw mogą świadczyć także odpowiedzi na pytanie dotyczące ewentualnego poszerzenia składu LGD. Odpowiedzi respondentów w dużej mierze ujawniały nieznaną zasadę członkostwa w LGD. Niemniej wśród wskazań zdarzały się propozycje dotyczące większego zaangażowania młodzieży. Ponadto wskazywano takie podmioty, jak np. koła gospodyń wiejskich, zespoły ludowe czy rady sołeckie. Chodziło zatem o aktywne organizacje, które zrzeszają członków społeczności lokalnej, są rozpoznawalne, ale ze względu na brak osobowości prawnej nie mogły stać się formalnym członkiem LGD.

Konieczność formalizacji działalności partnerstw tworzonych w ramach LEADERa była przez członków badanych LGD różnie oceniana. Część respondentów widziała w biurokracji związanej z LEADERem poważne zagrożenie dla efektywności całego programu, szans realizacji zaplanowanych w LSR działań, a także przyszłości samego partnerstwa. Nadmierne obciążenie biurokracją sprawiało, że LGD było postrzegane jako kolejna instytucja publiczna, a nie narzędzie zaangażowania w sprawy lokalne. W niuansach biurokratycznych najlepiej orientowali się przedstawiciele samorządów, dlatego też w przypadku wielu LGD ich obecność warunkowała sprawne funkcjonowanie tego podmiotu. Zresztą praktyka ta była spotykana nie tylko w przypadku LGD utworzonych w Polsce. Korzyści z udziału przedstawicieli sektora publicznego (pracowników administracji) dostrzegano chociażby w przypadku LGD funkcjonujących w Niemczech (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomyce 2014: 163–164; zob. Kull 2008: 205–206). Nadmiar formalizacji w działalności LGD, jak również nieadekwatność zapisów LSR¹⁰ do uwa-

¹⁰ Zasady dotyczące opracowywania LSR zostały precyzyjnie określone zarówno w perspektywie 2007–2013, jak i 2014–2020, nie pozostawiając wiele swobody członkom społeczności na oddolne inicjatywy. Sformalizowanie dokumentu strategicznego (oraz procesu jego powstawania), jak i liczba dokumentów, z którymi należało się zapoznać, niejednokrotnie przerastały społeczność lokalną. Zob. MRiRW 2008, Wytyczne... 2015; RKLS, MRiRW 2018.

runkowań i potrzeb społeczności lokalnej została wyrażona w poniżej przywołanych wypowiedziach:

Gdyby zadała mi Pani to pytanie ze 2 lata temu, to powiedziałabym, że to jest kompletnie bez sensu, dlatego że zdarzało się, że przez pierwszy miesiąc pies z kulawą nogą nie pozagładał, ale teraz patrząc na to, ile tutaj ludzi przychodzi dziennie czy dzwoni, czy gdzieś się napotyka na korytarzu zaczepiają i pytają, kiedy nabór, to uważam, że jest potrzebna taka instytucja, tylko dobrze byłoby uprościć tę papierologię i jeszcze faktycznie zweryfikować te działania, które LGD ma (II/1/B).

Projekty przyczyniają się do realizacji strategii na tyle, na ile trafia jest strategia. Jakby teraz przyszło pisać strategię, to priorytety byłyby „ustawione” inaczej. LSR jest takim gorsetem krępującym inicjatywę (V/7/R).

Część respondentów nie widziała w LGD partnerstwa (o czym świadczy też fragment pierwszej z przywołanych powyżej wypowiedzi), ale instytucję dystrybuującą środki zewnętrzne, stanowiącą wręcz zagrożenie dla organizacji społecznych i bezinteresownego działania na rzecz społeczności lokalnych. Już w początkowym etapie funkcjonowania LGD w Polsce pojawiały się wątpliwości związane z przetrwaniem LGD w sytuacji, gdyby zostały pozbawione zasilania w postaci środków zewnętrznych. Świadczą o tym poniższe wypowiedzi:

Ja myślę, że jeżeli LGD zmarnują potencjał ludzi, (...) tych naprawdę, którzy działali bezinteresownie na rzecz swoich środowisk, to zabijają społeczeństwo obywatelskie totalnie (...) więcej takich osób się nie znajduje (IV/1/CS).

Gdyby nie było pieniędzy z LEADERa, to jakby ktoś założył [partnerstwo w formule LGD – A.K.] toby było jak inne stowarzyszenie, ale bez pieniędzy, to nic nie da się zrobić (VI/8/ZA).

Nie oszukujmy się, dzisiaj jak stowarzyszenie spotka się czy na walnym, czy na zarządzie raz, drugi i mówią o temacie, a nie mogą go zrealizować z powodu braku środków, to oni za trzecim, czwartym razem się już nie spotkają. Ale jak oni się spotykają dlatego, że jest możliwość pozyskania tych pieniędzy, jest możliwość coś zrealizowania, to oni nawet przy pierwszym, drugim niepowodzeniu spotkają się przy trzecim i będą po te środki sięgać. (...) Dzisiaj trzeba się skupiać przy pieniądzach, żeby coś zrobić. (...) Naprawdę warto to utrzymać, (...) trochę już trudno byłoby zaprzepaścić tych osiągnięć stricte społecznych, zaangażowania mieszkańców, poczucia, że jesteśmy razem, i gdyby przestały płynąć na ten cel środki z UE, to może w jakiejś no mniejszej skali, ale to przez nasz krajowy budżet można byłoby to pociągnąć (VIII/9/ZA).

Z przedstawionych wypowiedzi respondentów wynika, że nie dostrzegano większych szans na przetrwanie LGD w sytuacji zaprzestania jej finansowania. Wątpliwości co do przyszłości partnerstw w początkowym okresie ich funkcjonowania można uzasadniać niewielką ich rozpoznawalnością, słabym zakorzenieniem w lokalnych strukturach czy brakiem tradycji funkcjonowania partnerstw wielosektorowych w Polsce (por. Furmankiewicz 2013; Kołomycew 2013; Pałowska, Gąsior-

-Niemiec, Kołomycew 2014: 167, 179). O instrumentalnym podejściu do LGD świadczy przywołana poniżej wypowiedź:

To jest raczej podmiot, (...) każdy swojego pilnuje, myśli o swoim podwórku (...) myślę, że idei partnerstwa to bym się tutaj nie doszukiwał (VIII/8/B).

Analizując na przestrzeni lat podejście (zwłaszcza przedstawicieli sektora publicznego) do roli LGD w strukturze układu lokalnego, można wnioskować, że podmioty te nadal są traktowane w sposób instrumentalny, pomimo wprowadzonych zmian w podejściu LEADER (*Nowy LEADER...*). W perspektywie 2014–2020 zmniejszeniu uległa liczba LGD¹¹. Wsparcie finansowe otrzymały przede wszystkim te najbardziej efektywne i najlepiej przygotowane merytorycznie. Podmioty, które nie były w stanie sprostać wymaganiom formalnym, przestały w praktyce funkcjonować.

No ja uważam, że jeżeli nie będzie środków, to może być duży problem w funkcjonowaniu takich lokalnych grup działania. A jako przykład, nawet konkretny, to podam; bo tak, my w tej kadencji – tak jak mówiłem – należymy do lokalnej grupy działania, gdzie jesteśmy jedyną gminą z tej części Wisły, prawda? Ale wcześniej należeliśmy tutaj do lokalnej grupy działania z (...) I oni tutaj, ci którzy zostali [pozostałe gminy, które zostały w LGD funkcjonującej w latach 2007–2013 – A.K.], no słabo tamten konkurs... aplikowali (...) nie otrzymali [środków – A.K.]. W zasadzie ta grupa już nie istnieje. To znaczy wiem, że w skali województwa trzy takie grupy. Nie wiem, jak z tamtymi dwoma pozostałymi, czy one istnieją, jakoś tam kulawo funkcjonują. Ale tutaj ta nie funkcjonuje, przestała funkcjonować. Czyli zniknęły środki, zniknęła grupa (M/I/W).

Co więcej w toku badań dotyczących instrumentów partycypacji publicznej prowadzonych w latach 2017–2018¹² respondenci nie dostrzegali w LGD mechanizmu pozwalającego na zaangażowanie społeczności w sprawy publiczne i oddziaływanie na procesy rozwoju lokalnego. W tabeli 4 przedstawiono wyniki odpowiedzi respondentów na pytanie dotyczące form udziału mieszkańców gmin w procesach realizacji zadań publicznych w ostatnich czterech latach.

¹¹ Zgodnie z bazą KSOW w perspektywie 2014–2020 istnieje 287 LGD. W perspektywie 2007–2013 funkcjonowało 338 LGD (Baza KSOW 2018). Baza lokalnych grup działania 2014–2020, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, http://ksow.pl/baza-lgd-2014-2020.html?no_cache=1 (20.07.2018).

¹² Badania ilościowe i jakościowe były prowadzone w latach 2017–2018 przez dr A. Kołomycew w gminach na terenie Polski w ramach projektu „Koooperacyjne instrumenty realizacji polityk publicznych” (nr INoP-05/2017/508) finansowanego ze środków MNiSW w ramach dotacji celowej na prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich na Wydziale Socjologiczno-Historycznym Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Tabela 4. Formy udziału mieszkańców w procesach realizacji zadań publicznych stosowane w latach 2014–2017

Table 4. Forms of local community participation in the process of public tasks implementation in 2014–2017

Formy udziału mieszkańców	Liczebność (N=525)	Procent* (%)
Zadania realizowane w ramach funduszu sołeckiego	357	68,0
Powierzanie wykonania zadań publicznych podmiotom społ. wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji	233	44,4
Powierzenie zadań publicznych osobom prawnym	226	43,0
Powierzanie wykonania zadań publicznych podmiotom społecznym wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji	143	27,2
Zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego	141	26,9
Powierzanie zadań publicznych osobom fizycznym	97	18,5
Realizacja zadań w drodze inicjatywy lokalnej	61	11,6
Tworzenie partnerstw publiczno-społecznych	34	6,5
Powierzenie zadań jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej	28	5,3
Tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych	22	4,2
Partnerstwa wielosektorowe z udziałem samorządu (partnerstwa lokalne)	2	0,4

* odpowiedzi nie sumują się do 100%, respondenci mieli możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zaledwie dwóch respondentów wskazało partnerstwo wielosektorowe jako formę realizacji zadań publicznych, która została zrealizowana w badanych gminach. W toku badań jakościowych prowadzonych w formie indywidualnych wywiadów pogłębionych próbowano z kolei zweryfikować, na ile LGD są obecnie rozpoznawalne i czy rozszerzyły swoją działalność poza dystrybucję środków pochodzących z PROW. Okazuje się, że LGD są rozpoznawalne w lokalnych strukturach, jednak nie są postrzegane ani jako narzędzie partycypacji, ani też jako potencjalny partner samorządu w realizacji zadań publicznych. Podmioty te wydają się obecnie silnie zakorzenione w lokalnych systemach, jednak nie pełnią roli, jaką pierwotnie dla niech przewidziano (EU 2006; Zajda 2011: 66). Stały się raczej wyspecjalizowanymi instytucjami kojarzonymi z organizacją naborów o wsparcie finansowe. Coraz rzadziej utożsa-

mia się je ze stowarzyszeniami. O ile w początkowym etapie funkcjonowania LGD często wskazywano, że jest to stowarzyszenie (zwłaszcza w kręgach członków LGD), o tyle obecnie LGD postrzegane jest jako odrębna kategoria podmiotów. Określenie „stowarzyszenie” jest zarezerwowane dla podmiotów społecznych, oddolnych, działających na zasadzie wolontariatu i nieodpłatnego zaangażowania. Z kolei LGD kojarzy się z instytucją o charakterze finansowym.

W badaniach prowadzonych w latach 2017–2018 jeszcze wyraźniej uwidoczniło się przekonanie o silnej zależności przyszłości LGD od dostępnych środków zewnętrznych. O ile w toku badań prowadzonych w latach 2010–2013 respondenci dopuszczali możliwość wspierania LGD z innych źródeł w momencie ewentualnego zakończenia ich finansowania ze środków PROW, o tyle obecnie takie stanowisko nie było wyrażane. O instrumentalnym charakterze LGD świadczą następujące wypowiedzi:

Wie Pani, to chyba jest tak przewidziane pewnie, że dopóki są te pieniądze unijne i one będą jeszcze długo. Ta kierunkowość tych pieniędzy się troszeczkę zmienia, ale no dobrze, jakby to działało dla dobra kultury. No wie Pani, w tym momencie chodzi o pieniądze. Jak nie będzie tych pieniędzy, to LGD skądś musi brać pieniądze. Z samych składek członkowskich... [nie da się utrzymać LGD – A.K.] (P/I/SG).

Myślę, że ideą stworzenia tych LGD to było pozyskiwanie tych środków unijnych czy przez Urząd Marszałkowski, czy przez jakieś inne instytucje, ale to się chyba skupia wokół tego, bo no trudno mi tak przewidzieć... Ale powiedzmy, że nie ma środków unijnych żadnych... No to cóż, my trzy gminy jesteśmy... co możemy zrobić dla siebie? Wspólnego? Tak jak pani sekretarz powiedziała, to chyba na niwie kultury, czy jakichś tam takich rzeczy może niematerialnych. Natomiast no, no biblioteka, kultura, GOK-i to może jakieś takie spotkania, wymiana zespołów... (P/I/W).

Biorąc pod uwagę przytoczone wypowiedzi, trudno dopatrywać się w LGD narzędzia partycypacji. Podobnie jak w perspektywie 2007–2013, tak i w 2014–2020 silnie sformalizowane są procedury tworzenia zarówno LGD, jak i dokumentów strategicznych stanowiących podstawę ich funkcjonowania (LSR) (DzU 2015, poz. 378; RKLS MRiRW 2018). Wątpliwości budzi też partnerski wymiar LGD. Jak w poprzednim okresie finansowym, tak i obecnie LGD wydają się zdominowane przez sektor publiczny. Trudno jednak oceniać tę sytuację jednoznacznie negatywnie. W przypadku wielu LGD zaangażowanie sektora publicznego zarówno na etapie tworzenia partnerstwa, jak i bieżącego funkcjonowania warunkowało jego istnienie (Furmankiewicz 2013: 84–85; Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014: 16–164). Wprawdzie po okresie stabilizacji LGD należałoby oczekiwać ich większej samodzielności – zresztą deklarowanej przez respondentów – i niezależności od samorządu, wymagałoby to jednak aktywnego i zaangażowanego w sprawy publiczne społeczeństwa. A w tym aspekcie LGD poniosły porażkę.

Aktywizacja społeczności lokalnej skupiła się na wymiarze kulturalnym, turystycznym i artystycznym, a nie przełożyła na wymiar obywatelski (zob. Gulc 2013; *Raport* 2017: 177–190). Trudno zatem jednoznacznie krytycznie oceniać dominację samorządu w LGD. Bez oddziaływania samorządu środki te w wielu LGD nie zostałyby wykorzystane lub przeznaczone na działania, które nie przełożą się na poprawę sytuacji w jednostkach terytorialnych. W następujący sposób ujął to przewodniczący rady jednej z badanych gmin miejsko-wiejskich:

Myślę, że póki będą środki unijne konkretnie na to przekazywane, to będzie [LGD – A.K.]. Jeżeli nie, to ja uważam, że nie. Może jestem..., może mam inne zdanie, ale ja uważam, że nie [LGD nie przetrwa – A.K.]. I w tej chwili służy nam to [LGD – A.K.] jako maszynka do pozyskiwania środków unijnych. Jest pewna pula pieniędzy, która wchodzi do LEADERa, no i realizujemy tym [pulą środków – A.K.] nasz program rozwoju naszej gminy – przy współudziale – gdzie wspieramy no te organizacje wszystkie [społeczne – A.K.]. My, samorząd generalnie wspiera. Myślę, że to jest ten element napędu, gdzie docieramy do tych stowarzyszeń, mówimy słuchajcie: weźcie, róbcie. No ten dach chcecie robić? Dobrze, pomożemy wam [władze gminy – A.K.] napisać wniosek. Napiszecie ten wniosek, te pieniądze dostaniecie. To potem znowu tutaj wszyscy przychodzą, „bo panie nie ma kto zrobić, nie ma kto wesprze”. Najlepiej, żeby to wszystko było na gotowo. No i otwarcie no... i wtedy jest wszystko okej. Na zakończenie i spotkanie, i impreza... (L/1/PR).

W przytoczonej wypowiedzi uwidacznia się problem nikłego zaangażowania społeczności lokalnych, a także ich bierność i raczej roszczeniowa postawa i oczekiwanie, że samorząd zorganizuje wszystko bez konieczności włączania się mieszkańców w sprawy lokalne. W takiej sytuacji władze części gmin, nie widząc możliwości wykorzystania dostępnych środków przez samych mieszkańców, przejmują rolę inicjatora i lidera (por. Marks-Krzyszkowska 2017).

Wnioski

Koncepcja partnerstw międzysektorowych w formule LGD predestynuje je do tego, by były istotnym instrumentem partycypacji publicznej. Łączenie w strukturze partnerstwa odmiennych potencjałów, doświadczeń, sposobów działania poszczególnych członków reprezentujących różne sektory powoduje, że mechanizm ten może być skutecznym narzędziem wdrażania zmian i rozwoju jednostki terytorialnej. Dzięki dostępności zewnętrznych środków finansowych społeczność lokalna za pomocą LGD może realizować działania istotne przede wszystkim z punktu widzenia mieszkańców danego obszaru i tym samym uzupełniać przedsięwzięcia podejmowane przez sektor publiczny. Zasada part-

nerstwa będąca naczelną zasadą podejścia LEADER oraz podstawą funkcjonowania LGD może nie tylko sprzyjać łączeniu środków i wymianie doświadczeń, ale także kumulować przedsięwzięcia realizowane na rzecz jednostki lokalnej przez różne podmioty i dzięki współpracy przyczyniać się do intensyfikacji procesów rozwojowych.

Konstrukcja partnerstw międzysektorowych w formule LGD wpisuje się w założenia przedstawionej w niniejszym artykule koncepcji *participatory governance*. Jej praktyczna aplikacja wymaga jednak spełnienia dodatkowych warunków, takich jak skłonność władz lokalnych do „otwarcia” sfery publicznej dla mieszkańców, ich reprezentacji i zrzeszeń; wypracowanie odpowiedniej kultury politycznej bazującej na wzajemnym zaufaniu, a także aktywności ze strony społeczności lokalnej i chęci zaangażowania się w sprawy najbliższego otoczenia.

Przedstawione w niniejszym artykule wnioski z badań nie napawają jednak optymizmem. Za sukces należy uznać samo powstanie partnerstw wielosektorowych w formule LGD, które nie były dotąd w Polsce znane. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, że utworzone w Polsce LGD poza specjalizacją czy wymuszoną profesjonalizacją (por. Psyk-Piotrowska 2013: 102–103, Zajda 2011: 112–118; Kołomycew 2014: 140–141) nie przekształciły się w faktyczne partnerstwa. Wydaje się, że dopiero wypracowanie relacji partnerskich wewnątrz LGD stworzy warunki do tego, by wdrażać koncepcję wielopodmiotowego, partycypacyjnego współrzędzenia, którego jednym z interesariuszy – o szczególnym znaczeniu – staną się partnerstwa. Proces ten niewątpliwie wymaga chęci i woli współpracy poszczególnych aktorów. Jak wskazały K. Zajda i A. Krettek-Kamińska, powstanie partnerstwa to „dopiero pretekst, potencjał, specyficzny zasób lokalnej społeczności, umożliwiający (...) podejmowanie działań zmierzających do kształtowania lokalnej kultury politycznej, odpowiadającej koncepcji *governance*” (Zajda, Krettek-Kamińska, 2014: 125).

Literatura

- Abelson J., Gauvin F.P., 2006, *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications*, Canadian Policy Research Networks Inc, Ottawa.
- Arnstein S.R., 1969, *A Ladder Of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, nr 35, vol. 4.
- Beach S., Brown K.A., Keast R.L., 2009, *Staking a claim: the role of stakeholders in government*, 13th International Research Society for Public Management Conference (IRSPM XIII), Copenhagen Business School, Fredericksberg, Denmark, 6–8 April, IRSPM, https://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1804&context=bus_pubs (20.06.2018).
- Bendkowski J., 2016, *Korzyści organizacyjne związane z funkcjonowaniem nieformalnych sieci wiedzy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2016, seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 93, nr kol. 1957.

- Bishop P., Davis G., 2002, *Mapping Public Participation in Policy Choices*, „Australian Journal of Public Administration”, vol. 61(1).
- Bond S., De Vera J., Makoriws S., Ong-Reyes M.C., Simpson J.B., Zoo J., 2007, *Institutionalizing Civic Engagement for Building Trust: The Case of the Economic and Social Councils, On-Line Network in Public Administration and Finance*, United Nations, New York.
- Bosworth G., Annibal I., Carroll T., Price L., Sellick J., Shepherd J., 2016, *Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development. The Case of LEADER in England*, „Sociologia Ruralis”, vol. 56(3).
- Bryson J.M., 2003, *What To Do When Stakeholders Matter. A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, A paper presented at the National Public Management Research Conference, 9–11 October 2003, The Georgetown University Public Policy Institute, Washington, D.C. To be published in Public Management Review, 2004, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.514.28-74&rep=rep1&type=pdf> (28.05.2018).
- Bucholz R.A., Rosenthal S.B., 2004, *Stakeholder Theory and Public Policy: How Governments Matter*, „Journal of Business Ethics”, vol. 51(2).
- Chhotarey V., Stoker G., 2009, *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Collins K., Ison R., 2006, *Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm [w:] Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference*, 4–7 Jun 2006, Edinburgh.
- Czapiewska G., 2012, *Lokalne Grupy Działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 9.
- Delli Priscoli J., 2003, *Participation, consensus building, and conflict management training course (tools for achieving pccp)*, Institute for Water Resources, USACE, (SC-2003/WS/57), UNESCO Paris.
- DiMaggio P.J., Powell, W.W., 1983, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review”, nr 48 (2), ss. 147–160.
- Donaghy M.M., 2013, *Civil Society and Participatory Governance. Municipal Councils and Social Housing Programs in Brasil*, Routledge, New York US, Milton Park UK.
- Dragan L., Shucksmith M., 2008, *LEADER and Innovation*, „Sociologia Ruralis”, vol. 48(3).
- Edwards M., 2001, *Participatory Governance into the Future: Roles of the Government and Community Sectors*, „Australian Journal of Public Administration”, vol. 60(3).
- Edwards M., 2002, *Public Sector Governance — Future Issues for Australia*, „Australian Journal of Public Administration”, no. 61(2), ss. 51–61.
- Edwards M., 2008, *Participatory Governance*, issues paper no. 6, ARC Corporate Governance Project, University of Canberra.
- Edwards M., Halligan J., Horrigan B., Nicoll G., 2012, *Public Sector Governance in Australia*, Australian National University E Press, Canberra.
- Esparcia J., Escribano J., Serrano J.J., 2015, *From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain*, „Journal of Rural Studies”, vol. 42.
- EU, 2006, *The LEADER approach. The basic guide*, European Communities, Luxemburg.
- Fischer F., 2010, *Participatory governance*, „Jerusalem Papers in Regulation & Governance”, Working Paper No. 24, August 2010.

- Furmankiewicz M., 2006, *Współpraca międzysektorowa w ramach partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2, s. 117–136.
- Furmankiewicz M., 2013, *Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(51).
- Furmankiewicz M., 2018, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce. Współzarządzanie czy ukryta dominacja sektora publicznego?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego, Wrocław.
- Futymski A., Kamiński R., 2008, *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Warszawa.
- Gąsior-Niemiec A., 2014, *Partnerstwo i partycypacja na obszarach wiejskich – przypadek lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2(12).
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., 2013, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: Ekonomia, nr 6(1).
- Gay S.H., Osterburg B., Baldock D., Zdanowicz A., 2005, *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, SPECIFIC TARGETED RESEARCH PROJECT n°SSPE-CT-2004-503604 Impact of Environmental Agreements on the CAP*, http://minisites.ieep.eu/assets/224/WP6-D4B_CAP.pdf (25.06.2018).
- Goszczyński W., 2008, *Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+ [w:] Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruszkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Goszczyński W., Kamiński R., Knieć W., 2013, *Dylemat linoskoczka, czyli o profesjonalizacji autentyczności i perspektywach rozwoju organizacji pozarządowych na wsi i w małych miastach*, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Toruń–Warszawa.
- Gulc A., 2013, *Wdrażanie oddolnych inicjatyw lokalnych na obszarach wiejskich na przykładzie podejścia Leader*, „Economics and Management”, nr 4.
- Halamska M., 2005, *Doświadczenia dwóch edycji programu LEADER w Portugalii*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4.
- Halamska M., 2011, *Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: dekoracje i aktorzy*, „Wieś i Rolnictwo” nr 4 (153), ss. 103–120.
- Halamska M., Michalska S., Śpiwak R., 2010, *LEADER w Polsce: drogi implementacji programu*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4.
- Hausner J., 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, MSAP, Kraków.
- Hendriks C.M., 2009, *Deliberative governance in the context of power*, „Journal Policy and Society”, vol. 28, no. 3, ss. 173–184.
- Herbst J., 2008, *Wieś obywatelska [w:] Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Fundacja na rzecz Polskiego Rolnictwa, Warszawa.
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026414.pdf> (15.06.2018).

- Jacuniak-Suda M., 2016, *Regional governance in the context of LEADER local action groups in the Warmińsko-Mazurskie Voivodship (Poland)* [w:] *Rural areas. Issues of local and regional development*, red. U. Grabski-Kieron, I. Mose, A. Reichert-Schick, A. Steinführer, Lit Verlag, Berlin.
- Kamiński R., Kwatera K., 2005, *Jak budować Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+*, Fundacja Fundusz Współpracy, Agrolinia, Warszawa.
- Kiryluk-Dryjska E., Hadyński J., Sobieszczańska P., 2016, *Ocena skuteczności działań Programu LEADER przez mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia KPZK”, nr 167.
- Knieć W., 2007, *Władza w LGD*, „Kwartalnik LEADER+”, nr 4, s. 18–20.
- Knieć W., 2010, *Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania. Raport badawczy*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków – Toruń, http://inicjatywa.um.warszawa.pl/sites/inicjatywa.um.warszawa.pl/files/Partnerstwa%20lokalne%20w%20Polsce_Raport.pdf (20.06.2018).
- Knieć W., 2012, *Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Knieć W., Hałasiewicz A., 2008, *LEADER: budowanie potencjału społecznego*, FAPA, Warszawa.
- Kołodziejczyk A., 2016, *Funkcjonowanie lokalnych systemów innowacji społecznych na podstawie koncepcji zakorzenienia*, red. W. Kamińska, K. Heffner, „Obszary Wiejskie. Wielofunkcyjność. Migracje. Nowe Wyzwania. Studia KPZK”, nr 173.
- Kołodziejczyk D., 2003, *Kapitał społeczny w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce* [w:] *Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi*, seria: Studia Obszarów Wiejskich, t. 4, red. B. Górzyński, C. Guzik, Polskie Towarzystwo Geograficzne PAN, Warszawa.
- Kołomycew A., 2013, *Partnerstwa jako interesariusze w modelu rządzenia wielopodmiotowego. Specyfika, tworzenie i funkcje w jednostkach terytorialnych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 34.
- Kołomycew A., 2017, *Community-Led Local Development as a new instrument based on the LEADER approach* [w:] *LEADER and Community-Led Local Development Approach. Polish Experiences*, K. Zajda, A. Kołomycew, Ł. Sykała, K. Janas, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kull M., 2008, *EU Multi-Level Governance in the Making: The Community Initiative Leader+ in Finland and Germany*, Department of Political Science, University of Helsinki (niepublikowana rozprawa doktorska).
- Lovan W.R., Murray M., Shaffer R., 2004, *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-making in Civil Society*, Ashgate, Aldershot.
- Lucesch R., 2007, *The LAG-Handbook, A guide through the stunning world of local action groups*, LEADER+ Observatory, Brussel.
- Markowski G., 2012, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Marks-Krzyszowska M., 2017, *Uczestnictwo mieszkańców wsi we współzarządzaniu gminą w opiniach wójtów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 477.
- McNulty S., 2013, *Institutions of participatory governance: latin america's response to a failing party system*, „Spazio Filosofico”, nr 9.

- Mitlin D., 2004, *Reshaping local democracy*, „Environment&Urbanization”, vol. 16, no. 1, ss. 3–8.
- Moseley M.J. (red.), 2003, *Local Partnerships for Rural Development: the European Experience*, CABI Publishing, Wallingford.
- Nowy LEADER w nowej perspektywie PROW, <http://witrynawiejska.org.pl/data/Nowy-%20Leader%20w%20nowej%20perspektywie%20PROW.pdf> (19.07.2018).
- OECD, 2001a, *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Governance, Paris.
- OECD, 2001b, *Citizens as Partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Governance, Paris.
- OECD, 2013, *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- Osborne S.P., 2010, *Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* [w:] *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, red. S.P. Osborne, Routledge, London&New York.
- Osmani S., 2007, *Participatory governance for efficiency and equity: an overview of issues and evidence*, Building Trust through Civic Engagement, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, New York.
- Osmani S.R., 2007, *Participatory Governance for Efficiency and Equity: An Overview of Issues and Evidence*, paper presented to 7th Global Forum on Reinventing Government, ‘Building Trust in Government’, Vienna.
- Osti G., 2002, *Leader and partnerships: the case of Italy*, „Sociologia Ruralis”, vol. 40(2).
- Patkós C., 2018, *Specialities in the Institutionalisation of Hungarian Leader Local Action Groups*, „European Countryside”, vol. 10, iss. 1, DOI: <https://doi.org/10.2478/euco-2018-0006>.
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A., 2014, *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Pawłowska A., Kołomycew A., 2013, *Partnerstwa międzysektorowe w rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(52).
- Podejście „LEADER”, 2006, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Podsumowanie wyników realizacji podejścia Leader w okresie 2007–2013, Katowice 13.12.2013 r., prezentacja MRiRW przedstawiona podczas konferencji pt. „Efekty wdrażania PROW 2007–2013 w województwie śląskim oraz perspektywa 2014–2020” zorganizowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, https://prow2007-2013.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1387269734&art=1&id_m=&kat=&katrodzic= (21.06.2018).
- PSDB 2012, *Raport końcowy. Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013*, MRiRW, Warszawa.
- Psyk-Piotrowska E., 2013, *Badanie kapitału społecznego LGD – uzasadnienie problemu, założenia metodologiczne, podstawowe wyniki badań*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, nr 44.
- Psyk-Piotrowska E., Zajda K., Kretek-Kamińska A., Walczak-Duraj D., 2013, *Struktura i uwarunkowania kapitału społecznego lokalnych grup działania*, Wydawnictwo UL, Łódź.

- Puchała J., Kotala A., Leśniak L., 2009, *Rola i znaczenie Lokalnych Grup Działania w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Doświadczenia z wdrażania programu pilotażowego LEADER+*; <http://razemdlaradomki.pl/dok/artukul.pdf> (20.07.2018).
- Raport 2017, *Ocena rezultatów wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 w latach 2014–2016. Raport końcowy*, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Rodzaje partnerstw lokalnych (9.07.2007), <http://obywatelskieinfo.ngo.pl/x/289109> (20.07.2018).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (DzU 2008, nr 103, poz. 659).
- [RKLS], *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/rolnictwo/rozwój-lokalny-kierowany-przez-spolesznosc-rlks> (20.06.2018).
- Salento A., 2017, *The impotent governance: a theory of Local Action Groups' failure* [w:] *The Local Action Group and rural development by local actors: an Apulian case study, and a circumstantial method of assessing failure*, red. A. Belliggiano, A. Salento, Università del Salento, DOI: 10.1285/i26113775n1.
- Schimanek T., 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Schuh B. et al., 2006, *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes Final Report*, European Commission, DG AGRI, Wien.
- Shucksmith M., 2000, *Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK*, „Sociologia Ruralis”, nr 2, ss. 208–218.
- Shucksmith M., 2010, *Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts*, „Sociologia Ruralis”, no. 1, s. 1–14.
- Sobiesiak-Penszko P., 2012, *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Surmacz M., Magryś W., 2016, *Trójsektorowość podejścia Leader w założeniach i w praktyce wdrażania w okresie programowania 2007–2013 na przykładzie województwa śląskiego*, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 41.
- Svobodova H., 2015, *Do the czech local action groups respect the leader method?*, vol. 63, no. 5.
- Terluin I.T., 2003, *Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories*, „Journal of Rural Studies”, nr 19(3).
- Tritter J.Q., McCallum A., 2006, *The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein*, „Health Policy”, no. 76.
- Vallejo N., Hauselmann P., 2004, *Governance and Multistakeholder Processes*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba.
- Walters L.C., Aydelotte J., Miller J., 2000, *Putting More Public in Policy Analysis*, „Public Administration”, nr 60(4), s. 349–351.
- Wampler B., McNulty S., 2011, *Does Participatory Governance Matter? Exploring the Nature and Impact of Participatory Reform*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

- Warburton D., Wilson R., Rainbow E., 2007, *Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government*, Department for Constitutional Affairs, Justice, Right and Democracy, London, Edinburg, Belfast, <https://www.involve.org.uk/resources/publications/practical-guidance/making-difference> (20.07.2018).
- Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 1/1/2015 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.
- Yang K., Callahan K., 2007, *Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality*, „Public Administration Review”, vol. 67(2).
- Zajda K., 2011, *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania z województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zajda K., 2015, *Wieś jako terytorium innowacyjne*. „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(168).
- Zajda K., Kołomycew A., Sykała Ł., Janas K., 2017, *LEADER and Community-Led Local Development Approach. Polish Experiences*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Zajda K., Kretek-Kamińska A., 2014, *Wykorzystanie zasobów lokalnych grup działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Partnerships as an instrument of public participation?

The case of Local Action Groups

Abstract

The article presents the specificity of cross-sectoral partnerships in the formula of local action groups created in Poland under the LEADER approach since 2004. Initially, poorly recognized and barely embedded in Polish realities, over the years, the partnership in the LAG formula became an instrument not only for the development of rural areas, but a mechanism for supporting territorial development in general. In the paper, the author analyzes the potential of such partnerships as a tool for activating the local community and increasing the level of public participation. The theoretical framework of the analysis is determined by the concept of *participatory governance* (with partnerships as a one of the key elements). Based on the results of empirical research and subject literature, the author attempts to verify the following thesis: cross-sectoral partnerships in the LAG formula are not completely a tool of public participation, understood as the involvement of members of local communities in public affairs. Their task-oriented character, institutionalization, dependence from self-government authorities and from external financing, cause that partnerships - although theoretically prepared to play an active role in local development – are actually perceived as an entity distributing financial resources.

Key words: participatory governance, public participation, LEADER approach, Local Action Groups