

dr Anna Kołomycew

Katedra Politologii
Uniwersytet Rzeszowski

Partnerstwa jako interesariusze w modelu rządzenia wielopodmiotowego. Specyfika, tworzenie i funkcje w jednostkach terytorialnych

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie specyfiki partnerstw będących istotnym elementem koncepcji rządzenia wielopodmiotowego w sferze publicznej. Szczególnie istotne w kontekście prezentowanego tematu będą partnerstwa terytorialne tworzone na obszarach wiejskich (w postaci lokalnych grup działania) w ramach wdrażanego we wszystkich państwach Unii Europejskiej tzw. podejścia LEADER. Zainteresowanie partnerstwami tego typu wynika z faktu, że w nowej perspektywie Unii Europejskiej 2014–2020 będą one mechanizmem nie tylko – jak dotychczas – wspierania rozwoju obszarów wiejskich, ale instrumentem zalecanym w odniesieniu do całego systemu polityki spójności jako element koncepcji *community-led local development* (CLLD) – rozwoju kierowanego przez społeczność. I choć obecnie kwestie dotyczące nowej perspektywy funkcjonowania Wspólnoty nadal są przedmiotem dyskusji i znajdują się w warstwie koncepcyjnej, warto zwrócić uwagę na specyfikę partnerstw tworzonych w ramach podejścia LEADER stanowiących wzór dla nowych rozwiązań.

Analizując założenia przyświecające tworzeniu partnerstw terytorialnych tego typu, ich strukturę, proces powoływania oraz specyfikę współpracujących podmiotów, istotne będzie udzielenie odpowiedzi na następujące pytania. Czy powoływane partnerstwa terytorialne rzeczywiście mają możliwość wpływu i kształtowania decyzji dotyczących rozwoju jednostek? Czy faktycznie są one podmiotem rządzenia wielopodmiotowego w ramach systemów terytorialnych? Jakie funkcje pełnią partnerstwa w systemach terytorialnych? I czy ich powstawanie wynika z potrzeb wspólnot lokalnych czy jest efektem istniejącej obecnie „mody” lub/i rozwiązaniem instrumentalnym mającym na celu pozyskanie dostępnych środków finansowych?

Postawione pytania posłużą do zweryfikowania hipotezy, zakładającej, że partnerstwa terytorialne są formą umożliwiającą angażowania się społeczności terytorialnych i ich przedstawicielstw w procesy planowania i wdrażania działań

ukierunkowanych na rozwój jednostek terytorialnych, jednak ich realny wpływ zależy od przyjętych rozwiązań prawnych oraz podejścia władz publicznych. Tym samym w obecnej sytuacji są bardziej traktowane jako forma aktywizacji obywateli i uświadamiania im potrzeby wspólnych działań na rzecz jednostek terytorialnych, niż instrumentem umożliwiającym bezpośrednio oddziaływanie na procesy decydowania publicznego.

Przeprowadzona analiza i ocena partnerstw terytorialnych w postaci lokalnych grup działania została oparta na literaturze przedmiotu oraz obserwacjach dokonanych na podstawie wyników badań empirycznych dotyczących lokalnych grup działania w województwie podkarpackim¹.

KONCEPCJA RZĄDZENIA WIELOPODMIOTOWEGO W JEDNOSTKACH TERYTORIALNYCH

Ostatnie dekady XX i początek XXI wieku były okresem silnych przeobrażeń w zakresie zarządzania w sferze publicznej. Wielość koncepcji i idei przyswieszcających poprawie systemu zarządzania wewnątrz samej struktury sektora publicznego, jak i ukierunkowanych na poprawę systemu świadczenia usług publicznych można za S.P. Osbornem podzielić na trzy etapy, które obejmowały model publicznego administrowania (*Public Administration*), przypadający na przełom lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku; model „nowego zarządzania publicznego” (*New Public Management*) popularny zwłaszcza od lat osiemdziesiątych XX wieku w państwach anglosaskich oraz model „współrządzenia publicznego” (*New Public Governance*) popularny od początku XXI wieku [Osborne, 2010]².

¹ Badania dotyczące funkcjonowania lokalnych grup działania w województwie podkarpackim zostały przeprowadzone w ramach projektu pt. „Partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju lokalnego w województwie podkarpackim”, nr N N114 250039 pod kierownictwem prof. A. Pawłowskiej w zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Katedry Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego artykułu oraz jego ogólny charakter autorka nie prezentuje wyników badań empirycznych, bowiem specyfika województwa podkarpackiego i funkcjonujących w nim grup nie pozwalają na generalizację i wnioskowanie odnoszące się do ogółu partnerstw w postaci lokalnych grup działania w Polsce. Niemniej jednak w wielu miejscach autorka odsyła do publikacji dotyczących partnerstw w województwie podkarpackim.

² Ostatni ze wskazanych modeli został określony przez S.P. Osborne’a jako *New Public Governance*. W literaturze przedmiotu termin ten jest tłumaczony w różnorodny sposób m.in. jako „rządzenie publiczne” „zarządzanie publiczne” – zob. [Izdebski, 2010, s. 22]. W odniesieniu do polityki Unii Europejskiej najczęściej stosowanym terminem jest „new models of governance” – „nowe modele rządzenia” – zob. szerzej: [Börzel, Guttenbrunner, Seper, 2005, (http)]. W niniejszym artykule autorka stosuje jednak określenie „współrządzenie”. Mimo iż nie jest ono popularne, wydaje się w pełni oddawać istotę „public governance” z uwagi na to, że podkreśla udział

Wskazane modele nie eliminowały się wzajemnie, a wręcz przeciwnie, stanowiły swoją kontynuację i były uzupełniane o nowe rozwiązania mające na celu usprawnienie funkcjonowania sfery publicznej [Gąsior-Niemiec, Kołomyce, 2013, s. 55]. Ostatni ze wskazanych modeli został stworzony jako odpowiedź na postępujące wewnętrzne zróżnicowanie zarówno w zakresie pojawiania się nowych problemów społecznych, jak i związanych z rosnącymi oczekiwaniami dotyczącymi świadczenia usług publicznych. Wiązało się to z rosnącym tempem przemian społeczno-gospodarczych i nowymi potrzebami mieszkańców jednostek terytorialnych. Jednocześnie następowało silne zróżnicowanie odbiorców świadczonych usług publicznych, co wymagało dostosowania zarówno samej usługi, jak i systemu jej dostarczania. Nastąpiła też przemiana dotychczasowego podejścia zróżnicowanych podmiotów funkcjonujących w ramach określonego systemu terytorialnego. Część z nich z uwagi na posiadane możliwości chciała odgrywać inną niż do tej pory rolę. Zmiany spowodowały, iż niezbędne okazało się wdrożenie podejścia opartego na porozumieniu i negocjacjach, aby nie generować napięć i wewnętrznych konfliktów, które hamowałyby, a być może i uniemożliwiały rozwój jednostek terytorialnych [Kennet, 2010, s. 24–31].

Odpowiadając na pojawiające się potrzeby – w nowym modelu podejścia do sfery publicznej i jej organizacji – niejako w naturalny sposób musiały pojawić się nowe podmioty i to nie tylko z głosem doradczym, ale jako aktywni aktorzy związani z określonym systemem terytorialnym, zainteresowani jego rozwojem. Współcześnie zachodzące procesy ograniczyły możliwość samodzielnego decydowania podmiotów sektora publicznego w ramach układów terytorialnych, zwłaszcza w tak złożonych tematycznie obszarach jak polityka rozwoju. I choć nadal pozostały one formalnie odpowiedzialne za zadania w tym zakresie, to z uwagi na dążenie do większej efektywności, otworzyły się na nowe podmioty i nowe rozwiązania. Udostępniania sfery publicznej dla innych podmiotów nie należy traktować jako utraty sfery wpływów przez sektor publiczny, ale jako rozwiązanie umożliwiające osiągnięcie korzyści wszystkim podmiotom związanym z określonym obszarem terytorialnym, czyli tzw. interesariuszom (*stakeholders*). H. Izdebski podkreśla, że współcześnie w sferze publicznej należy dążyć do znalezienia rozwiązania ukierunkowanego na obywateli (i ich reprezentacje), ale nie traktowanych jako klientów administracji publicznej, ale właśnie interesariuszy, czyli podmioty zainteresowane przebiegiem procesów publicznych i ich rezultatami. Dlatego też niezbędne jest zagwarantowanie im właściwych form udziału w procesach decyzyjnych. Jednocześnie H. Izdebski podkreśla istotny warunek wspomnianego zaangażowania – silne społeczeństwo obywatelskie [Izdebski, 2010, s. 23].

zróżnicowanych podmiotów w procesach decyzyjnych dotyczących sfery publicznej. Tym samym sygnalizuje otwarcie sfery publicznej na nowe podmioty i rozwiązania, które pojawiają się nie tylko jako efekt konsultacji, ale pełnego uczestnictwa, począwszy od etapu koncepcyjnego po wdrażanie przyjętych rozwiązań. Por. [Pawłowska, 2007, s. 31–35].

W kontekście współrzędzenia w sferze publicznej, obejmującego zróżnicowany katalog interesariuszy związanych z daną jednostką terytorialną, ważne jest stworzenie systemu współpracy (kooperacji) opartego na sieci powiązań, której cechą będzie otwartość umożliwiająca dopływ nowych podmiotów i budowanie na tym gruncie dobrowolnych partnerstw. Sieci i partnerstwa są warunkiem wdrażania nowego podejścia z uwagi na ich efektywność wynikającą z odporności trwania w warunkach niepełnej informacji czy gwałtownych zmian. Elastyczne, niezhierarchizowane struktury pozwalają na szybkie dopasowanie się do zachodzących przeobrażeń i adaptację do nowej sytuacji. Struktury sieciowe są uważane za stosunkowo efektywne, nie specjalnie kosztowne (bez konieczności powoływania instytucji) instrument włączenia społecznego i tworzenia na ich podstawie partnerstw. Nie oznacza to, że są pozbawione wad i ograniczeń. Zaliczyć można do nich słabość decyzyjną, która wynika z długotrwałego procesu podejmowania rozstrzygnięć, problemy związane z ukierunkowaniem sieci (profilowanie) i utrzymanie spójnego kierunku działań. Istotnym problemem w kontekście realizacji zadań publicznych jest także niski poziom przejrzystości struktur sieciowych oraz trudności związane z poddaniem ich kontroli, a także ograniczoną możliwością egzekwowania działań [Gąsior-Niemiec, Kołomycew, 2013, s. 57–58].

SPECYFIKA I RODZAJE PARTNERSTW

Koncepcja tworzenia partnerstw na rzecz rozwiązywania problemów danej jednostki terytorialnej, jak wskazano powyżej, jest istotnym elementem koncepcji współrzędzenia w sferze publicznej, która zakłada udział zróżnicowanych podmiotów w działaniach ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnego celu. Rozwiązanie to jest od kilku lat stale obecne nie tylko w dyskursie naukowym z zakresu zarządzania publicznego, ale coraz częściej praktykowane w jednostkach terytorialnych. Pomimo tego, nadal nie wypracowano uniwersalnej definicji partnerstw działających na rzecz rozwoju jednostek terytorialnych, która pozwoliłaby uniknąć nieporozumienia i trudności interpretacyjnych. Brak dookreślenia terminologicznego powoduje, że w odniesieniu do problematyki partnerstw bardzo często wymiennie stosowane są określenia takie jak „partnerstwa terytorialne”, „partnerstwa sektorowe”, „partnerstwa międzysektorowe”, „partnerstwa zadaniowe” czy „partnerstwa lokalne”. Wymiennie stosowanie tych pojęć może powodować niejasności, stąd też istotne jest doprecyzowanie sposobu rozumienia tej kategorii w zależności od celu i kontekstu prowadzonych analiz.

Należy zauważyć, że najmniej dyskusyjna jest kwestia terytorialności i zasięgu obszarowego partnerstw. Kwestią dość oczywistą jest fakt przypisania partnerstw do określonej przestrzeni, obszaru, jednostki terytorialnej. Pewne problemy mogą pojawić się w przypadku określenia „partnerstwa sektorowe” lub „partnerstwa międzysektorowe”. Nie jest do końca jasne, o jakiego typu

partnerstwa chodzi. Przedstawiciele ilu i których sektorów są w nie zaangażowani? Czy mówimy o partnerstwach dwusektorowych, do których zaliczyć można najbardziej sformalizowany i dotychczas prawnie uregulowany typ partnerstwa, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne? Czy przedmiotem zainteresowania jest partnerstwo trójsektorowe, angażujące przedstawicieli trzech sektorów, tj. publicznego, prywatnego i społecznego, funkcjonujące na przykład w postaci lokalnej grupy działania?

M. Furmankiewicz i M. Foryś utożsamiają partnerstwa sektorowe z terytorialnymi i posługują się określeniem partnerstwa terytorialne. Wskazują przy tym, że takie określenie jest stosowane najczęściej, a jednocześnie jest kategorią najszerszą i uniwersalną. Wspomniani autorzy przyjmują, że partnerstwo terytorialne jest „dobrowolnym i otwartym dla nowych podmiotów porozumieniem co najmniej trzech, zachowujących autonomię, partnerów, reprezentujących co najmniej dwa sektory (z trzech: publicznego, prywatnego i pozarządowego), którzy wspólnie realizują długoterminowe działania na rzecz określonego regionu, doskonaląc je i monitorując oraz zachowując zasadę równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści” [Furmankiewicz, Foryś, 2006, s. 110; por. *Grupy partnerskie...*, 2005, s. 8]. Przytoczona definicja akcentuje konieczność współdziałania w ramach partnerstwa przedstawicieli co najmniej dwóch sektorów, nie wskazując konkretnie których, co już powoduje niejasności. Ponadto, wskazana definicja akcentuje długofalowy charakter wspólnych działań i wyróżnia partnerstwa od innych form współpracy.

Zdaniem M. Furmankiewicza partnerstwo zasadniczo jest formą współpracy czy też współdziałania, ale należy pamiętać o cechach, które sprawiają, że ma ono szczególny charakter. Pierwszą z nich jest partycypacja społeczna widoczna już na etapie dostrzeżenia wspólnego problemu oraz planowania sposobów jego rozwiązania. Drugim wyznacznikiem jest trwałość współpracy, która oparta jest na konsensusie i negocjacyjnym podejściu, jawności działania oraz dobrowolnym udziale poszczególnych partnerów. Trzecim wyznacznikiem partnerstwa jest wyznaczenie zbieżnych celów, których realizacja będzie następowała w oparciu o wspólnie przygotowane strategie i programy działania oraz przy wykorzystaniu zasobów poszczególnych partnerów. Czwartą cechą jest zaufanie, będące podstawą wszelkiego rodzaju działań, choć jak podkreśla Furmankiewicz, często w praktyce to właśnie formalizacja jest elementem konstytuującym partnerstwa [Furmankiewicz, 2010, s. 45–46].

Jak zostało wspomniane, istotą partnerstw jest współpraca podmiotów posiadających wspólne cele i dążenia. W odniesieniu do określonych jednostek terytorialnych, takimi celami będą m.in. rozwój społeczno-gospodarczy, dążenie do podniesienia efektywności systemu zarządzania w jednostce, czy poprawa standardu świadczonych usług publicznych [Furmankiewicz, Królikowska, 2010, s. 45]. Cele te mają charakter uniwersalny i dotyczą wszystkich jednostek

terytorialnych. Partnerstwa terytorialne mogą powstawać także w jednostkach o szczególnych zasobach i potencjałach rozwojowych, które będą stanowiły czynnik determinujący utworzenia takiej struktury. Mogą mieć w związku z tym jednocześnie charakter partnerstw zadaniowych.

Partnerstwa tylko pozornie wydają się być rozwiązaniem prostym. I choć sama koncepcja zakładająca współpracę zróżnicowanych podmiotów związanych z określonym obszarem w ramach podzielanych celów i dążeń jest oczywista, to w praktyce stworzenie takiej struktury i zapewnienie jej ciągłości okazuje się być bardzo trudne. Zróżnicowane podmioty wchodzące w skład partnerstwa mają odmienne poglądy, oczekiwania, różne systemy i standardy działania, a także inny zakres możliwości i instrumentów oddziaływania. Problemy mogą pojawiać się także w zakresie podziału ryzyka i wnoszenia wkładu we wspólne przedsięwzięcie [Kołomycew, 2012, s. 264–280]. Ponadto, pojawić mogą się obawy dotyczące konfliktu interesów oraz zdominowania partnerstwa przez najsilniejszy podmiot (lub grupę) wchodzący w jego skład [Le Gales, Loncle-Moriceau, 2001, s. 88].

Chociażby z powyższych względów trudno uznać partnerstwa za tradycyjną formę partycypacji społecznej, ale – jak wskazuje Z. Woźniak – są one rozwiązaniem aktywizującym społeczność terytorialne, dającym im możliwość wpływu na podejmowane decyzje, które dotyczą rozwoju jednostek [Woźniak, 2002, s. 100–120]. Z kolei R. Skrzypiec traktuje partnerstwa terytorialne jako mechanizmy mobilizacji o podwójnej roli. Po pierwsze, partnerstwa są instrumentami przygotowującymi członków społeczeństwa do działania polegającego na modyfikacji dotychczas istniejących rozwiązań w sferze społecznej czy też gospodarczej i zastąpienia ich nowymi modelami, bardziej efektywnymi. Po drugie, partnerstwa traktować można jako instrument o charakterze politycznym, dzięki któremu możliwe jest budowanie społecznego poparcia dla przyjmowanych idei i programów politycznych [Skrzypiec, 2010, s. 96; por. Jałowiecki, Szczepański, 2002, s. 19].

J. Meadowcroft uważa, że partnerstwa uznać można za struktury reprezentacyjne, a nie formy demokracji uczestniczącej. Powodem jest fakt, że angażują one wyłącznie określone grupy społeczne, które mają wpływ na pozostałych członków wspólnoty terytorialnej. Tym samym bezpośredni udział wszystkich członków społeczności terytorialnych w podejmowaniu decyzji i realizacji działań jest ograniczony. Tak jak w przypadku procesów współrzędzenia w praktyce liczącymi się interesariuszami są nie indywidualni członkowie społeczności, ale liderzy lokalni czy grupy nacisku, tak i w przypadku partnerstw decydujący głos mają sformalizowane, silne organizacyjnie grupy artykułujące swoje cele [Meadowcroft, 2007, s. 197–198].

Niezwykle istotnym elementem funkcjonowania partnerstw międzysektorowych jest zagwarantowanie równości uczestniczących w nich podmiotów. W praktyce, trudno mówić o równości w przypadku partnerstw skupiających przedstawicieli poszczególnych sektorów. Zdaniem J. Meadowcrofta, najsilniejszym

ogniwem partnerstwa sektorowego są podmioty gospodarcze z uwagi na ich zasoby finansowe i możliwości oddziaływania na sektor publiczny. Podmioty te są w naturalny sposób zainteresowane rozwojem gospodarczym jednostki, z którym wiąże się atrakcyjność inwestycyjna, klimat inwestycyjny, dostępność do wykwalifikowanych kadr. Posiadane przez nie zasoby finansowe gwarantują dostęp do aktywnego uczestnictwa w dyskusjach, przygotowywania materiałów czy opinii ekspertów. Środki finansowe są główną przyczyną dysproporcji w porównaniu do sektora społecznego, który cechuje się ograniczonymi zasobami finansowymi, brakami kadrowymi oraz innymi zasobami materialnymi, które gwarantowałyby równą pozycję partnerów.

W przypadku jednostek terytorialnych w Polsce nadrzędna pozycja nadal przypada władzom samorządowym, które zgodnie z obowiązującymi przepisami są odpowiedzialne za sparowanie władzy, tworzenie i wdrażanie polityk sektorowych, w tym polityki rozwoju. W ramach realizowanych obowiązków mogą i powinny korzystać ze wsparcia merytorycznego i organizacyjnego innych aktorów terytorialnych, jednak nadal przedstawiciele sektora publicznego ponoszą odpowiedzialność za realizowane działania [Ustawa o zasadach prowadzenia polityki..., DzU 2006, nr 227, poz. 1658, art. 3]. Brak formalnych podstaw dla koncepcji rządzenia wielopodmiotowego, które wskazywałaby na konieczność uwzględniania stanowisk zróżnicowanych podmiotów w procesie decyzyjnym, sprawia, że w praktyce nadrzędny charakter w systemach terytorialnych mają przedstawiciele władz publicznych. Hierarchiczna zależność jest szczególnie widoczna w przypadku relacji sektora publicznego z podmiotami pozarządowymi, które z uwagi na ograniczenia finansowe, kadrowe i organizacyjne pozostają pod silnym ich wpływem [Śpiewak, 2008, s. 151; por. Arczewska, 2011, s. 13–15; por. Gąsior-Niemiec, Kołomycew, 2012, s. 270–275].

Z równością partnerów wydaje się być silnie związana kwestia wzajemnego zaufania. Występowanie tej cechy powinno być naturalnym elementem każdej formy współpracy, niemniej jednak, w przypadku partnerstw bardzo często warunkiem ich uznania jest formalizacja (jak chociażby w przypadku lokalnych grup działania), która może osłabiać oddolny charakter tej formuły, a także stanowić barierę utrudniającą ich powstawanie.

Partnerstwa, mimo iż tworzone ze względu na określony cel, podzielany przez zróżnicowane podmioty danego obszaru, nie mogą być traktowane wyłącznie jako zespoły zadaniowe. Ich istotą jest wprawdzie znalezienie rozwiązania wspólnego dla wszystkich partnerów lub też dążenie do poprawy sytuacji danej jednostki terytorialnej. Na tle innych form współpracy wyróżnia je odmiennność podmiotów budujących partnerstwo, wzajemne zaufanie i równość. Założenie pełnej harmonii w ramach tak zróżnicowanej struktury, utrzymywanej siłą zaufania, aktywności, zaangażowania i determinacji partnerów, wydaje się być wręcz idealistyczne. Należy przyznać, że efektywne partnerstwa nie są po-

wszechnie i stosunkowo często można spotkać rozwiązania stwarzające pozory partnerstwa czy też partnerstwa efemeryczne. Część tego typu rozwiązań powstała wyłącznie po to, by wykorzystać dostępne środki finansowego wsparcia. I w zasadzie był to jedyny element łączący podmioty partnerstwa [por. *Local Partnerships...*, 2003, s. 15–16]. Ten ostatni argument był podkreślany w kontekście partnerstw powstających na obszarach wiejskich w ramach wdrażania podejścia LEADER, które są przedmiotem omówienia w dalszej części niniejszego artykułu.

Należy jednak podkreślić, że funkcjonujące współcześnie partnerstwa są silnie zróżnicowane w zależności od celu, przyjętej struktury, formy organizacyjnej oraz obszaru na którym funkcjonują. Z tych względów równie trudno wprowadzić jakikolwiek system klasyfikacji partnerstw. Celem uporządkowania informacji i uwydatnienia odmienności partnerstw można – powołując się na opracowanie wydane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – wskazać, że podstawowym czynnikiem różnicującym te podmioty jest stopień ich formalizacji [*Przez współpracę do sukcesu...*, 2007, s. 13–15]. Mogą być to rozwiązania wysoce sformalizowane, do których należą partnerstwa na rzecz zatrudnienia, aktywizacji i wspierania rynku pracy [Ustawa o promocji zatrudnienia..., DzU 2008, nr 69, poz. 415]. Do wysoko sformalizowanych partnerstw zaliczyć można także wspomniane partnerstwa tworzone na obszarach wiejskich w ramach podejścia LEADER, czyli lokalne grupy działania. Funkcjonują one w oparciu o rozporządzenia wydane na poziomie Unii Europejskiej oraz wiele krajowych aktów prawnych.

W obrębie partnerstw, które we wspomnianym opracowaniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, określane są mianem „inicjatyw partnerskich” należy wyróżnić dwie grupy, tj. partnerstwa koordynujące i partnerstwa wykonawcze [*Przez współpracę do sukcesu...*, 2007, s. 15]. Partnerstwo koordynujące nie ma wyraźnie sprofilowanego charakteru. Przedmiotem jego działań może być szeroki katalog problemów. Z uwagi na ich zróżnicowanie, do konkretnych spraw angażuje się tych członków partnerstwa, którzy są nimi zainteresowani lub ich udział w procesie decyzyjnym i wykonawczym jest niezbędny. Tym samym partnerstwo to działa na zasadzie grup zadaniowych, których prace są koordynowane przez ich liderów. Takie rozwiązanie zapewnia długofalowość funkcjonowania partnerstwa, przez co ma ono charakter rozwiązania strategicznego o szerokich celach, takich jak rozwój danej jednostki terytorialnej [*Przez współpracę do sukcesu...*, 2007, s. 15].

Do drugiej grupy podmiotów partnerskiej współpracy niesformalizowanej można zaliczyć tzw. partnerstwa wykonawcze, które zostały powołane i koncentrują całą swoją pracę na konkretnym problemie. Tego rodzaju partnerstwa mają charakter projektowy, a ich czas trwania jest z góry zaplanowany i kończy się wraz z realizacją projektu. Za taki przykład partnerstwa uznać moż-

na różnego rodzaju struktury klastrowe, które funkcjonują w oparciu o wytworzone sieci powiązań pomiędzy uczestnikami [por. DeFilipi, Arthur, Lindsay, 2007, 141–160].

PARTNERSTWA TERYTORIALNE W POSTACI LOKALNYCH GRUP DZIAŁANIA – ZASADY TWORZENIA I BARIERY FUNKCJONOWANIA

Idea tworzenia partnerstw sektorowych jest związana z próbami poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich w ramach podejścia LEADER wdrażanego jako instrument polityki rolnej Wspólnot Europejskich. LEADER został zaprojektowany jako rozwiązanie adresowane do mieszkańców obszarów wiejskich, którzy poprzez aktywizację i przy wsparciu finansowym mieli samodzielnie wpływać na przebieg procesów rozwojowych we własnych jednostkach lokalnych. Pomysł ten pojawił się po dostrzeżeniu pierwszych efektów wdrażanej w latach 70. i 80. XX wieku nowej polityki rolnej w państwach Wspólnot Europejskich, która okazała się sukcesem w wymiarze gospodarczym, ale postępująca mechanizacja rolnictwa i przetwórstwa oraz wzrost opłacalności produkcji rolnej na dużą skalę spowodowały też szereg negatywnych konsekwencji w strukturze społecznej obszarów wiejskich. Wśród nich wskazać można chociażby zaprzestanie działalności gospodarczej przez małych producentów, którzy nie mogli konkurować z dużymi podmiotami, czy też będący konsekwencją postępu w rolnictwie – wzrost bezrobocia wśród mieszkańców wsi, jak również dotąd niespotykanych problemów o charakterze ekologicznym [Furmaniewicz, Królikowska, 2010, s. 6–7].

LEADER został zaprojektowany nie tylko jako instrument poprawy sytuacji na obszarach wiejskich, ale jako całościowe podejście, koncepcja rozwojowa i sposób myślenia o ich rozwoju, w którym aktywny udział brałoby ich mieszkańcy, z uwagi na to, że to właśnie oni najlepiej rozpoznają potrzeby i konieczność wprowadzanych zmian [por. Adamski, 2008, s. 88–89]. Wdrażanie podejścia rozpoczęto w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich w 1991 roku. Początkowo LEADER funkcjonował jako jedna z Inicjatyw Wspólnotowych, a w poszczególnych państwach członkowskich wdrażano odrębne, niezależne finansowo od Inicjatywy programy. Inicjatywa LEADER I miała charakter fakultatywny, a mimo to uczestniczyły w niej wszystkie ówczesne państwa Wspólnoty. W pierwszym etapie realizacji LEADER cechował się silnym zróżnicowaniem udzielanego wsparcia oraz dużym zaangażowaniem w sprawy lokalne administracji centralnej państw członkowskich, jak i organów wspólnotowych, co wypaczało koncepcję oddolnego charakteru LEADERA.

W drugiej edycji LEADERA (LEADER II) w ramach modyfikacji systemu wdrażania inicjatywy, ograniczono nadmierną ingerencję Komisji Europejskiej,

a także możliwości oddziaływania administracji centralnej państw członkowskich dzięki uproszczeniu procedury selekcyjnej programów i przekazaniu tych kompetencji władzom regionalnym [Saraceno, 1999, s. 430–440]. W drugiej edycji programu położono większy nacisk na budowanie potencjału i efektywności partnerstw lokalnych (w postaci lokalnych grup działania) oraz większego zaangażowania społeczności lokalnych w procesy rozwoju.

Trzecia edycja wdrażania LEADERA w Europie (tzw. LEADER+) była kontynuacją wdrażanego podejścia. Generalnie LEADER opierał się na trzech elementach. Po pierwsze na wsparciu zintegrowanych lokalnych strategii rozwoju jako wytycznych działań prorozwojowych w jednostkach terytorialnych, za których realizację mają odpowiadać oddolnie powołane lokalne grupy działania. Po drugie, popierano nawiązywanie współpracy przez lokalne grupy działania zarówno w wymiarze krajowym, jak i w skali całej Wspólnoty, której celem było dążenie do wymiany doświadczeń. Po trzecie, w okresie 2000–2006 jako istotne zadanie w ramach LEADERA wskazano budowę sieci lokalnych, skupiających zróżnicowanych aktorów danego układu terytorialnego [Protected Areas..., 2007, s. 34]. Wśród priorytetów wskazywanych przez Komisję Europejską silnie akcentowano konieczność zwrócenia uwagi na właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych na obszarach wiejskich, poprawę jakości życia na tych terenach, wsparcie małych producentów oraz inicjowanie współpracy pomiędzy nimi, a także działania na rzecz konkurencyjności lokalnych produktów [LEADER+..., http].

Celem realizowanych programów było popularyzowanie podejścia LEADER. Jak zostało wskazane, nie było ono wyłącznie instrumentem finansowym, ale sposobem myślenia o rozwoju jednostek terytorialnych. Cała koncepcja opierała się na siedmiu cechach/zasadach: tworzenie lokalnych strategii rozwoju, oddolny charakter inicjatyw, powoływanie partnerstw w postaci lokalnych grup działania, innowacyjny charakter podejmowanych przez grupy działań, zintegrowanie i wielosektorowość partnerstw, tworzenie powiązań (sieci) oraz współpraca na rzecz rozwoju jednostek terytorialnych [Podejście „LEADER”..., s. 8–14].

W Polsce Program LEADER był realizowany od 2004 roku jako jedno z działań (w ramach dwóch schematów) *Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004–2006* ze względu na to, że termin akcesji Polski do Wspólnot miał miejsce już w czasie wdrażania Programu LEADER+. Należy zauważyć, że nie był to pierwszy program wspierający tworzenie partnerstw lokalnych w Polsce. Takie próby podejmowano już wcześniej, chociażby w ramach programu PHARE, przy czym nie miały one charakteru powszechnego. W edycji z 2000 roku realizowano projekt „Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na

rzecz zatrudnienia”. Program był kierowany do obszarów miejskich i miał ograniczony zasięg (wdrażany w czterech województwach Polski Wschodniej – podkarpackie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie). W edycji Programu PHARE 2003 realizowano projekt „Organizacje pozarządowe na rzecz trwałego rozwoju”. Tworzenie partnerstw w Polsce wspierano również w ramach inicjatywy EQUAL [Kołomyce, 2012, s. 264–280; por. Psyk-Piotrowska, Zajda, 2010, s. 67–68].

LEADER był wdrażany w Polsce w ramach dwóch schematów. Schemat I, rozłożony na dwa lata, polegał na stworzeniu sieci grup oraz przygotowaniu ich do opracowania Zintegrowanych Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich³. W ramach Schematu II realizowanego w latach 2006–2008, powstałe partnerstwa (w postaci lokalnych grup działania – LGD) rozpoczęły realizację zadań mających na celu rozwój jednostek lokalnych, zgodnie z kierunkami przyjętymi w opracowanych lokalnych strategiach rozwoju. Realizacja zaplanowanych działań miała opierać się na partnerstwie podmiotów pochodzących z odrębnych sektorów, dzięki czemu możliwe byłoby wykorzystanie doświadczenia, potencjałów i zasobów poszczególnych partnerów⁴.

Formuła partnerstwa trójsektorowego w postaci LGD stanowiła o innowacyjności tego programu w Polsce, wprowadzając tym nowy podejście do zarządzania jednostkami terytorialnymi. Taka forma dawała mieszkańcom wspólnot terytorialnych nowy instrument, pozwalający na aktywne uczestnictwo w planowaniu i wdrażaniu działań rozwojowych [Goszczyński, 2008, s. 114].

W okresie 2007–2013 LEADER został włączony do *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (PROW), jako oś IV LEADER. Założenia osi IV zostały sprzężone z celami osi III PROW, tj. *Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskie* i miały służyć jej wdrażaniu [Borek, 2007, s. 16]. Zasadnicza koncepcja LEADERA nie uległa zmianie. W dalszym ciągu obejmuje ono takie kategorie jak: lokalne strategie rozwoju – tworzone dla wybranych obszarów wiejskich, lokalne grupy działania – tj. partner-

³ Do końca grudnia 2004 roku do Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), która w okresie 2004–2006 była instytucją wdrażającą Program Pilotażowy LEADER+, z całego kraju wpłynęło 249 wniosków dotyczących utworzenia lokalnych grup działania. Podmiotami aplikującymi mogły być samorządy wiejskie, miejsko-wiejskie, związki międzygminne, fundacje, stowarzyszenia, związki stowarzyszeń oraz inne podmioty pozarządowe posiadające osobowość prawną [Furmaniewicz, Królikowska, 2010, s. 69]. Przeważającą grupę stanowiły samorządy gminne. Złożone przez nie wnioski stanowiły aż 67% ogółu aplikacji [Śpiewak, 2008, s. 140].

⁴ W ramach Schematu II do FAPA złożonych zostało 187 wniosków o łącznej wartości 125 mln zł. Najwięcej aplikacji wpłynęło z województw: małopolskiego (22), podkarpackiego i wielkopolskiego (18) oraz mazowieckiego (15). Wsparciem w ramach Schematu II objętych zostało początkowo 79 podmiotów, a po decyzji Komitetu Monitorującego z dnia 5 lutego 2007 roku dotyczącej przesunięcia środków z innych działań SPO i przekazania ich na realizację Schematu II, podpisano dodatkowo 71 umów [Sprawozdanie z realizacji Sektorowego..., 2010, s. 91].

stwa skupiające zróżnicowane podmioty reprezentujące sektor publiczny, społeczny i gospodarczy, mające oddolny charakter i powołane po to, by realizować kierunki rozwoju wskazane w lokalnych strategiach rozwoju [Rozporządzenie Rady WE..., nr 1698/2005, art. 16].

Pomimo zmian związanych z tworzeniem partnerstw w postaci lokalnych grup działania w kolejnych perspektywach, idea powoływania i funkcjonowania tych struktur pozostała niezmienna, choć należy podkreślić, że w latach 2007–2013 nastąpiła znaczna formalizacja w zakresie działalności tych partnerstw. Obwarowania dotyczące formy prawnej lokalnych grup działania, wskazane organy obligatoryjne w ich strukturze oraz rozbudowany system monitoringu i kontroli przeprowadzany przez władze samorządu województwa w zasadzie świadczą o fikcyjności oddolnego charakteru nowo tworzonych grup. Formalności związane z ich powoływaniem oraz opracowaniem lokalnych strategii rozwoju w praktyce były tak rozbudowane, że nawet najbardziej aktywni i zmotywowani przedstawiciele środowisk lokalnych nie byli w stanie bez pomocy władz lokalnych i regionalnych opracować takiego dokumentu strategicznego i powołać grupy [Kołomycew, Gąsior-Niemiec, 2013 s. 63–67].

Partnerstwa terytorialne w postaci lokalnych grup działania okazały się być instrumentem rozwoju jednostek terytorialnych, zwłaszcza zlokalizowanych na obszarach wiejskich, które poprzez system powiązań formalnych oraz pełnione funkcje, stały się jednocześnie ważnym narzędziem wdrażania polityki regionalnej. Pomimo kilkuletniej już tradycji funkcjonowania w Polsce, lokalne grupy działania są partnerstwami wyjątkowymi z uwagi na szereg cech wyróżniających je spośród innych struktur terytorialnych ukierunkowanych na wspólne działania. Przede wszystkim partnerstwa te cechują się wysokim stopniem formalizacji. Ich sposób tworzenia i funkcjonowanie zostały dookreślone w przepisach prawa, nie pozostawiając w praktyce miejsca na swobodę działania. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, że lokalne grupy zaprojektowano jako instrument służący realizacji projektów adresowanych do mieszkańców obszarów wiejskich. Miały one zatem charakter mechanizmu uzupełniającego względem całego systemu wspólnotowej polityki rolnej, który koncentrował się na rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich, a którego siłą napędową były społeczności lokalne, aktywne i zaangażowane w działania na rzecz poprawy ich najbliższego otoczenia. Ważnym aspektem konstrukcji i funkcjonowania tego rodzaju partnerstw było strategiczne planowanie i długofalowe działanie. *De facto*, przygotowanie dokumentu strategicznego w postaci lokalnej strategii rozwoju, miało charakter odgórnie narzucony, ale jednocześnie gwarantowało trwanie partnerstwa (przynajmniej w określonym czasie) i planowość podejmowanych inicjatyw. Trudno uznać sam dokument strategiczny za spoiwo warunkujące trwanie partnerstwa, zwłaszcza, gdy zakłada się oddolne powstawanie więzi. Trzeba wskazać, że przygotowane lokalne strategie rozwoju stały się osią kon-

strukcyjną partnerstw systematyzując ich działanie. Jednak w wielu przypadkach pozostały jedynym elementem podtrzymującym trwałość partnerstwa [Gąsior-Niemiec, Kołomycew, 2012, s. 60].

Istotną, a jednocześnie wymuszoną cechą partnerstw terytorialnych tego rodzaju była wielosektorowość (stąd bardzo często określane są jako partnerstwa wielosektorowe, międzysektorowe lub trójsektorowe [por. Kołomycew, 2012, s. 264–280]). Oznaczała ona konieczność uwzględniania wszystkich grup społecznych w organach decyzyjnych tworzonego podmiotu. Partnerzy ekonomiczni, społeczni, przedstawiciele społeczeństwa, rolników, kobiet z terenów wiejskich, ludzi młodych oraz ich stowarzyszeń muszą mieć zagwarantowane przynajmniej 50-procentowe uczestnictwo w procesie stanowienia decyzji [Rozporządzenie Rady WE..., nr 1698/2005, art. 62b]. Warunek ten, wprowadzony w trzeciej edycji realizacji programu LEADER, miał zapobiec zdominowaniu partnerów społecznych i gospodarczych przez sektor publiczny, a tym samym podporządkowaniu partnerstw lokalnym władzom. Jednocześnie tak precyzyjnie dookreślona kwestia wewnętrznej organizacji lokalnych grup działania może świadczyć o braku wiary w umiejętność samoorganizacji partnerów.

Kolejną cechą partnerstw w postaci LGD był wyznaczony zakres terytorialny ich funkcjonowania, będący jednocześnie obszarem wdrażania opracowanej lokalnej strategii rozwoju. Zgodnie z obowiązującymi przepisami obszar działania grup miał być zgodny z podziałem terytorialnym na jednostki gminne, mające charakter gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich (z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców; obszar objęty lokalną strategią rozwoju mógł mieć charakter jednostki miejskiej, którą zamieszkiwało nie więcej niż 5 tys. osób) [Adamczyk, Gąsiorek, Pomin, 2006, s. 6].

Istotnym warunkiem formalnym powołania partnerstw była także liczba osób zamieszkujących teren, na jakim funkcjonować miała dana grupa, i na którym miała wdrażać lokalną strategię rozwoju. Obszar realizacji strategii miał być zamieszkały przez nie mniej niż 10 tys. osób i nie więcej niż 100 tys. Ponadto, miał być to obszar spójny pod względem geograficznym, ekonomicznym i kulturowym. Pomijając precyzyjną regulację zawartą w przepisach, należy wskazać, że wymagane podobieństwo jednostek i wspólnota interesów wydają się być zasadne w sytuacji tworzenia wspólnego dokumentu strategicznego i powołania podmiotu do jego wdrażania.

Zmianą wprowadzoną w okresie 2007–2013 dotyczącą organizacji lokalnych grup działania było wprowadzenie zwierzchnictwa władz regionalnych nad tworzonymi partnerstwami. Wymóg zyskania akceptacji samorządu województwa jako warunek powołania partnerstwa oraz jego istotna rola w procesie funkcjonowania grup w praktyce osłabiły samodzielność tych podmiotów i potwierdziły fikcyjność ich oddolnego charakteru [Kołomycew, 2012, s. 273–275; por. *Ocena funkcjonowania...*, 2012, s. 31].

Partnerstwa w postaci lokalnych grup działania miały przede wszystkim realizować lokalne strategie rozwoju, które wpisywały się w cele rozwojowe *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*. W okresie 2007–2013 ich rola została rozbudowana i oparta na trzech grupach działań służących realizacji osi IV PROW, tj. realizacji lokalnych strategii rozwoju (działanie 413 PROW), realizacji programów współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej (działanie 412) oraz wzmacnianiu potencjału instytucjonalnego grup i ich członków, a także aktywizacji i nabywaniu nowych umiejętności (działanie 431) [Działania PROW na lata 2007–2013, (http)]. Cele te są realizowane w ramach czterech schematów (grup działań), w ramach których zróżnicowane podmioty mogą ubiegać się o wsparcie finansowe na projekty wpisujące się w założenia lokalnych strategii rozwoju. Wspomniane schematy obejmują przedsięwzięcia w zakresie: Odnowy i rozwoju wsi, Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, Tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz tzw. małych projektów [zob. szerzej: *Ocena funkcjonowania...*, 2012, s. 27–28].

Rola lokalnych grup działania poza udziałem w procesie wdrażania lokalnych strategii rozwoju, a tym samym założeń osi IV PROW, polega także na świadczeniu usług doradczych, organizacji i prowadzeniu szkoleń oraz podejmowaniu inicjatyw ukierunkowanych na aktywizację społeczności lokalnych. Istotną rolę w tych działaniach odgrywają pracownicy biur lokalnych grup, na których spoczywa obowiązek zapewniania właściwej realizacji strategii pod względem formalnym, obsługa organów LGD i ich członków oraz pomoc podmiotom chcącym aplikować o dofinansowanie w ramach osi IV PROW – LEADERA.

Poza wspomnianymi ograniczeniami funkcjonowania partnerstw terytorialnych w postaci lokalnych grup działania, które w dużej mierze wynikają z nadmiernego sformalizowania tej konstrukcji oraz narzucenia rozwiązań pozbawiających je w praktyce samodzielności, należy wskazać także bariery w postaci systemu refinansowania. Oznacza to, że aplikując o środki na działania służące realizacji lokalnych strategii rozwoju, podmioty muszą zabezpieczyć fundusze. W wielu przypadkach jest to ograniczenie uniemożliwiające podejmowanie działań wielu organizacjom pozarządowym, osobom fizycznym czy przedsiębiorcom. Ponadto, cały proces oczekiwania na decyzję o dofinansowanie był długotrwały. Istotnym utrudnieniem był także zakaz łączenia środków finansowych na realizację zadań. Przyjęcie takiej konstrukcji niejako zaprzecza idei LEADERA, która zakładała łączenie zróżnicowanych podmiotów i współpracę opartą na posiadanych, odmiennych zasobach i potencjałach – w tym finansowych. Bariery osłabiającą efektywność partnerstw tego typu okazały się być skomplikowane procedury oraz trudne do sprostania warunki formalne, jak również nie do końca przemyślana konstrukcja samego PROW, powodująca wręcz konkurencję pomiędzy niektórymi działaniami osi III i osi IV [*Ocena funkcjonowania...*, 2012, s. 30–31].

PODSUMOWANIE

Pomimo zasygnalizowanych ograniczeń partnerstwa terytorialne w postaci lokalnych grup działania okazały się być na tyle atrakcyjnym instrumentem wspierania rozwoju jednostek terytorialnych, że nadchodzącej perspektywie Unii Europejskiej 2014–2020 zostały wskazane jako instrument wdrażania nie tylko polityki adresowanej do obszarów wiejskich, ale także zalecone jako mechanizm wdrażania polityki spójności. Doświadczenia funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej od ponad dwudziestu lat partnerstw sprawiły, że zostały one uznane za rozwiązanie warte kontynuowania w zakresie wspierania rozwoju jednostek terytorialnych, w których aktywny udział będzie odgrywała społeczność danego obszaru. Założenie to stało się podstawą koncepcji *community-led local development* (CLLD) – tzw. rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną.

Na obecnym etapie prac nad przyszłą perspektywą rozliczeniową Unii Europejskiej można wskazać jedynie założenia koncepcyjne dotyczące wykorzystania tego instrumentu. Niemniej jednak warto podkreślić, że przygotowywane dokumenty dotyczące rozwoju kierowanego przez społeczności lokalne wzorowanego na podejściu LEADER mają dotyczyć wszystkich funduszy ujętych we wspólnych ramach strategicznych UE, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Funduszu Spójności. Tym samym instrument ten ma mieć zastosowanie we wszystkich płaszczyznach, których finansowanie odbywało się będzie z wykorzystaniem wspomnianych funduszy [*Rozwój lokalny...*, 2011, s. 2]. Proponowane podejście, w którym istotną rolę w procesach kreowania i wdrażania polityk sektorowych mają odgrywać społeczności lokalne zorganizowane w postaci partnerstw terytorialnych, jest spójne z założeniami dokumentu „Europa 2020”, podkreślającego konieczność mobilizowania społeczności do aktywnego uczestnictwa w procesach inteligentnego i zrównoważonego rozwoju warunkującego utrzymanie spójności terytorialnej [*Europa 2020...*, 2010, s. 14 i n.].

Forsowana przez Komisję Europejską koncepcja polega przede wszystkim na powołaniu lokalnych grup działania reprezentujących określoną społeczność, w skład której wchodzi przedstawiciele zróżnicowanych grup zamieszkujących określony obszar. Analogicznie jak w podejściu LEADER, powoływane grupy mają realizować opracowane uprzednio lokalne strategie rozwoju, które mają być tworzone adekwatnie do potrzeb i możliwości rozwojowych poszczególnych jednostek. Celem proponowanej koncepcji jest wypracowanie w społecznościach lokalnych oddolnego podejścia, które pozwoli im na samodzielne inicjatywy i w sytuacji pojawienia się określonego problemu – na reagowanie na pojawiające się potrzeby. Ponadto, podobnie jak w LEADERZE istotne będzie tworzenie rozwiązań innowacyjnych. Powinny się one pojawić niejako w natu-

ralny sposób z uwagi na odmiennosc współpracujących podmiotów. Ważnym aspektem funkcjonowania jednostek terytorialnych ma być także wytworzenie, poprzez inicjatywy lokalnych grup działania, poczucia odpowiedzialności za daną jednostkę oraz przynależności do wspólnoty. Docelowo, lokalne grupy mają stać się aktywnym podmiotem procesów rządzenia wielopodmiotowego i wielopoziomowego [*Rozwój lokalny...*, 2011, s. 3].

Koncepcja rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną zyskała akceptację Komitetu Regionów, który w nowym podejściu dostrzega korzyści płynące nie tylko dla jednostek lokalnych, ale szeroko rozumianego rozwoju terytorialnego państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto, jak podkreślił Komitet Regionów, koncepcja ta wpisuje się we wspomniane już założenia dokumentu „Europa 2020”, a także w pełni realizuje założenia wspólnych ram strategicznych. Istotną kwestią w proponowanym podejściu jest wartość dodana wynikająca z tworzonych partnerstw terytorialnych. Wymierne efekty rozwojowe są bowiem możliwe wyłącznie dzięki udziałowi przedstawicieli wszystkich sektorów działających na danym obszarze oraz dostosowanie dokumentów strategicznych do konkretnych potrzeb i oczekiwań. Jest to możliwe wyłącznie w sytuacji wykorzystania wiedzy i potencjału mieszkańców, bowiem oni są najlepiej zorientowani w potrzebach i ograniczeniach swojej jednostki terytorialnej [*Opinia Komitetu Regionów...*, 2013].

Podsumowując należy wskazać, że dwie dekady wdrażania i udoskonalania koncepcji opartej na partnerstwie, społecznym zaangażowaniu i rozwiązywaniu problemów jak najbliżej obywateli okazały się być na tyle skuteczne, że instrument pierwotnie przewidziany dla rozwoju obszarów wiejskich stał się on wiodącym instrumentem rozwoju polityk sektorowych Unii Europejskiej. Należy jednak uwzględnić liczne bariery, które pojawiły się w przypadku wdrażania podejścia LEADER i utrudniały funkcjonowanie lokalnych grup działania, czyniąc z nich w wielu przypadkach strukturę fasadową, powołaną wyłącznie do wykorzystania dostępnych środków, bez nadrzędnego, strategicznego celu w postaci długofalowego rozwoju jednostki. Istotne jest zatem, aby w nadchodzącym okresie nie zatracić pierwotnej idei i nie sprowadzić partnerstw terytorialnych do struktur niemających żadnego wpływu na procesy rozwojowe i których trwanie warunkuje wyłącznie zewnętrzne wsparcie finansowe. Nawiązując do postawionej we wstępie hipotezy można uznać, że praktykowana formuła partnerstw terytorialnych ma rację bytu, a same partnerstwa mają potencjał, by stać się aktywnym podmiotem kreowania i wdrażania procesów rozwoju w jednostkach terytorialnych. Jednak konieczne jest stworzenie właściwej formy partnerstwa oraz stworzenie warunków do ich funkcjonowania, na które składają się regulacje prawne i rozwiązania organizacyjne (tworzone na szczeblu lokalnym, regionalnym, centralnym i europejskim) zmiana podejścia władz publicznych oraz świadomość podmiotowości i możliwości oddziaływania wytworzona wśród wszystkich interesariuszy określonego systemu terytorialnego.

LITERATURA

- Adamczyk R., Gąsiorek E., Pomini 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:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruskowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Arczewska M., 2011, *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Borek T., 2007, *Realizacja Pilotażowego Programu LEADER+ w Polsce*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Börzel T.A., Guttenbrunner S., Seper S., 2005, *Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement*, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D12D01_Conceptualizing_NMG_in_EU-Enlargement.PDF (dostęp 16.01.2013).
- DeFillippi R., Arthur M., Lindsay V., 2007, *Brokerage, Closure and Community Dynamics: Implications for Virtual Knowledge Work Collaborations* [w:] *Inside Networks. A Process View on Multi-organisational Partnerships, Alliances and Networks*, Gössling T., Oerlemans L., Jansen R., Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Działania PROW na lata 2007–2013*, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dzialania-PROW-2007-2013/OS-4-LEADER>, (dostęp 16.01.2013).
- Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020.
- Furmankiewicz M., Forys M., 2006, *Partnerstwa terytorialne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w polskiej części Sudetów – historia powstania i pierwsze efekty działań* [w:] *Problemy współpracy na rzecz ekorozwoju Sudetów*, red. M. Furmankiewicz, J. Jadczyk, Akademia Rolnicza we Wrocławiu, Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Jelenia Góra.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.
- 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 (1/2013).
- Goszczyński W., 2008, *Kształtowanie synergicznych form kapitału społecznego jako warunek prawidłowej aktywizacji społeczności lokalnych na przykładzie pilotażowego programu LEADER+* [w:] *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, red. H. Podedworna, P. Ruskowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny poradnik*, 2005, red. R. Serafin, B. Kazior, A. Jastrzębska, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Izdebski H., 2010, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, LIBER, Warszawa.
- Jałowiecki B., Szczepański M., 2002, *Rozwój regionalny i lokalny w perspektywie socjologicznej*, Wyd. WSZINS, Tychy.
- Kennet P., 2010, *Global perspective on governance* [w:] *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, red. S.P. Osborne, Routledge, London–New York.
- Kołomycew A., 2012, *Funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych w województwie podkarpackim (na przykładzie lokalnych grup działania)* [w:] *Region i regionalizm w socjologii i politologii*, red. A. Pawłowska, Z. Rykiel, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Le Gales P., Loncle-Moriceau P., 2001, *Local partnerships and social exclusion in France: experiences and ambiguities* [w:] *Local partnerships and social exclusion in the European Union. New forms of local social governance?*, red. M. Geddes, J. Benington, Routledge Studies in Governance and Public Policy, London.
- Leader+, Rural Development, European Commission*, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/intro_en.htm (dostęp 16.01.2013).
- Meadowcroft J., 2007, *Democracy and accountability: the challenge for cross-sectoral partnerships* [w:] *Partnerships, governance and sustainable development. Reflections on the Theory and Practice*, red. P. Glasbergen, F. Biermann, A.P.J. Mol, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Morse I. (red.), 2007, *Protected Areas and Regional Development in Europe. Towards a New Model for the 21st Century*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire.
- Moseley M.J. (red.), 2003, *Local partnerships for Rural Development. The European Experience*, Cambridge.
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, 2012, PSDB, Warszawa.
- Opinia Komitetu Regionów „Rozwój kierowany przez lokalną społeczność”*, 2013/C 17/05, DzU UE z 19.01.2013, C17/18.
- 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.
- Pawłowska A., 2007, *Zarządzanie wielopodmiotowe – czy możliwe, czy pożądane w transformujących się demokracjach?*, Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, OL PAN.
- Podejście „LEADER”. Podstawowy poradnik*, 2006, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Psyk-Piotrowska E., Zajda K., 2010, *Nowe formy partnerstwa na rzecz rozwoju kapitału społecznego obszarów wiejskich* [w:] *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Zarządza-*

nie rozwojem obszarów wiejskich, red. S. Sokołowska, A. Mijał, Uniwersytet Opolski, Opole.

Rozporządzenie Rady WE z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, nr 1698/2005, DzU UE z 21.10.2005, L 227/1.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność, Polityka spójności na lata 2014–2020, Komisja Europejska 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_pl.pdf (dostęp 16.01.2013).

Saraceno E., 1999, *The Evaluation of Local Policy Making in Europe Learning from the LEADER Community Initiative*, „Evaluation” no. 5(4)/1999, London.

Skrzypiec R., 2010, *Partnerstwo lokalne jako strategia mobilizacji społecznej. Organizacje pozarządowe i samorząd lokalny a problem bezdomności w Cieszyńcu* [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Sprawozdanie z realizacji Sektorowego Programu operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego” oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006. Sprawozdanie żywnościowe, 2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

Śpiewak R., 2008, *Czy organizacje pozarządowe są wsi potrzebne?* [w:] *Wiejskie organizacje pozarządowe*, red. M. Halamska, IRWiR PAN, Warszawa.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658.

Woźniak Z., 2002, *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi* [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa.

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawione zostały teoretyczne założenia modelu rządzenia wielopodmiotowego (*new public governance*), którego istotnym elementem są partnerstwa terytorialne. Autorka przedstawiła zasady wspomnianego modelu, a także ograniczenia i bariery związane z jego wdrażaniem. Szczególny nacisk został położony na partnerstwa terytorialne w postaci lokalnych grup działania, które pierwotnie zostały przewidziane jako instrument rozwoju obszarów wiejskich. Wdrażane były we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej w ramach tzw. podejścia LEADER. Doświadczenia partnerstw tego typu sprawiły, że stały się one nie tylko ważnym interesariuszem procesów rozwoju w ramach lokalnych systemów terytorialnych, ale formuła ta stała się podstawą wiodącej koncepcji w perspektywie 2014–2020 Unii Europejskiej tzw. *community-led local development* (CLLD), czyli rozwoju kierowanego przez społeczność. Partnerstwa terytorialne są w niej zalecane już nie tylko jako instrument polityki zorientowanej na rozwój i wsparcie obszarów wiejskich, ale jako mechanizm rozwojowy jednostek terytorialnych i naczelnym instrument polityki spójności UE.

**Partnerships as Stakeholders in the new Public Governance Model.
Specificity, Creation and Function in the Territorial Units**

Summary

The paper presents theoretical aspects of *new public governance* which are exemplified by territorial partnerships created in the formula of local action groups (LAGs). The author discusses strengths and weaknesses of the *new public governance* model and specificity of the partnerships responsible for local unit development imported to Poland following its accession to the EU. In particular, the given article is focused on major domestic factors determining successful implementation of institutional structures and policies based on networks and partnerships. The idea of local action groups, created in the framework of the so called “Leader approach”, fully agrees with initiatives to improve the situation in local units and are treated as a mechanism of the territorial development. Their previous successes meant that the in the new term of EU functioning 2014–2020 partnerships in the local action group formula are recommended instruments not only for the EU rural areas policy but also as a mechanism of the EU cohesion policy called as a community-led local development (CLLD).