

Marek Furmankiewicz*

POMIĘDZY WYKLUCZENIEM, NIEWIEDZĄ A ZAANGAŻOWANIEM. LOKALNE GRUPY DZIAŁANIA W OCENIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Abstrakt. W artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych dotyczących współpracy lokalnych stowarzyszeń i fundacji z lokalnymi grupami działania (LGD) działającymi w ramach tzw. „osi” 4 LEADER Programu rozwoju obszarów wiejskich (2007–2013). Z badań wynika, że część lokalnych organizacji nie była zapraszana do udziału w tworzeniu strategii i współpracy, a także nie ma znacznego wpływu na decyzje i działania LGD. Pomimo to przedstawiciele zbadanych organizacji postrzegali najczęściej działania LGD jako korzystne dla społeczności lokalnych. Najprawdopodobniej część LGD ograniczyła się do zarządzania dostępnymi funduszami publicznymi w ramach dobrowolnie utworzonej grupy podmiotów prawnych i osób fizycznych bez podejmowania aktywnych starań o pozyskiwanie nowych członków i zwiększenie aktywności III sektora we wspólnym zarządzaniu zasobami lokalnymi.

Słowa kluczowe: lokalne grupy działania, angażowanie i wykluczanie sektora pozarządowego, „os” LEADER, koncepcja *governance*.

1. Wprowadzenie

Jedną z rozwijanych praktycznie i często analizowanych form gospodarowania zasobami lokalnymi (w tym zasobami ludzkimi) w Unii Europejskiej, kształtowaną w nawiązaniu do koncepcji *governance* i rozwoju endogennego, są lokalne grupy działania (dalej LGD) tworzone w ramach programu LEADER, mające charakter tzw. partnerstw terytorialnych. Organizowane były one na obszarach wiejskich Europy od 1991 r. w ramach inicjatyw wspólnotowych LEADER, natomiast w Polsce, w większości przypadków od akcesji kraju do Unii Europejskiej w 2004 r. (Halańska, Michalska, Śpiewak 2010; Kamiński 2011b). Zarówno w Europie Zachodniej, jak i w Polsce inicjatywy tworzenia partnerstw podobnego

Dr, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, ul. Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław.

typu były podejmowane już wcześniej (Serafin, Kazior, Jarzębska 2005; Furmankiewicz, Królikowska 2010), jednak ich powszechny rozwój był rezultatem wsparcia finansowego w ramach programów typu LEADER i innych stosujących podobne podejście do wspierania rozwoju lokalnego.

Jedną z istotnych ról LGD ma być aktywizowanie i angażowanie III sektora w skoordynowane międzysektorowo działania na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego danych obszarów. Sektor społeczny (w tym organizacje pozarządowe) poprzez swoich przedstawicieli ma brać udział zarówno w tworzeniu terytorialnych strategii rozwoju, jak i współdecydować o alokacji środków publicznych przyznanych do dyspozycji LGD, a także aktywnie realizować konkretne projekty zaspokajające potrzeby lokalne. Wiąże się to m.in. z uznaniem znaczącej roli aktywizacji społecznej i rozwoju lokalnego dla jakości życia mieszkańców danych regionów (Pysk-Piotrowska 2011).

W przygotowywanych, w Polsce sprawozdaniach i analizach programów wspierających tego typu działania, w Polsce wskazuje się na wiele sukcesów i korzyści z wdrażania pomysłu partnerstw międzysektorowych (np. Borek i in. 2006; Knieć, Hałasiewicz 2008). Jednocześnie obserwowano zjawiska negatywne, takie jak nastawianie się głównie na wykorzystanie środków finansowych, ograniczenia biurokratyczne, dominację sektora publicznego, w tym częste skłonności władz lokalnych do przejmowania kontroli nad LGD i podejmowanymi w nich decyzjami (np. Knieć 2009; Halamaska 2011; Kamiński 2011a; Furmankiewicz 2012a, b).

W niniejszej pracy przedstawiono wyniki badań formalnych organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji) mających siedziby na obszarze działania LGD (wśród nich były także OSP działające jako stowarzyszenia). Ankiety rozesłano do 381 losowo wybranych organizacji w Polsce. Ze względu na niską liczbę zwrotnych odpowiedzi (11%, $N = 42$) nie uzyskano istotności statystycznej¹. Wyniki mogą być jednak omówione jako badania eksploracyjne, wskazujące na występowanie danych zjawisk, jednak bez ich oceny ilościowej dla całej badanej populacji (Babbie 2004).

W dalszej części pracy omówiono krótko teoretyczne zagadnienia angażowania III sektora w zarządzanie zasobami lokalnymi w partnerstwach terytorialnych.

¹ Ankiety badawcze rozesłano do losowo wybranych 381 organizacji spośród 44 tys. zarejestrowanych na obszarze LGD stowarzyszeń i fundacji (według danych GUS z 2011 r.), co teoretycznie zapewniałoby istotność statystyczną na poziomie 0,05 (Krejcie, Morgan 1970). Najpierw losowano gminę (z wyłączeniem gmin miejskich), a następnie organizację z połączonej listy KRS i bazy Klon-Jawor. Nie weryfikowano dodatkowo listy organizacji, czy są one aktywne, bo wymagałoby to dodatkowych badań kilku tysięcy jednostek, a nie istnieją bazy danych z aktualnymi danymi na ten temat. Niniejsze badania były zadaniem pomocniczym projektu badawczego MNiSW nr NN114171036 „Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce. Zróżnicowanie regionalne i wpływ na aktywność społeczną” (2009–2012).

Następnie przedstawiono odpowiedzi respondentów na pytania zamknięte, nad którymi dyskutuje się w kontekście ich komentarzy oraz wyników badań polskich LGD opublikowanych przez innych autorów. Analiza danych prowadzi do sformułowania hipotezy o częstym pomijaniu części lokalnych organizacji pozarządowych w procesie tworzenia i zarządzania LGD. Hipoteza ta wymagałaby zweryfikowania ilościowego w przyszłych badaniach. We wnioskach sformułowane zostają główne, przypuszczalne przyczyny tego zjawiska i zalecenia dla jego ograniczenia w praktyce.

2. Rola i zaangażowanie III sektora w partnerstwach terytorialnych

Uznanie znaczącej roli aktywności społecznej dla rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów jest jednym z podstawowych konstruktów wielu teorii począwszy od rozwijanego jeszcze w połowie XX w. podejścia *community development* (Wierzbicki 1973; Psyk-Piotrowska 2011), poprzez koncepcję społeczeństwa obywatelskiego (Szawiel 2001), aż po modne współcześnie ujęcie *governance* (Nielicki 2010). Nastąpiła jednak wyraźna zmiana w postrzeganiu roli aktywności sektora społecznego w zarządzaniu zasobami publicznymi. W koncepcji *community development* przyjmowano częściej autonomię działania III sektora i administracji państwowej z wyraźnym rozdzieleniem ich zadań w gospodarce. Podkreślano także znaczącą rolę aktywności i konsultacji społecznych w podejmowaniu decyzji przez administrację państwową. Natomiast w koncepcji *governance* III sektor (traktowany na równi z ekonomicznym) postrzegany jest nie tylko jako konsultant lub wykonawca działań, ale także jako równorzędny partner, aktywnie włączany w procesy podejmowania decyzji (Nielicki 2010). Często odbywa się to poprzez formowanie różnego typu komitetów decyzyjnych i zrzeszeń zarządzających częścią dostępnych zasobów publicznych.

W koncepcji terytorialnego współzrządzenia (*territorial governance*) zwraca się uwagę na udział sektora ekonomicznego i społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji zasobów finansowych oraz w realizacji wspólnie ustalonych zadań, co ma przynosić wymierne korzyści dla społeczności lokalnych (Furman i c 2012b). Większość opracowań naukowych koncentruje się jednak na partycypacji sektora społecznego, szczególnie w kontekście koncepcji społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego (por. Hanks 2006; Kamiński 2011b; Zająca 2011). Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do struktur „pośredniczących pomiędzy obywatelem a państwem” (Szawiel 2001). Zdaniem T. Szawiela, istnienie dobrowolnych stowarzyszeń, które konkurują ze sobą w różnych sferach i wymiarach życia społecznego (w tym o władzę), jest warunkiem zachowania demokracji, zmniejsza opory wobec nieoczekiwanych zmian, a także

sprzyja zachowaniom innowacyjnym. Formalne organizacje pozarządowe są zwykle postrzegane jako kluczowy miernik kapitału społecznego, a ich istnienie ma sprzyjać ogólnie rozwojowi społeczno-ekonomicznemu obszarów, na których one działają (Putnam 1995). Nie wdając się w szczegółowe dyskusje na temat wpływu grup formalnych (np. stowarzyszeń) i nieformalnych (np. wspólnot) na poziom kapitału społecznego (por. BukraBa-Rylska 2009), zdaniem autora, formalne organizacje pozarządowe, jako podmioty prawne, mają większe możliwości pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych na zaspokajanie potrzeb lokalnych (lub potrzeb określonych grup interesu zrzeszonych w danej organizacji) niż grupy opierające działania na więzach nieformalnych. Dlatego są ważnym elementem kapitału społecznego, który zdaniem Putnama sprzyja zwiększaniu dobrobytu mieszkańców (Putnam 1995). Wspieranie działalności formalnych organizacji pozarządowych przez struktury państwa (przynajmniej w zakresie, który sprzyja realizacji celów publicznych) może być uznane za ważny element umacniania „pozytywnej” aktywności społecznej i rozwoju społeczno-ekonomicznego określonych obszarów.

Angażowanie społeczności lokalnych (w tym formalnego sektora pozarządowego) do planowania działań, podejmowania decyzji o wyborze konkretnych przedsięwzięć, jak również ich realizacji, jest ważnym elementem koncepcji *governance*. Jej idee widoczne są szczególnie w programach wspierających tworzenie i funkcjonowanie partnerstw terytorialnych w postaci tzw. lokalnych grup działania LEADER. Wykazywanie zaangażowania sektora społecznego jest ważnym elementem ewaluacji tego typu programów i uzasadniania kierowanego do nich i za ich pośrednictwem wsparcia środkami publicznymi. Ze względu na stwierdzaną w wielu opracowaniach dominację sektora publicznego (w tym wykazywanie burmistrzów, wójtów i innych wyższych urzędników jako przedstawicieli lokalnych organizacji społecznych) zachodzi jednak obawa występowania zjawiska tokenizmu. Polega ono na tworzeniu jedynie wrażenia szerokiego udziału niezależnego od władzy sektora społecznego, podczas gdy w rzeczywistości zarządy i rady niektórych LGD są zdominowane przez władze publiczne lub lokalne grupy interesu (Knieć 2009; Halamska 2011; Furmankiewicz 2012b; Maurel 2012). Ograniczenie roli sektora pozarządowego w LGD może mieć dwojaki charakter – wykluczenia jako procesu politycznego, wynikającego z celowych działań grup interesu, i samowykluczenia jako procesu kulturowego związanego m.in. z biernością i niewiedzą społeczeństwa (Sroka 2009: 68). W niniejszych badaniach starano się pozyskać opinie od przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych działających na obszarach wiejskich, czy były one zapraszane do współdziałania i czy angażowały się w taką współpracę, jak oceniają struktury władzy LGD i czy organizacje lokalne (lub mieszkańcy) ich zdaniem uzyskały jakieś korzyści z funkcjonowania LGD.

3. Wyniki

Wśród 42 organizacji, które odpowiedziały na ankietę², 22 zadeklarowały obszar gminy jako zasięg działania, 9 – powiat, 6 – teren wsi (sołectwa), pozostałe 5 – obszar powiatu lub innego subregionu. Badane organizacje były w większości niewielkie (średnio 29 członków), przy czym średnio mniej niż połowa (13 osób) aktywnie działała. Odpowiedzi udzieliły najczęściej lokalne stowarzyszenia ukierunkowane na „rozwój gminy/wsi/regionu” i kluby sportowe (por. tabela 1).

Tabela 1. Typ organizacji (stowarzyszeń i fundacji), które udzieliły odpowiedzi na ankietę

Typ organizacji	Liczba odpowiedzi
Rozwoju wsi/gminy/regionu	16
Kluby sportowe	6
OSP	5
Gospodarcze (np. kwaterodawców <i>etc.</i>)	5
Towarzystwa miłośnicze	4
Kulturowe i edukacyjne (np. twórców)	4
Stowarzyszenia kobiet	2

Połowa z 37 organizacji, które powstały do 2008 r., była zapraszana na spotkania LGD i wszystkie skorzystały z tego zaproszenia (1 odpowiedź „nie wiem”, tabela 2). Jednak mniej niż połowa organizacji uczestniczących w spotkaniach (13) zadeklarowała zgłaszanie jakiś konkretnych postulatów do strategii (1/3 odpowiedzi).

W zakresie obecnych relacji z LGD, 21 z 42 organizacji wskazała, że ich przedstawiciele uczestniczą w walnych zebraniach (w przypadku stowarzyszeń) lub w innych spotkaniach LGD. Wspólnie z LGD działania prowadziło 23 z 42 badanych organizacji. Projekt do konkursu małych grantów przygotowało samodzielnie 15 organizacji, a 7 je otrzymało. Dodatkowo 5 organizacji uzyskało pomoc gmin, których urzędy przygotowały i złożyły za nich aplikacje do funduszu małych projektów, uwzględniając ich postulaty (potrzeby).

² Ankieta obejmowała 2 strony A-4 z pytaniami dotyczącymi: zasięgu działania badanej organizacji, liczby członków formalnie i aktywnie działających, zakresu działalności, udziału danej organizacji w budowie lokalnej strategii rozwoju i aktualnego uczestnictwa w działalności LGD, złożonych i uzyskanych grantów w latach 2008–2011, oraz oceny równoważenia się wpływów trzech sektorów w radzie LGD, wpływu ankietowanej organizacji na decyzje LGD oraz korzyści uzyskanych przez nią i społeczność lokalną (odpowiedzi w skali Likerta). Bezpośrednimi respondentami byli w większości prezesi lub inni członkowie zarządu badanych organizacji.

Tabela 2. Liczba odpowiedzi na pytania dotyczące udziału lokalnych organizacji pozarządowych w pracach LGD

	Pytanie	NIE	TAK	NIE WIEM
1.	Czy Państwa przedstawiciele byli zapraszani na spotkania dotyczące tworzenia lokalnej strategii rozwoju LGD ($N = 37$)?	18	19	0
2.	Czy Państwa przedstawiciele uczestniczyli w spotkaniach dotyczących tworzenia strategii rozwoju LGD ($N = 37$)?	18	18	1
3.	Czy przedstawiciele Państwa organizacji zgłaszali do strategii postulaty/propozycje zapisów/pomysły projektów do zrealizowania ($N = 37$)?	20	13	4
4.	Czy przedstawiciele Państwa organizacji uczestniczą w walnych zebraniach LGD ($N = 42$)?	18	21	3
5.	Czy realizowali Państwo jakieś projekty/działania we współpracy z LGD jako organizacją (np. organizacja imprez lokalnych, wspólne projekty/inicjatywy) ($N = 42$)?	18	23	1

U w a g a : w pytaniach 1.–3. uwzględniono tylko organizacje, które formalnie zarejestrowano najpóźniej w 2008 r.

Tabela 3. Udział procentowy odpowiedzi na pytania dotyczące wpływów poszczególnych sektorów na decyzje LGD i uzyskiwane korzyści ($N = 42$)

	Pytanie	Nie wiem	Zdecydowanie NIE	Raczej NIE	Raczej TAK	Zdecydowanie TAK
1.	Czy zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem, że w Radzie LGD działającej na Państwa terenie wpływy sektora publicznego, pozarządowego i przedsiębiorców są względnie zrównoważone?	13	4	6	14	5
2.	Czy Państwa organizacja ma wpływ na decyzje strategiczne LGD?	2	16	10	12	2
3.	Czy Państwa organizacja miała jakikolwiek korzyści ze współpracy z LGD?	0	11	7	13	11
4.	Czy Pana/Pani zdaniem dzięki LGD lokalna społeczność z Pana/Pani gminy uzyskała jakieś korzyści?	17	0	2	16	17

W ocenie równoważenia się wpływów przedstawicieli trzech sektorów w radzie, ok. 1/3 badanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie (tabela 3). Łącznie nieco mniej niż połowa uznała, że składy rad LGD są zrównoważone, w tym ok. 1/3 respondentów uznało, że „zdecydowanie tak”. Natomiast

1/4 badanych uznała, że w radach LGD wpływy poszczególnych sektorów nie są zrównoważone i wskazywali najczęściej na samorządy gminne jako podmioty dominujące. W pojedynczych przypadkach wskazywano na silne lobby określonej gminy: „projekty z naszej gminy raczej nie przechodzą, najczęściej dostaje gmina [X]” (stowarzyszenie lokalne). Prawie 2/3 badanych organizacji stwierdziło, że nie ma wpływu na decyzje LGD. Jednak pomimo braku wpływu na decyzje, ponad połowa respondentów uznała, że osiągnęła jakieś korzyści własne ze współpracy z LGD (przy czym zazwyczaj nie składały wniosków do tzw. małych projektów lub nie otrzymały grantu z tego funduszu). Prawie wszystkie, bo 40 przedstawicieli lokalnych organizacji uznało, że działania LGD przyniosły korzyści lokalnym społecznościom.

4. Bierność i wykluczenie czy zaangażowanie i aktywizowanie lokalnych organizacji pozarządowych?

Niewielka liczba zwrotnych odpowiedzi nie pozwala na statystyczne uogólnienie badań, wskazuje jednak na pewne tendencje, które mogą być sprawdzone w badaniach przyszłych. Można przypuszczać, że odpowiedzi udzielono z organizacji najbardziej aktywnych, które prowadzą rzeczywistą działalność. Metoda wysyłania kwestionariuszy do organizacji pozarządowych jest słusznie krytykowana jako mało skuteczna, z typowym poziomem zwrotów rzędu 10% (Gliński 2004: 66), co niestety potwierdziło się w niniejszych badaniach. Problem ten tylko częściowo wynika z faktu, że według szacunków GUS ok. 25% organizacji pozarządowych w Polsce zostało formalnie zarejestrowanych, ale w rzeczywistości nie prowadzi żadnej działalności (Przewłocka 2011).

Ponad połowa zbadanych organizacji istniejących w 2008 r. odpowiedziała, że nie była zapraszana na spotkania dotyczące tworzenia lokalnych strategii rozwoju. Wskazuje to, że jeden z celów tego typu programów, tj. włączenie lokalnych społeczności w proces planowania strategicznego (por. Kamiński 2011a) nie zawsze był realizowany. Wielu autorów wskazuje, że częstym przypadkiem była celowa „kolonizacja” władz lokalnych grup działania przez władze samorządowe, które starały się uzyskać kontrolę nad decyzjami finansowymi rad LGD (por. Knieć 2009; Halamska 2011). Samorządy były najczęstszym organizatorem struktur LGD i zachowały w nich znaczące wpływy (Knieć, Goszczyński 2011). Dodatkowo zjawisko wprowadzania „ukrytego” sektora publicznego do rad decyzyjnych LGD (posiadającego niejednokrotnie w rzeczywistości więcej niż 50% głosów) często zmniejszały szansę na udział w nich przedstawiciele III sektora niezależnego od władz samorządowych (Furmanekiewicz 2012b). Z drugiej strony należy pamiętać, że według badań Stowarzyszenia Klon-Jawor aż 43% organizacji na obszarach wiejskich ma w zarządzie osoby pełniące zarazem funkcje w administracji publicznej lub samorządzie terytorialnym (Przewłocka 2011).

W badaniach J. Sroki (2009: 107) urzędnicy gminni oddelegowani do prowadzenia kontaktów z organizacjami pozarządowymi nakłaniali znajomych do zakładania organizacji w celu realizacji przez nie zadań publicznych zleczanych przez gminę. Proceder ten pojawiał się szczególnie na obszarach, gdzie jest generalnie mało stowarzyszeń i fundacji. Powiązania samorządu i lokalnych stowarzyszeń, czasem na pograniczu klientelizmu lub nawet korupcji, są znanym zjawiskiem i pojawianie się tego typu zależności w LGD odzwierciedla jedynie istniejące relacje polityczne na poziomie gminnym.

Badane organizacje, choć w większości współpracowały z LGD, rzadziej miały wpływ na podejmowane w nich decyzje, co potwierdzały także wypowiedzi respondentów, np.: „w LGD są raczej ludzie z administracji” (stowarzyszenie kwaterodawców); „kto nas posłucha, wójtowie między sobą uzgadniają, wszystko jest uzgadniane między nimi przed zebraniem” (stowarzyszenie kobiet wiejskich). Znaczna część środków LGD przeznaczana jest w rezultacie na remonty i rozbudowę infrastruktury społecznej (np. budynki OSP, świetlice wiejskie, mała architektura miejsc publicznych *etc.*). Jak stwierdził jeden z badanych reprezentantów OSP: „z LEADER-em robiliśmy konkurs wiedzy pożarniczej i dostaliśmy pieniądze na docieplenie remizy, gmina to wszystko załatwiała, żona jest sekretarzem gminy, coś się orientuje, co to ten LEADER”. W tym jednym cytacie łączy się zagadnienie powiązań III sektora z samorządem gminnym, nieznamości programu przez mieszkańców i słabego angażowania lokalnych organizacji w działania. Są one często klientami samorządu, a nie niezależnymi podmiotami z własnym zapleczem kadrowym. Pięć stowarzyszeń z badanych podało, że przygotowały projekt, który jednak formalnie poprawiła i złożyła gmina ze względu na możliwości finansowe i administracyjne: „próbowaliśmy złożyć wniosek, ale nie doszło do skutku, bo nie mieliśmy pieniędzy na finansowanie, ale gmina nam pomogła, złożyła wniosek i zrealizowała z nami te działania” (stowarzyszenie kobiet); „duże korzyści czerpiemy z umowy partnerskiej podpisanej z urzędem miasta, burmistrz jest prezesem zarządu LGD [...]. Prowadzimy dla nich [LGD] szkolenia, pokazy, warsztaty *etc.*” (stowarzyszenie lokalne). Z niniejszych badań bardzo trudno ocenić, na ile jest to troska o rozwój i aktywizację społeczną, a na ile działania klientelistskie, przeznaczone dla wybranych organizacji, które poparły (lub mogą poprzeć) określoną władzę w wyborach lokalnych.

Wskazując na małą aktywność niektórych lokalnych organizacji w działaniach LGD, trzeba także uwzględnić, że powszechne jest zdanie o niedostosowaniu funduszy z „osi” 4 LEADER do możliwości małych lokalnych organizacji, które po prostu nie są w stanie ich wykorzystać. Jak stwierdził prezes jednego z lokalnych stowarzyszeń:

organizacje pozarządowe były potrzebne do tworzenia LGD, a obecnie – przynajmniej w naszym – są informowane tylko o walnym zebraniu. Nie mamy możliwości korzystania ze środków, gdyż dotacje z LGD są refundowane po zrealizowaniu zadania, a organizacje takie, jak

nasza (utrzymujemy się ze składek i darowizn) nie posiadają środków własnych na realizację projektów, a gmina nie jest zainteresowana współpracą w tej dziedzinie.

Podobnie temat ten skomentował przedstawiciel stowarzyszenia rozwoju innej gminy: „kompletnym nieporozumieniem jest stopień sformalizowania procedury ubiegania się i rozliczania małych grantów”. Również R. Kamiński (2011b) krytykuje skomplikowane procedury programu i konieczność prefinansowania działań jako powody niewielkiego samodzielnego zaangażowania wiejskich organizacji pozarządowych w działania na rzecz mieszkańców.

W innych badaniach autora, w 45 losowo wybranych LGD w Polsce³, na pytanie o listę lokalnych organizacji pozarządowych działających na ich obszarze tylko 10 biur odpowiedziało, że takowe posiada. Pozostałe dysponowały wyłącznie kontaktami do organizacji, które były członkami i same aktywnie współpracowały z LGD. Jakkolwiek tak mała próba jest zupełnie przypadkowa i nieistotna statystycznie, to jednak może wskazywać na prawdziwość hipotezy, że w części LGD brak jest wyraźnej chęci włączenia do procesów decyzyjnych znacznej liczby przedstawicieli lokalnego III sektora. W czasie wykonywania badań większość LGD nie prowadziło aktywnych starań w celu zaangażowania do wspólnych prac lokalnych podmiotów z sektora pozarządowego (bo skoro biura nie miały nawet listy stowarzyszeń i fundacji zarejestrowanych na terytorium własnej LGD, tzn. że nie komunikowały się z nimi bezpośrednio). Ograniczały się jedynie do informowania (lokalne czasopisma, strony internetowe) i administrowania środkami programów typu LEADER. Być może taka sytuacja spowodowana była dużym obciążeniem pracowników biura LGD sprawami administracyjnymi. Jak stwierdził jeden z respondentów, działający w stowarzyszeniu rozwoju wsi: „początkowo LGD dostarczała nam informacje o funduszach, ale trwało to kilka miesięcy, a potem skończyło się i teraz już się z nami nie kontaktują”.

Pomimo to LGD postrzegane są najczęściej pozytywnie przez badanych przedstawicieli III sektora. Nawet jeżeli niemal 2/3 organizacji nie miało żadnego wpływu na decyzje LGD, to większość z badanych postrzegała funkcjonowanie LGD jako korzystne dla mieszkańców. Jeżeli organizacja lokalna sama aktywnie starała się włączyć w działania partnerskie lub uzyskać informacje, to jak wskazują wywiady raczej taką pomoc uzyskiwała: „doradcy etatowi LGD starają się pomóc w każdej sprawie, z którą się do nich zwracamy” (stowarzyszenie lokalne). Tymczasem w zakresie współpracy z władzami gmin przedstawiciele organizacji lokalnych częściej stwierdzają, że „to zależy, kto rządzi” (OSP). Prawdopodobnie LGD jako podmioty o zasięgu najczęściej ponadgminnym są nieco mniej uwikłane w lokalne powiązania o charakterze politycznym.

³ Badania dotyczyły głównie wzajemnych relacji i reprezentacji sektorowej członków rad LGD (Furankiewicz 2012b), obszar działania analizowanych tam LGD nie pokrywa się w większości z lokalizacją organizacji omawianych w niniejszej pracy, dlatego powyższe dane nie są przedstawiane w wynikach, ale jako element dyskusji.

5. Podsumowanie

Stosunek większości przedstawicieli zbadanych lokalnych organizacji do współpracy międzysektorowej w ramach lokalnych grup działania był pozytywny. Niniejsze badania sugerują jednak, że potencjał LGD w tym zakresie nie był dotychczas w pełni wykorzystany. Część z nich, nawet jeżeli była otwarta na nowych członków, nie prowadziła aktywnych działań w celu włączenia do LGD reprezentantów większości lokalnych stowarzyszeń i fundacji. Wskazane byłoby nawiązywanie bardziej bezpośrednich relacji z lokalnymi organizacjami, tak aby LGD nie działały jedynie jako grupy interesu lub techniczne biura ogłaszające konkursy grantowe i je rozdzielające, ale także jako organizacje aktywnie zachęcające lokalne podmioty do współpracy i pozyskujące tego typu członków instytucjonalnych. Z wypowiedzi respondentów wynika, że promocja LGD ma raczej bierny charakter np. poprzez ogłoszenia, Internet, lokalne czasopisma *etc.* Brakuje „marketingu bezpośredniego”, który adresowany byłby do sektora pozarządowego. Ze względu na stosunkowo małą liczbę organizacji zarejestrowanych i jednocześnie działających na obszarach wiejskich, dotarcie do nich nie jest znaczącym kosztem. Jednak, jak sugerują niniejsze analizy, niejednokrotnie reprezentanci tych organizacji nie byli zapraszani na spotkania dotyczące tworzenia strategii LGD w latach 2008–2009.

Jeszcze rzadsze wśród zbadanych organizacji było wykorzystanie funduszy z małych projektów wybieranych przez rady LGD. Ewidentnie brakowało im zarówno środków na prefinansowanie działań, jak i kadry administracyjno-finansowej, która sprostałaby wymaganiom biurokratycznym wniosków. Fundusze małych projektów mogą zatem nie umacniać sektora pozarządowego na obszarach wiejskich, choć lokalne społeczności korzystają z niego dzięki wnioskowi składanym przez urzędy gmin i jednostki podległe gminie (ośrodki kultury, pomocy społecznej i in.). Potwierdza to liczne głosy, że procedury uzyskiwania tych grantów są zbyt skomplikowane, co w praktyce utrudnia rzeczywiste zaangażowanie sektora społecznego w realizację działań sprzyjających zaspokajaniu różnych potrzeb lokalnych (por. Kamiński 2011b). W rezultacie w większości tylko urzędy gmin i podmioty powiązane z władzami (a więc także gminnym zaopieczem kadrowym) są w stanie środkiem z tego typu grantów uzyskać.

Zdaniem autora, przyszłe procedury programów typu LEADER powinny zatem przewidywać:

- ocenę lokalnych grup działania pod kątem ich aktywności i skuteczności w zapraszaniu do współpracy i w świadczeniu pomocy lokalnym organizacjom pozarządowym funkcjonującym na ich terenie, tak aby LGD nie była organizacją biernie zamykającą się w „gronie aktywnych znajomych”,

- oddzielną linię budżetową przeznaczoną wyłącznie dla sektora pozarządowego (tak by nie konkurowały one z urzędami i jednostkami budżetowymi gmin), o uproszczonych procedurach i możliwości zaliczkowania (nawet jeżeli

kwoty możliwe do pozyskania byłyby względnie niższe). Korzystne mogłoby być udostępnienie niewielkich grantów, nawet połączonych ze świadczeniem pomocy księgowo-administracyjnej po to, by lokalne organizacje zaktywizować i zbudować ich własny potencjał kadrowo-administracyjny.

Niniejsze badania sugerują, że czynniki utrudniające udział III sektora w planowaniu, decyzjach i działaniach LGD mogą mieć zarówno przyczyny kulturowe (niewiedza i bierność), biurokratyczne (zbyt wysokie wymagania proceduralne w stosunku do zasobów finansowych i wiedzy przeciętnych społeczności wiejskich), jak i polityczne (celowe działania władz publicznych lub lobby danej gminy, chcących uzyskać kontrolę nad udostępnianymi środkami finansowymi). Warto podjąć starania, by zwiększyć liczbę LGD aktywnie pozyskujących i angażujących większość lokalnych organizacji pozarządowych do współpracy, a nie tylko ograniczających się do stosunkowo biernego zarządzania udostępnionymi im środkami publicznymi. Wskazane byłoby także usprawnienie mechanizmów ograniczających nadmierną dominację sektora publicznego we władzach LGD. Jak stwierdzają bowiem W. Knieć i W. Goszczyński (2011: 27), „tak długo jak partnerstwa będą służyć do realizacji zadań gmin, tak długo możliwość rzeczywistej aktywizacji społeczności lokalnych przez partnerstwa pozostanie wątpliwa”. W przyszłych badaniach LGD powinno się zwrócić większą uwagę nie tylko na identyfikację różnych pozytywnych i negatywnych zjawisk, ale także na ich ocenę ilościową w skali całego kraju, co lepiej pozwoliłoby ocenić skutki programów typu LEADER.

Bibliografia

- Babbie E. (2004), *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Borek T., Fałkowski J., Giejbowicz E., Janiak K., Pośledniak A., Zielińska M. (2006), *Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Bukraba-Rylska I. (2009), *Polska wieś czasu transformacji: mity i rzeczywistość*, „Wieś i Rolnictwo”, vol. 145, nr 4, s. 29–49.
- Furmankiewicz M. (2012a), *LEADER+ territorial governance in Poland: Successes and failures as a rational choice effect*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, vol. 103, No. 3, s. 261–275.
- Furmankiewicz M. (2012b), *Partnerstwo międzysektorowe czy kolejne narzędzie władz samorządowych? „Ukryty” sektor publiczny w lokalnych grupach działania w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, vol. 157, nr 4, s. 112–127.
- Furmankiewicz M., Janec K. (2012), *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*, [w:] A. Harańczyk (red.), *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r. Część II*, „Studia KPZK PAN”, (Warszawa), s. 231–245.
- Furmankiewicz M., Królikowska K. (2010), *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.

- Gliński P. (2004), *Przemiany sektora obywatelskiego po roku 2000 – analiza porównawcza wybranych wyników badań empirycznych*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, IFiS PAN, Warszawa, s. 57–79.
- Halamska M. (2011), *Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: Dekoracje i aktorzy*, „Wies i Rolnictwo”, vol. 153, nr 4, s. 103–120.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R. (2010), *LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu*, „Wies i Rolnictwo”, vol. 149, nr 4, s. 104–119.
- Hanke K. (2006), *Perspektywa tworzenia Lokalnych Grup Działania w programie LEADER*, „Wies i Rolnictwo”, vol. 132, nr 3, s. 62–71.
- Kamiński R. (2011a), *Oddolnie czy odgórnie – jak program LEADER wpływa na społeczności lokalne*, [w:] I. Bukraba-Rylska (red.), *Między interwencją a interakcją. Lokalne grupy działania w społecznościach wiejskich*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa, s. 65–96.
- Kamiński R. (2011b), *Partnerstwa w programie LEADER: Czy można stwierdzić, że LEADER nie buduje kapitału społecznego na polskiej wsi?*, [w:] *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo*, „Polityka Społeczna”, numer specjalny, s. 27–37.
- Knieć W. (2009), *Władza w Lokalnych Grupach Działania: pomiędzy realnym a skolonizowanym partnerstwem*, [w:] K. Wasielewski (red.), *Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004–2009*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 61–71.
- Knieć W., Goszczyński W. (2011), *Uwarunkowania procesów aktywizacji społeczności wiejskich: wyniki badań nad lokalnymi grupami działania oraz grupami partnerskimi*, [w:] *Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo*, „Polityka Społeczna”, numer specjalny, s. 24–27.
- Knieć W., Hałasiewicz A. (2008), *LEADER: Budowanie potencjału społecznego*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Krejcie R. V., Morgan D. W. (1970), *Determining sample size for research activities*, „Educational and Psychological Measurement”, Vol. 30, s. 607–610.
- Maurel M.-C. (2012), *The role of local elected officials in the making of LEADER Local Action Groups in the Czech Republic*, „Wies i Rolnictwo”, vol. 156, nr 3, s. 47–65.
- Nielicki A. (2010), *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nielicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 75–92.
- Przewłocka J. (2011), *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon-Jawor, Warszawa.
- Psyk-Piotrowska E. (2011), *Aktywizacja i rozwój lokalny, jako program i metoda działania na rzecz zmian*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Sociologica 37, s. 149–169.
- Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, J. Szacki (przekł.), Wydawnictwo „Znak”, Kraków.
- Serafin R., Kazior B., Jarzębska A. (2005), *Grupy partnerskie: od idei do współdziałania. Praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Sroka J. (2009), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Szawiel T. (2001), *Spoleczeństwo obywatelskie*, [w:] M. Grafowska, T. Szawiel (red.), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 128–163.
- Wierzbiński Z. T. (1973), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, [w:] Z. T. Wierzbiński (red.), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, Ossolineum, Wrocław, s. 17–73.
- Zajda K. (2011), *Nowe formy kapitału społecznego wsi. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwa łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Marek Furmankiewicz

**BETWEEN EXCLUSION, IGNORANCE AND INVOLVEMENT.
LOCAL ACTION GROUPS AS EVALUATED BY NON-GOVERNMENTAL
ORGANISATIONS**

Summary. The paper presents the results of a survey research regarding the cooperation between local associations/foundations and local action groups (LAGs) working in frame of 4rd Axis, the Rural Development Programme (2007–2013). Research suggests that some LAGs was not actively invited to participate in strategy building and co-operation, and they have not significant impact on LAGs' decisions and actions. In spite of it, the investigated organizations perceived LAGs actions as a profitable for local communities. Probably some number of LAGs assumed a passive manner of functioning, limited to the management of the public funds available within a voluntarily established group of legal units and private persons, without any active attempts to gain new members and increase the activity of the third sector in the common governing of local resources.

Key words: local action groups, engaging and excluding the voluntary sector, LEADER Axis, governance.